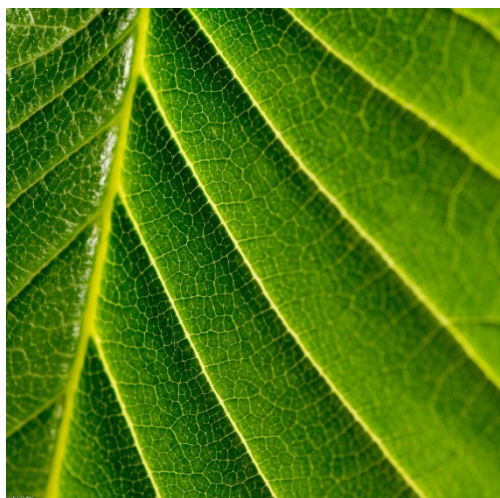




Riksrevisjonen

Revisjonsrapport om etats- og
virksomhetsstyringen av Norsk institutt for
bioøkonomi (NIBIO)



Mottaker: Landbruks- og matdepartementet

Revisjonen er gjennomført som forvaltningsrevisjon i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9, tredje ledd og *instruks om Riksrevisjonens virksomhet* § 9. Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon og INTOSAIs standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000).

Forsidefoto: Dan Aamlid, Thomas Ekström og Anna Rehnberg / NIBIO

Innhold

Ordliste og forkortelser	7
1 Sammenheng	10
2 Innledning	12
2.1 Bakgrunn	12
2.2 Mål og problemstillinger	12
3 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	14
3.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging	14
3.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om NIBIOs styringssystemer, rutiner og prosesser	14
4 Revisjonskriterier	16
4.1 Overordnede mål for NIBIOs virksomhet	16
4.1.1 Krav til effektivitet	16
4.2 Krav til NIBIOs virksomhetsstyring	17
4.2.1 Krav til intern styring og internkontroll	17
4.3 Krav til Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging.....	18
5 NIBIOs oppgaver, organisering og finansiering	20
5.1 NIBIOs samfunnsoppdrag og oppgaver	20
5.2 NIBIOs organisering	20
5.2.1 NIBIOs styre	20
5.2.2 NIBIOs interne organisering	21
5.3 NIBIOs finansieringsmodell	23
6 Landbruks- og matdepartementets etatsstyring av NIBIO	25
6.1 Mål, styringsparametere og resultatkrav i Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev og NIBIOs vedtekter	25
6.1.1 Målene som er satt for NIBIOs virksomhet	25
6.1.2 Bruken av styringsparametere for å måle resultater	27
6.2 Landbruks- og matdepartementets styring av fusjonen	32
6.2.1 Styring av fusjonen gjennom tildelingsbrev og vedtekter	32
6.2.2 Gevinstrealiseringsplan for fusjonen	34
6.3 Landbruks- og matdepartementets styringsmøter og kontaktmøter med NIBIO ..	35
7 NIBIOs interne styring	36
7.1 NIBIOs mål og strategiske arbeid.....	36
7.1.1 NIBIOs overordnede strategi	36
7.1.2 Strategisk arbeid i NIBIOs administrative og faglige ledelse	37
7.1.3 Strategisk arbeid på divisjons- og avdelingsnivå	38
7.1.4 Interne mål, resultatkrav og styringsparametere i NIBIO	39
7.1.5 NIBIOs målemetoder for å vurdere nyttevirkningene av fusjonen	42
7.2 Styring gjennom prosjektene og budsjettet	43

7.2.1	Intern fordeling av kunnskapsutviklingsmidler	44
7.2.2	Intern fordeling av grunnbevilgning	45
7.2.3	Valg av eksternfinansierte prosjekter	46
7.2.4	Rutiner for prosjektstyring og bemanning	47
7.2.5	Økonomistyring og prosjektoppfølgning	48
7.2.6	System for å følge opp NIBIOs økonomiske robusthet	50
7.2.7	System for å følge opp effektiv ressursbruk	51
7.3	Risikostyring og internrevisjon	53
7.3.1	Risikostyring	53
7.3.2	Internrevisjon	54
8	Rapportering og oppfølging av måloppnåelse, resultater og ressursbruk i NIBIO	55
8.1	Krav til og prosessen ved utarbeidelse av årsrapporten	55
8.2	Rapportering og oppfølging av måloppnåelse og resultater knyttet til de tre delmålene	57
8.2.1	Rapportering om delmål 1 – målrettet bruk av midler til forskning og innovasjon	57
8.2.2	Rapportering om delmål 2 – kunnskap og kompetanse er tilgjengelig for næring og forvaltning	59
8.2.3	Rapportering om delmål 3 – en effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre	61
8.2.4	Landbruks- og matdepartementets oppfølging av rapporteringen om de tre delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse	61
8.3	Rapportering og oppfølging av formålet med fusjonen	62
8.3.1	Generelt om innholdet i rapporteringen om fusjonen i perioden 2015–2019	62
8.3.2	Landbruks- og matdepartementets vurderinger av resultater ut fra formålet med fusjonen	63
8.3.3	Rapportering og oppfølging av gevinstrealiseringsplanen	64
8.3.4	Rapportering og oppfølging av arbeidet med å etablere nye administrative støttesystemer (ERP-system)	66
8.3.5	Rapportering og oppfølging av endringer i NIBIOs regionale struktur	67
8.3.6	Rapportering og oppfølging av styring og kontroll	67
8.4	Evalueringer av NIBIOs virksomhet	68
9	Vurderinger	71
9.1	Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv	71
9.2	Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd	72
9.3	NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse	73
10	Referanseliste	75
11	Vedlegg	80

11.1	Vedlegg 1 Sentrale milepæler i etableringen av NIBIO og endringer i NIBIOs regionale struktur.....	80
11.2	Vedlegg 2 Styringsparametere i Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO i 2019–2020 og i virksomhetsinstruksen	81
11.3	Vedlegg 3 Sammenhengen mellom Stortingets vedtak om å opprette NIBIO og NIBIOs vedtekter	87
11.4	Vedlegg 4 NIBIOs overordnede strategi.....	88
11.5	Vedlegg 5 NIBIOs sentrale nøkkeldata	90

Tabelloversikt

Tabell 1 Oversikt over NIBIOs driftsinntekter	23
Tabell 2 Departementets framstilling av sammenhengen mellom styringsparametere og tekst i NIBIOs tildelingsbrev for 2020	29
Tabell 3 Målingstype, måleenhet og målemetode for utvalgte nyttevirksomheter ved fusjonen av NIBIO	43
Tabell 4 Prosjekter i NIBIO (2019)	44
Tabell 5 Utvalgte nøkkeltall på økonomi i kroner	50
Tabell 6 Gjennomsnittlig faktureringsgrad totalt og fakturerte timer per forskerårsverk ...	52
Tabell 7 Utviklingen i vitenskapelige og faglige årsverk i antall og prosent	53
Tabell 8 Krav til rapportering av måloppnåelse for ulike prosjektkategorier	56
Tabell 9 Publikasjoner og publikasjonspoeng 2016–2019	58
Tabell 10 Publisering og formidling som ikke gir publikasjonspoeng	59
Tabell 11 NIBIOs rapportering av synlighet i media i årsrapportene	60
Tabell 12 Tabellarisk rapportering av kunnskapsutviklingsoppgaver	60
Tabell 13 Utviklingen i antall årsverk i de fusjonerte instituttene og NIBIO, 2013–2015 ..	65
Tabell 14 Sentrale milepæler i etableringen av NIBIO og endringer i NIBIOs regionale struktur	80
Tabell 15 Omtale av styringsparametere og aktuelle data i tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) til NIBIO (jf. departementets arbeidsdokument om mål- og resultatstyringen av NIBIO) i budsjettårene 2019–2020 og i virksomhetsinstruksen	81
Tabell 16 Sammenhengen mellom Stortingets vedtak om å opprette NIBIO og NIBIOs vedtekter §§ 1 og 2	87
Tabell 17 NIBIOs sentrale nøkkeldata	90

Figuroversikt

Figur 1 NIBIOs organisasjonskart	22
Figur 2 NIBIOs inntekter	24
Figur 3 Departementets framstilling av sammenhengen mellom delmålene i tildelingsbrevene og styringsparametere for NIBIO	28
Figur 4 Departementets framstilling av sammenhengen mellom formålet med etableringen av NIBIO og styringsparametere	33
Figur 5 NIBIOs økonomistyring og prosjektoppfølgning	49
Figur 6 Departementets vurdering av måloppnåelse ut fra formålet med fusjonen	64

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Tre delmål med føringer i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO	26
Faktaboks 2 Aktiviteter og tiltak som grunnbevilgningen kan benyttes til	45
Faktaboks 3 Hovedtall NIBIO skal rapportere i årsrapporten	55
Faktaboks 4 Prosesser igangsatt i NIBIO basert på anbefalingene fra Forskningsrådets evalueringsutvalg (2018)	69

Ordliste og forkortelser

Bevilgning	Statlige midler stilt til rådighet gjennom Stortingets vedtak av statsbudsjettet. Midlene tildeles NIBIO over departementenes budsjetter og som grunnbevilgning fra Norges forskningsråd (Forskningsrådet).
Cristin (Current research information system in Norway)	Et nasjonalt forskningsinformasjonssystem der medlemsinstitusjoner kan rapportere omfang av vitenskapelige publikasjoner. Systemet er en kilde til informasjon om instituttene vitenskapelige resultater. Forskningsinstitutter som mottar statlig grunnbevilgning, rapporterer inn sine bidrag til vitenskapelige publikasjoner gjennom Cristin.
Eksternfinansiering	Alle inntekter som ikke er bevilgning, det vil si inntekter som ikke er tildelt fra departement eller som er grunnbevilgning fra Forskningsrådet. Eksternfinansiering kan enten være tilskudds- eller oppdragsfinansiering.
ERP-system	ERP er en forkortelse for enterprise resource planning. ERP-systemet er et administrativt støttesystem som NIBIO bruker til blant annet regnskap, budsjett, lønn og prosjektoppfølgning.
Etatsstyring	Aktiviteter av faglig og administrativ karakter som et departement utfører for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Målet er at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer på en ressurseffektiv måte. Målet er videre at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon, har en ansvarlig internkontroll og at virksomheten utvikles og forbedres. Virksomheten skal eventuelt gi faglige råd og vurderinger som kan inngå i det ansvarlige departementets arbeid med politikktutforming. ¹
Evaluerings	En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. ²
Fakturerbare timer	Ansatte i NIBIO fører timer på prosjektene i ERP-systemet. Timer som føres på inntektsgivende prosjekter, kalles fakturerbar tid.
Faktureringsgrad	Faktisk fakturerte timer kontra budsjetterte timer.
Gjennomsnittlig faktureringsgrad	Forholdet mellom fakturerbare timer og timer som er tilgjengelige for arbeidsgiver. Tilgjengelige timer er antall arbeidstimer multiplisert med normal arbeidstid per dag fratrukket tid som er medgått til ferie, sykdom og permisjoner.

¹ Veileder i etatsstyring (2011) Finansdepartementet.

² Veileder til gjennomføring av evalueringer (2005) Finansdepartementet.

Grunnbevilgning/-finansiering

Forskningsinstitutter og forskningskonsern kan tildeles midler til langsiktig kunnskaps- og kompetansebygging for å stimulere til instituttens vitenskapelige kvalitet, internasjonalisering og samarbeid. Midlene het inntil 14. januar 2020 **basisbevilgning/-finansiering**.

Inntektsgivende og kostnadsdrivende prosjekter

NIBIO organiserer prosjektene sine i inntektsgivende og kostnadsdrivende (interne) prosjekter. Inntektsgivende prosjekter er prosjekter som genererer inntekter, for eksempel fra bevilgning eller oppdrag. Kostnadsdrivende prosjekter er interne prosjekter som NIBIO benytter til blant annet internt virke, fravær og intern administrasjon.

Internkontroll

Internkontroll defineres av DFØ som en prosess, gjennomført av virksomhetens styre, ledelse og ansatte som er utformet for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder: målrettet og effektiv drift, pålitelig rapportering og overholdelse av lover og regler. Definisjonen vektlegger at internkontroll må forstås som en prosess som er utformet for å gi rimelig sikkerhet for måloppnåelse. I undersøkelsen brukes begrepene intern kontroll og internkontroll synonymt.³

Intern tid

Tid medgått til kostnadsdrivende (ikke-inntektsgivende) prosjekter.

Kunnskapsutviklingsmidler

Inntekter NIBIO mottar til kunnskapsutvikling, formidling og beredskap fra Landbruks- og matdepartementet (kapittel 1136 post 50 i statsbudsjettet). Bevilgningen finansierer den mest forvaltningsrettede delen av virksomheten.

Mål- og resultatstyring i staten

Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i staten innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak.⁴ Mål- og resultatstyring brukes av departementer i styring av underliggende virksomheter, og internt i disse virksomhetene. Mål- og resultatstyring innebærer en form for overordnet styring som gir underliggende virksomhet stor frihet til å velge virkemiddel og disponering av budsjettet innenfor de styringssignalene som departementet gir.⁵

NIFU

Forkortelse for Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. NIFU har nasjonalt ansvar for å produsere, analysere og formidle statistikk og indikatorer for det samlede norske FoU- og innovasjonssystemet.

³ Veileder i internkontroll (2013) Direktoratet for økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

⁴ *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten* (2010) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

⁵ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

Oppdragsfinansiering

Inntekter fra salg av varer og/eller tjenester til eksterne oppdragsgivere.

PåTvers-satsinger Del av grunnbevilgningen som NIBIO bruker til å finansiere samhandling på tvers av avdelinger og divisjoner.

Resultatmål Et konkret ambisjonsnivå for det enkelte styringsparameter om hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden.⁶

Strategisk instituttsatsing

Del av grunnbevilgningen som NIBIO blant annet bruker til langsiktig kunnskaps- og kompetansebygging.

Styringsparameter En styringsparameter beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når målene sine i en gitt periode (for eksempel et budsjettår). En styringsparameter kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hver styringsparameter må det velges en målemetode.⁷

Tilskuddsfinansiering

Inntekter fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder til egne aktiviteter. Dette er ofte konkurranseutsatte midler fra Forskningsrådets og EUs forskningsprogrammer og midler fra andre offentlige samarbeidspartnere.

Virksomhetsstyring Å fastsette mål, prioritere, planlegge og budsjettere ressurser, følge opp og rapportere resultater og ressursbruk og bruke informasjonen til læring og forbedring slik at målene nås på en effektiv måte.

⁶ Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten (2010) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

⁷ Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten (2010) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

1 Sammendrag

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) styring legger til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse, og om Landbruks- og matdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

NIBIO er et nasjonalt institutt for forskning og kunnskapsutvikling underlagt Landbruks- og matdepartementet, og et av landets største forskningsinstitutter. NIBIO ble opprettet 1. juli 2015 ved sammenslåing av forskningsinstituttene Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap. Formålet med fusjonen var å etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning, sikre at mer ressurser går til faglig arbeid og mindre til administrasjon, drift og vedlikehold og i tillegg sørge for større grad av tverrfaglighet og økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren.

Funnene i undersøkelsen er basert på intervjuer med Landbruks- og matdepartementet, NIBIOs styre, ledere på ulike nivå i NIBIO og Norges forskningsråd. Videre er det gjennomført analyser av dokumenter om Landbruks- og matdepartementets etatsstyring og NIBIOs virksomhetsstyring fra perioden 2015–2019.

Funnene i undersøkelsen er vurdert opp mot Stortingets krav til virksomhetsstyring, etatsstyring og god forvaltning gjennom bevilgningsreglementet, økonomireglementet, bestemmelser om økonomistyring i staten, og Innst. S. nr. 321 (2008–2009) til St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

Undersøkelsen viser at:

- Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv

Undersøkelsen viser at Landbruks- og matdepartementet ikke har etablert tydelige styringsparametere verken i tildelingsbrevet eller i øvrige styringsdokumenter til NIBIO. Ifølge Landbruks- og matdepartementet kan ni styringsparametere utledes av forventninger formulert i tildelingsbrevet. Disse framkommer eksplisitt kun i et internt arbeidsdokument om mål- og resultatstyring i NIBIO utarbeidet i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse. Arbeidsdokumentet gir eksempler på hvilke data de benytter for å vurdere NIBIOs måloppnåelse for hver enkelt av de ni styringsparametere, men i formelle styringsdokumenter framkommer det rapporteringskrav for bare omtrent halvparten av disse dataene. Der rapporteringskrav framkommer, er disse ikke koblet opp mot virksomhetens mål. Det er dermed ikke tydeliggjort overfor NIBIO hvordan departementet vil bruke dataene til å vurdere NIBIOs måloppnåelse gjennom styringsparametere.

Mangelen på tydelige styringsparametere og rapporteringskrav gjør det vanskelig å vurdere og sammenligne virksomhetens måloppnåelse og resultater over tid. I tillegg er systemet for å vurdere om NIBIO når målene sine og bruker ressursene effektivt, lite transparent og vanskelig å etterprøve.

- Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd

Undersøkelsen viser at det er svakheter i arbeidet med å realisere de forventede gevinstene av fusjonen. Dette gjelder både planleggingen av og oppfølgingen av gevinstarbeidet. Først medio 2018, fire år etter at regjeringen offentliggjorde beslutningen om å opprette NIBIO, ba departementet NIBIO utarbeide en gevinstrealiseringsplan for fusjonen. Endelig gevinstrealiseringsplan forelå i januar 2019. Før departementet bestilte

gevinstrealiseringsplanen, stilte ikke departementet noen konkrete gevinstforventninger til NIBIO som tok utgangspunkt i formålet med fusjonen.

Effektivisering innen administrasjon, drift og vedlikehold var et sentralt mål for fusjonen. NIBIO rapporterer en rekke ganger i årsrapporten om økt ressursbruk som følge av fusjonen. Departementet har imidlertid ikke etterspurt – og NIBIO har ikke rapportert – data som gjør det mulig å måle om fusjonen faktisk har ført til en effektivisering av administrativ ressursbruk. Gevinstrealiseringsplanen gir heller ikke god informasjon om måloppnåelse knyttet til den økonomiske delen av formålet med fusjonen, ettersom den ikke tar hensyn til merknadene som følger av fusjonen. Planen redegjør dessuten i liten grad for et sammenligningsgrunnlag fra før fusjonen fant sted, og gir derfor ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt NIBIO når målene med fusjonen.

- NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse

Undersøkelsen viser at NIBIO har en overordnet strategi og fagstrategiske handlingsplaner for hver divisjon og avdeling. NIBIOs ledelse opplyser at de benytter et stort spekter av styringsparametere for å vurdere måloppnåelse for ulike deler av virksomheten og på ulike nivå i virksomheten. Likevel framgår ikke styringsparametere eller en samlet framstilling av nøkkeldata i NIBIOs interne styringsdokumenter. I dokumentene er det heller ikke beskrevet noen kobling mellom parametere og mål angitt i NIBIOs strategi og tildelingsbrev, eller hvordan parametere har vært benyttet eller skal benyttes til styring i ulike deler av organisasjonen.

Utkast til rapport ble forelagt Landbruks- og matdepartementet ved brev 12. juni 2020. Departementet har i brev 3. juli 2020 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i denne rapporten og i Dokument 1 (2020–2021).

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) er et nasjonalt institutt for forskning og kunnskapsutvikling underlagt Landbruks- og matdepartementet (LMD). Med ca. 700 ansatte er NIBIO et av landets største forskningsinstitutt, og i 2019 var NIBIOs samlede driftsinntekter i overkant av 767 millioner kroner. NIBIO har hovedkontor på Ås og har 13 forskningsstasjoner spredt rundt i hele landet. Instituttet skal bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.⁸ Gjennom dette arbeidet skal NIBIO støtte opp under Landbruks- og matdepartementets sektormål om at forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovedmålene i landbruks- og matpolitikken blir nådd.⁹

Instituttet ble opprettet 1. juli 2015 som en sammenslåing av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap. Formålet med fusjonen var tredelt: (1) å etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning, (2) å benytte mer ressurser til kunnskapsutvikling, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte, og mindre ressurser til administrasjon, drift og vedlikehold, og (3) å sørge for større grad av tverrfaglighet og økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren for å gi bedre muligheter for å utvikle bioøkonomien.¹⁰

Etter sammenslåingen i 2015 har NIBIO blant annet hatt utfordringer med å etablere et fungerende administrativt system (ERP-system). I tillegg pågår fortsatt en krevende regional omstrukturering som en del av fusjonen. Det er ikke gjennomført noen ekstern evaluering av NIBIOs virksomhet i etterkant av sammenslåingen.¹¹ Norges forskningsråd (Forskningsrådet) har imidlertid gjennomført en evaluering av primærnæringsinstituttene i Norge, hvor evalueringsutvalget pekte på områder som bør styrkes i styringen av NIBIO (*Evaluering av primærnæringsinstituttene: Hovedrapport* 2018). Evalueringsutvalget mener blant annet at Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO i større grad har et nasjonalt fokus, sammenlignet med andre primærnæringsinstitutter, med få forventninger om publisering, internasjonalt samarbeid og forskning rettet mot store samfunnsutfordringer. Dette er noe utvalget mener bør nedfelles i instituttets strategi og reflekteres sterkere i departementets tildelingsbrev. Utvalget mener også det er viktig at den samfunnsvitenskapelige kompetansen i NIBIO opprettholdes og ses i sammenheng med den naturvitenskapelige. De nevnte forholdene innebærer at det i etableringen av NIBIO har vært en risiko for at etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursbruk i virksomheten.

2.2 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å vurdere om NIBIOs styring legger til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse, og om Landbruks- og matdepartementet bidrar til dette gjennom etatsstyringen.

⁸ Vedtekter for Norsk institutt for bioøkonomi fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 27. februar 2015, §§ 1 og 2.

⁹ Prop. 1 S (2018–2019) for Landbruks- og matdepartementet og departementets tildelingsbrev til NIBIO (2019).

¹⁰ Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet.

¹¹ Intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019.

Problemstillinger:

1. I hvilken grad har Landbruks- og matdepartementet styrt og fulgt opp at NIBIO ivaretar sine oppgaver på en målrettet og effektiv måte?
2. I hvilken grad har NIBIO etablert styringssystemer, rutiner og prosesser som legger til rette for god måloppnåelse og effektiv ressursutnyttelse?

3 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse de to problemstillingene i undersøkelsen har vi benyttet dokumentanalyse og intervju. Undersøkellesperioden for virksomhetsanalysen er 2015–2019. Datainnsamlingen er gjennomført i perioden august 2019 til mai 2020. Da undersøkelsen i noen grad berører opprettelsen av NIBIO, har også noen dokumenter fra tidligere år blitt analysert.

3.1 Metodisk tilnærming til problemstilling 1 om Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging

Følgende styringsdokumenter er innhentet og analysert for å belyse problemstilling 1: Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjoner for budsjettårene 2015–2020, Landbruks- og matdepartementets og Forskningsrådets respektive tildelingsbrev til NIBIO for budsjettårene 2015–2020, virksomhetsinstruksen for NIBIO, vedtekter for NIBIO, NIBIOs årsrapporter for årene 2015–2019 og referater fra etatsstyringsmøter (også omtalt som styringsmøter) i perioden 2015–2019. Videre er Landbruks- og matdepartementets bestilling av en gevinstrealiseringsplan, relevante dokumenter utarbeidet av NIBIOs interimsstyre (2014–2015), NIBIOs retningslinjer for eksterntfinansiert virksomhet, brev fra Landbruks- og matdepartementet med forventningsavklaring til årsrapporteringen for 2016 og annen relevant brevveksling mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO innhentet og analysert. Landbruks- og matdepartementet har i tillegg oversendt et dokument til Riksrevisjonen om mål- og resultatstyringen av NIBIO som også er analysert. Dokumentet er et internt arbeidsdokument som ble utarbeidet av departementet under forberedelsene til intervjuene med Riksrevisjonen høsten 2019.

Problemstillingen er videre belyst gjennom intervju¹² med og spørsmål i brev til Landbruks- og matdepartementet. Intervjuguide ble sendt til Landbruks- og matdepartementet i forkant av intervjuene. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju. For å belyse Forskningsrådets evaluering av primærnæringsinstituttene, hvor NIBIO inngår, ble Forskningsrådet intervjuet. Intervjureferatene er verifiserte.

3.2 Metodisk tilnærming til problemstilling 2 om NIBIOs styringssystemer, rutiner og prosesser

For å belyse problemstilling 2 har vi etterspurt all relevant dokumentasjon på intern styring fra NIBIO og på bakgrunn av dette analysert følgende dokumenter: NIBIOs tertial- og årsrapporter 2015–2019, strategier, fagstrategiske handlingsplaner for alle divisjoner og seks avdelinger samt interne tildelingsbrev og budsjettmatriser for bevilgninger. Videre er styremøtereferater fra perioden 2015–2019, ledermøtereferater fra første halvdel av 2019, gevinstrealiseringsplanen for 2015–2020, instruks for administrerende direktør og stillingsbeskrivelser for direktører og avdelingsledere analysert. Vi har også analysert NIBIOs egenvurdering i forbindelse med Forskningsrådets evaluering av primærnæringsinstituttene, internrevisjonsinstruks og -rapporter, rutiner for risikovurderinger, rutiner for kvalitetssikring, prosjekthåndbok, årshjul for NIBIOs ledelse, rutiner tilknyttet strategiske instituttsatsinger samt rutiner for rapportering av årsrapporten. En del av den metodiske tilnærmingen har gått ut på å etterspørre dokumenter omtalt i intervju og i dokumenter som allerede inngår i datagrunnlaget.

¹²Intervjuet ble delt opp i tre separate møter.

Dokumentanalysen er supplert med semistrukturerte intervju med følgende i NIBIO:

- den administrative og faglige ledelsen ved administrerende direktør, forskningsdirektøren, økonomidirektøren¹³ og organisasjonsdirektøren – ble intervjuet samlet ved oppstarten og avslutningen av datainnsamlingen
- forskningsdirektøren og organisasjonsdirektøren – ble intervjuet samlet
- de fem divisjonsdirektørene – ble intervjuet hver for seg
- et utvalg av seks avdelingsledere i tre ulike divisjoner – ble intervjuet hver for seg

Dokumentanalysen og intervjuene med NIBIOs administrative og faglige ledelse (heretter omtalt som NIBIOs ledelse) har blitt supplert med et brev med spørsmål til NIBIOs styre. Spørsmålene ble stilt skriftlig i stedet for i intervju på grunn av koronasituasjonen. Styret besvarte spørsmålene i april 2020. Intervjuene og brevet til styret er brukt til å beskrive skriftlige og praktiserte styringssystemer, rutiner og prosesser på alle nivå i virksomheten.

De seks avdelingene som ble intervjuet, ble valgt ut på bakgrunn av intervjudata fra divisjonsdirektørene og variasjon i avdelingenes prosjektportefølje, størrelse og kontorsted. NIBIOs prosjekter kan grupperes etter finansieringskilde: kunnskapsutviklingsmidler, grunnbevilgning, tilskuddsmidler og oppdragsmidler. Utvalget omfatter alle prosjektgruppene. Avdelingene som ble valgt ut, hadde mellom 9 og 31 ansatte og hadde i 2019 ansvaret for til sammen ca. 335 av NIBIOs totalt 1594 inntektsgivende prosjekter.

Det ble utarbeidet detaljerte intervjuguider som ble sendt til intervjuobjektene i forkant av intervjuene. Samtlige intervjureferater er verifiserte.

Dokumentanalysen og intervjudataene ble supplert av informasjon om NIBIOs ERP-system og økonomistyring som ble innhentet i forbindelse med Riksrevisjonens interimsrevisjon av virksomheten i november 2019. Denne informasjonen danner grunnlaget for å utarbeide en beskrivelse av NIBIOs økonomisystem, herunder en beskrivelse av ERP-systemet og rutiner for budsjettering og økonomistyring. Beskrivelsen ble verifisert av NIBIOs økonomidirektør.

¹³ Deltok kun i det første intervjuet.

4 Revisjonskriterier

4.1 Overordnede mål for NIBIOs virksomhet

Landbruks- og matdepartementet har hovedansvaret for politikkutvikling og resultatoppfølging innen mat- og landbruksområdet. Departementet har også ansvar for å utvikle og sikre det faglige grunnlaget for politiske avgjørelser og styring og oppfølging av underliggende virksomheter. Målet er å fremme matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og et bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Det er også et mål at landbruks- og matforvaltningen skal være effektiv, og at forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovedmålene i landbruks- og matpolitikken blir nådd.¹⁴

NIBIO skal støtte opp under Landbruks- og matdepartementets mål knyttet til kunnskap og innovasjon med følgende tre delmål:

- målrettet bruk av midler til forskning og innovasjon
- kunnskap og kompetanse skal være tilgjengelig for næring og forvaltning
- en effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre

Instituttet skal bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer.¹⁵

NIBIO ble opprettet i 2015 som en sammenslåing av de tidligere forskningsinstituttene Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap. Formålet med sammenslåingen var å etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning. Mer ressurser skal benyttes til å utvikle ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte, og mindre ressurser til administrasjon, drift og vedlikehold. Målet med sammenslåingen var også større grad av tverrfaglighet og økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren for å gi bedre muligheter for utvikling av bioøkonomien.¹⁶

4.1.1 Krav til effektivitet

Effektivisering er et overordnet mål for forvaltningspolitikken. Ifølge St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* 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.¹⁷ Ved behandlingen av meldingen sluttet Stortinget seg til dette verdigrunnlaget i forvaltningen.¹⁸

Bevilgningsreglementet § 10 krever at utgiftsbevilgningene disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Dette innebærer at disponeringen må være i samsvar med de formelle rammene som knytter seg til bevilgningsvedtaket, samtidig som det kreves at bevilgningene brukes effektivt.¹⁹

¹⁴ Prop. 1 S (2018–2019) for Landbruks- og matdepartementet.

¹⁵ Prop. 1 S (2018–2019) for Landbruks- og matdepartementet og Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO for 2019 av 20. desember 2018, jf. Prop. 1 S (2017–2018) og Prop. 1 S (2016–2017) for Landbruks- og matdepartementet.

¹⁶ Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet og Innst. 8 S (2014–2015).

¹⁷ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 10, 11 og 29.

¹⁸ Innst. S nr. 321 (2008–2009).

¹⁹ *Veileder i statlig budsjettarbeid* (2014) Finansdepartementet, pkt. 4.2.2.1.

NIBIO skal således disponere sine materielle og menneskelige ressurser på en slik måte at måloppnåelsen blir høyest mulig.

4.2 Krav til NIBIOs virksomhetsstyring

4.2.1 Krav til intern styring og internkontroll

NIBIOs ledelse har ansvar for å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra Landbruks- og matdepartementet.²⁰ 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.²¹ NIBIO skal rapportere til Landbruks- og matdepartementet. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til krav stilt av departementet og med vekt på måloppnåelse og resultater.²²

NIBIO skal i henhold til *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringer skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet må vurderes opp mot kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering.²³

Det framgår av økonomireglementet at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll, blant annet for å sikre at ressursbruken er effektiv.²⁴ 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. NIBIOs 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.²⁵

Ifølge en veileder i internkontroll som er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 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 fastsatte mål og krav blir oppfylt.²⁶ Veilederen omtaler også forhold som ofte er avgjørende for å oppnå måltrettet og effektiv drift. Det framgår av veilederen at effektiv internkontroll forutsetter at ledelsen fastsetter rammer for hvordan virksomheten skal innrettes for at samfunnsoppdraget skal realiseres. Dette innebærer at ledelsen formaliserer og dokumenterer overordnede føringer og prinsipper samt myndighet, roller og ansvar knyttet til virksomhetskritiske og risikoutsatte områder og prosesser – også kalt policyer og/eller virksomhetens instruksjoner. Ledelsen må videre 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 på etablert internkontroll. Dokumentasjonen bør gi en

²⁰ Se *reglement for økonomistyring i staten* § 1, der det slås fast at reglementets hensikt er at statlige midler skal brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, og *bestemmelser om økonomistyring i staten*, pkt. 2.2 *Myndighet og ansvar*.

²¹ Økonomireglementet § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

²² Økonomireglementet § 9 *Planlegging, gjennomføring og oppfølging; bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) pkt. 1.5.1 *Rapportering*.

²³ Økonomireglementet § 16 *Evalueringer*; økonomibestemmelsene pkt. 1.6.3 *Evalueringer*.

²⁴ Økonomireglementet § 14 *Intern kontroll*.

²⁵ Økonomibestemmelsene pkt. 2.2. *Myndighet og ansvar*.

²⁶ *Veileder i internkontroll* (2013) Direktoratet for økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).

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.²⁷

4.3 Krav til Landbruks- og matdepartementets styring og oppfølging

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at departementets underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger.²⁸ 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.²⁹ I virksomhetens rapportering skal det legges vekt på måloppnåelse og resultater. Dette kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter for brukere og samfunn.³⁰ Departementet har ansvar for at styringsdialogen fungerer på en hensiktsmessig måte.³¹ Departementets styring må tilpasses virksomhetens egenart og risiko og vesentlighet.³²

Finansdepartementet har utarbeidet en veileder i etatsstyring, som blant annet gir rettleiding i hvordan departementet bør fastsette mål- og resultatkrav for en virksomhet. Når det skal fastsettes mål- og resultatkrav for en virksomhet, er det ifølge veilederen 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.³³

Det følger av bevilgningsreglementet at Landbruks- og matdepartementet i sitt forslag til statsbudsjett skal beskrive de resultatene de tar sikte på å oppnå, og gi opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår.³⁴ Utgiftsbevilgningene skal disponeres på en

²⁷ Økonomibestemmelsene pkt. 2.4. *Internkontroll*.

²⁸ Økonomireglementet § 6 *Departementenes plikt til å gjennomføre stortingsvedtak*; økonomibestemmelsene pkt. 1.2. *Myndighet og ansvar*.

²⁹ Økonomireglementet § 4 *Grunnleggende styringsprinsipper*.

³⁰ Økonomibestemmelsene pkt. 1.5.1 *Rapportering*.

³¹ Økonomibestemmelsene pkt. 1.2 *Myndighet og ansvar*.

³² Økonomireglementet § 4 tredje ledd.

³³ *Veileder i etatsstyring* (2011) Finansdepartementet, s. 11, 12 og 13.

³⁴ Bevilgningsreglementet § 9 *Redegjørelse for bevilgningsforslagene*.

slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å nå de planlagte resultater.³⁵ Departementet skal i tildelingsbrev stille bevilgninger til disposisjon for NIBIO.³⁶

Departementet har et overordnet ansvar for at NIBIO 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.³⁷ 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.³⁸

³⁵ Bevilgningsreglementet § 10 *Disponering av gitte bevilgninger.*

³⁶ Økonomireglementet § 7 *Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter.*

³⁷ Økonomireglementet § 9 og § 15; økonomibestemmelsene pkt. 1.2 *Myndighet og ansvar.*

³⁸ Økonomireglementet § 16 *Evalueringer*; økonomibestemmelsene pkt. 1.5 *Oppfølging av virksomheten.*

5 NIBIOs oppgaver, organisering og finansiering

NIBIO er i henhold til instituttets vedtekter et nettobudsjettert forvaltningsorgan med særskilte fullmakter under Landbruks- og matdepartementet. Nettobudsjetterte virksomheter beholder eventuelle ubrukte midler ved årets slutt, kan benytte egne inntekter til sitt formål og bestemmer fordelingen av kostnader på drift og investeringer. Følgelig har nettobudsjetterte virksomheter noe større økonomisk handlefrihet enn bruttobudsjetterte virksomheter.³⁹ I henhold til vedtektene har instituttet eget styre, og det skal ha en fri og uavhengig stilling i alle faglige spørsmål.

5.1 NIBIOs samfunnsoppdrag og oppgaver

NIBIOs samfunnsoppdrag og overordnede oppgaver framgår av vedtektene §§ 1 og 2.⁴⁰ NIBIO skal bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. NIBIOs oppgaver er ifølge vedtektene å levere forskningsbasert kunnskap av høy kvalitet og relevans, være nasjonalt ledende og internasjonalt konkurransedyktig, levere gode beslutningsgrunnlag for forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig, ivareta nasjonal faglig beredskap og å bidra til utviklingen av bioøkonomien i grønn sektor.

NIBIOs styre og ledelse framhever i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at NIBIO har tre overordnede oppgaver: (1) oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet og andre deler av det offentlige, (2) forskning og (3) faglig formidling. Styret peker i brev til Riksrevisjonen på at NIBIO både er et forskningsinstitutt og et forvaltningsorgan. Som forskningsinstitutt driver instituttets ansatte forskning finansiert av Forskningsrådet, EU og andre offentlige myndigheter, og instituttet påtar seg også forskningsoppdrag for andre. Som forvaltningsorgan utfører NIBIO konkrete utrednings- og forvaltningsoppgaver, særlig for Landbruks- og matdepartementet. Ifølge styret er det store samvirkegevinster mellom de to oppgavene. Styringsmessig er imidlertid de to oppgavene forskjellige. Styret utdyper at ettersom forskningsmidler i stor grad kanaliseres via Forskningsrådet, er departementets mulighet til å utøve mål- og resultatstyring begrenset når det gjelder forskningsdelen av NIBIOs virksomhet. Når det gjelder forvaltningsoppgavene, oppfatter styret imidlertid styringen som tydelig og resultatorientert.

NIBIOs ledelse bemerker i intervju at en særegenhet ved instituttet er at selv om NIBIO er underlagt et departement, på samme måte som andre statlige virksomheter, må virksomheten drives mer som et forretningsmessig foretak, blant annet fordi ca. halvparten av instituttets inntekter kommer fra ekstern finansiering gjennom akkvisisjons- og markedsbasert virksomhet.

I 2019 hadde NIBIO totalt 1807 prosjekter, hvorav 1594 prosjekter var inntektsgivende (bevilgninger og eksternt finansiert).⁴¹ All faglig aktivitet i NIBIO er organisert gjennom prosjekter. I intervju karakteriserer NIBIOs ledelse prosjektene som nøkkelen til virksomheten og nøkkelen til å forstå hvordan NIBIO styres.

5.2 NIBIOs organisering

5.2.1 NIBIOs styre

NIBIOs styre er virksomhetens øverste organ, og styrets oppgaver er regulert i NIBIOs vedtekter. Departementet kan gi nærmere veiledning og instruksjoner om styrets arbeid

³⁹ *Nettobudsjetterte virksomheter*. <Statsregnskapet.dfo.no/historier/2019/nettobudsjetterte-virksomheter> [Hentdato 02.07.2020]

⁴⁰ Landbruks- og matdepartementet: *Mål- og resultatstyring av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*, dokument sendt til Riksrevisjonen per e-post 14. november 2019.

⁴¹ E-post fra NIBIO til Riksrevisjonen 23. mars 2020.

og rolle, og styringsdialogen mellom styret og Landbruks- og matdepartementet ivaretas gjennom tildelingsbrev, årsrapport og styringsmøter. Prinsipielle spørsmål som krever politisk avklaring, skal styret legge fram for departementet.

Landbruks- og matdepartementet peker i intervju på at styremodellen gir bedre avstand mellom departementet som politisk organ og den faglige aktiviteten i NIBIO. Dette gir større legitimitet til NIBIO som forskningsinstitusjon. Ifølge departementet tilfører styret ledelses-, styrings- og fagkompetanse, både innenfor landbruks- og matområdet og tverrfaglige innsatsområder.

NIBIOs styre har ansvar for å følge opp føringer fra departementet som følger av *Instruks: Økonomi- og virksomhetsstyring i Norsk institutt for bioøkonomi* (heretter omtalt som virksomhetsinstruksen), *Vedtekter for Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)* og tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet.⁴² Styrets ansvar er nedfelt i vedtektene. Styret skal påse at instituttet organiseres og drives på en måte som fremmer instituttets formål. Styret skal blant annet fastsette strategiske planer og budsjetter, påse at instituttet drives i henhold til overordnede bestemmelser, og arbeide for at instituttet bevarer sin faglige uavhengighet med kvalitet, effektivitet og relevans som premisser for virksomheten. Det følger av virksomhetsinstruksen at alle beslutninger ved instituttet som tas av andre enn styret, treffes etter delegasjon fra styret og på styrets ansvar. Styret skal føre tilsyn med den daglige ledelsen og instituttets virksomhet for øvrig, og styret har også ansvar for å ivareta styringsdialogen med departementet. Den daglige ledelsen av instituttet ivaretas av administrerende direktør etter fullmakter fastsatt av styret.

NIBIOs ledelse opplyser i intervju at styringen og rapporteringen mellom NIBIOs styre og administrasjonen i NIBIO i praksis skjer gjennom styremøter, som holdes seks ganger i året, og løpende dialog ved behov.

5.2.2 NIBIOs interne organisering

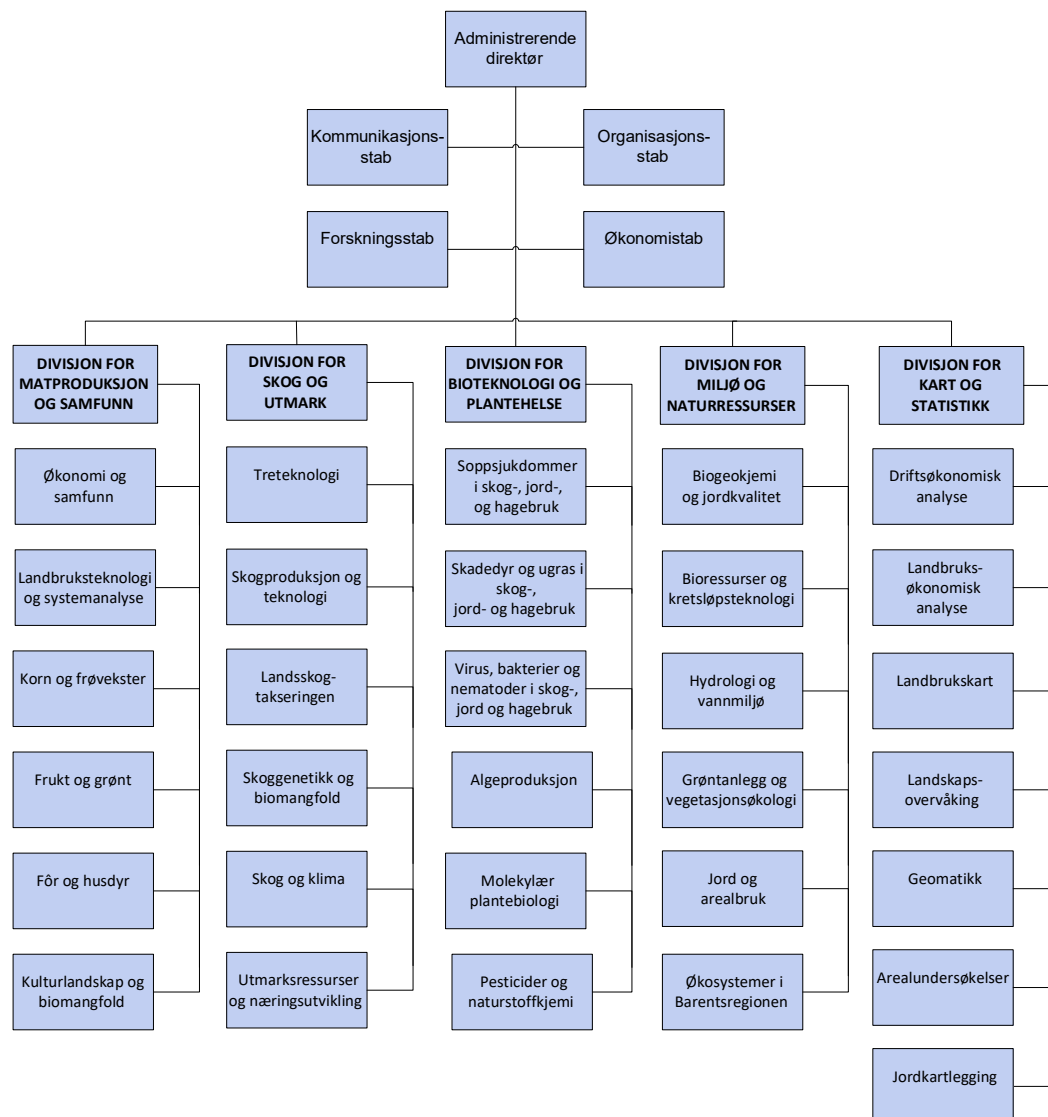
NIBIO er organisert som en linjeorganisasjon med totalt 683 ansatte fordelt på 629 årsverk. NIBIO er organisert i fem faglige divisjoner og fire sentrale stabsenheter, og hver divisjon er delt inn i flere avdelinger, jf. figur 1.⁴³ NIBIO har hovedkontor på Ås, avdelingskontor i Oslo og 13 regionale enheter. Den enkelte regionale enhet har som oftest fagpersonale fra flere divisjoner og avdelinger.⁴⁴

⁴² *Instruks: Økonomi- og virksomhetsstyring i Norsk institutt for bioøkonomi* (NIBIOs virksomhetsinstruks), fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 25. juni 2015, med endringer 26. januar 2018; *Vedtekter for Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 27. februar 2015.

⁴³ Intervju med NIBIOs ledelse den 28. august 2019. Alle tall er hentet fra NIBIOs årsrapport 2019.

⁴⁴ *Ansatte*. <www.nibio.no/ansatte> [Hentdato 04.08.2020]

Figur 1 NIBIOs organisasjonskart



Kilde: NIBIOs årsrapport for 2019

NIBIOs fem faglige divisjoner:

- *Divisjon for matproduksjon og samfunn* omfatter forskningsområder som bedrifts- og samfunnsøkonomi, landbruksteknologi og systemanalyse, frukt og grønt, planteproduksjon og husdyrhold samt kulturlandskap og biomangfold.
- *Divisjon for miljø og naturressurser* driver forskning innenfor fagområdene jord, vann, avfall, vegetasjon, miljøteknologi og klima.
- *Divisjon for skog og utmark* har ansvar for skog- og utmarksfaglige spørsmål.
- *Divisjon for bioteknologi og plantehelse* har kompetanse innenfor plantehelse og plantevern i skog-, jord- og hagebruk og arbeider også med nye områder innenfor bioøkonomien, for eksempel produksjon av alger.
- *Divisjon for kart og statistikk* har kjernekompetanse innenfor økonomisk statistikk og analyse, ressurskartlegging og geomatikk. Sentrale oppgaver i divisjonen er datafangst, dataforvaltning, bearbeiding og analyse av data samt formidling av geografiske data gjennom digitale kartløsninger.⁴⁵

⁴⁵ NIBIOs årsrapport for 2019.

5.3 NIBIOs finansieringsmodell

NIBIOs inntekter kommer fra ulike kilder, jf. tabell 1.

Tabell 1 Oversikt over NIBIOs driftsinntekter

Driftsinntekter	Regnskap 2019	Andel
Inntekt fra bevilgninger	400 975 226	52 %
Tilskuddsinntekter	259 485 146	34 %
Inntekt fra oppdrag	90 863 100	12 %
Andre driftsinntekter	15 245 353	2 %
Sum driftsinntekter kroner	766 568 825	100 %

Kilde: NIBIOs årsrapport for 2019

Tabellen viser at omtrent halvparten av NIBIOs driftsinntekter er *bevilgninger*. Disse midlene tildeles fra to ulike budsjettkapitler i Landbruks- og matdepartementets årlige budsjett, gjennom to ulike tildelingsbrev:

- Gjennom tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO blir det tildelt midler til *Kunnskapsutvikling, formidling og beredskap* (kunnskapsutviklingsmidler). I 2019 utgjorde kunnskapsutviklingsmidlene omtrent 228 millioner kroner. Midlene finansierer den mest forvaltningsrettede delen av NIBIOs virksomhet. I tillegg kan NIBIO motta spesifikke midler fra Landbruks- og matdepartementet det enkelte budsjettår.⁴⁶ Totalbevilgningen over Landbruks- og matdepartementets budsjett utgjorde ca. 235 millioner kroner i 2019. Bevilgningen følges opp gjennom ordinær etatsstyringsdialog med departementet.⁴⁷
- NIBIO mottar også en grunnbevilgning som tildeles gjennom tildelingsbrev fra Forskningsrådet (tidligere kalt basisbevilgning).⁴⁸ Også denne bevilgningen kommer fra Landbruks- og matdepartementets budsjett, og den utgjorde i 2019 omtrent 131 millioner kroner. Midlene tildeles i tråd med Kunnskapsdepartementets *Retningslinjer for statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter og forskningskonsern*. Bevilgningen skal blant annet disponeres til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging. Forskningsrådet har ansvar for samle inn og kvalitetssikre årlige nøkkeltall for instituttene som grunnlag for grunnbevilgningssystemet. I tillegg har det ansvar for øvrig resultatvurdering og for å rapportere om utviklingen i sektoren.⁴⁹ NIBIO mottar også annen bevilgning fra Forskningsrådet, og i 2019 var totalbevilgningen ca. 151 millioner kroner.

Forskjellen mellom tallet for inntekt fra bevilgninger i tabell 1 og summen av bevilgningene over Landbruks- og matdepartementets budsjett skyldes at inntekt fra bevilgninger i tabellen er periodisert i tråd med statlige regnskapsstandarder (SRS).

⁴⁶ For eksempel mottok NIBIO blant annet midler til prosjektet *Future forest*, jf. Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon kap. 1149 post 73, og midler til ekstraordinært vedlikehold, jf. Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon kap. 1100 post 45, i 2019.

⁴⁷ Landbruks- og matdepartementets budsjettproposisjon kap. 1136 post 50.

⁴⁸ Kapittel 1137 post 51, *Basisløyvinger*.

⁴⁹ Forskningsrådets tildelingsbrev for grunnbevilgningen/-finansieringen (tidligere basisfinansieringen) krever at NIBIO rapporterer nøkkeltall til NIFU og gir en verbal beskrivelse av den faglige virksomheten til Forskningsrådet. Forskningsrådet utarbeider én overordnet årsrapport om instituttsektoren og fire såkalte arenarapporter, derav én om primærnæringsinstituttene hvor NIBIO inngår. Årsrapportene viser blant annet hvordan instituttene har disponert bevilgningen, samt andre nøkkeltall fra NIFU.

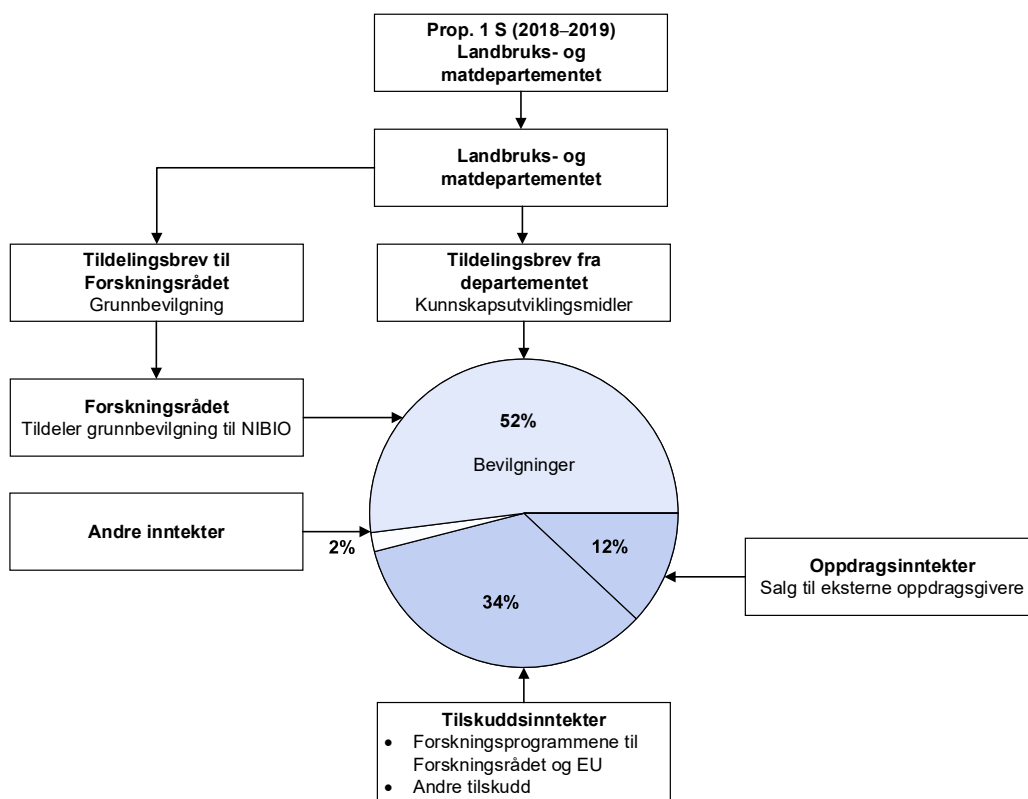
Tabellen viser at NIBIO i tillegg har eksterne inntekter på til sammen ca. 350 millioner kroner i form av tilskudds- og oppdragsinntekter:

- Tilskuddsinntekter mottas fra nasjonale og internasjonale finansieringskilder til egne aktiviteter. Dette er ofte konkurranseutsatte midler fra Forskningsrådets og EUs forskningsprogrammer og midler fra andre offentlige aktører.
- Oppdragsinntekter stammer fra salg av varer og/eller tjenester til eksterne oppdragsgivere. I årsregnskapet overfører NIBIO resultatet (overskudd eller underskudd) fra oppdragsvirksomheten til opptjent virksomhetskapital i balansen. Landbruks- og matdepartementet forutsetter at NIBIO har tilstrekkelig virksomhetskapital for å kunne håndtere risiko og ta eventuelle tap i oppdragsmarkedet.⁵⁰

Landbruks- og matdepartementet har utarbeidet egne retningslinjer for eksternfinansiert virksomhet ved instituttene.⁵¹ Retningslinjene skal sikre korrekt regnskapsføring i henhold til statlige regnskapsstandards.⁵² Av retningslinjene følger det at det skal være et regnskapsmessig skille mellom eksternfinansiering og Landbruks- og matdepartementets budsjettbevilgninger, og at all eksternfinansiert aktivitet skal underbygge instituttets strategiske prioriteringer.

Styrings- og finansieringsmekanismene i NIBIO er illustrert i figur 2:

Figur 2 NIBIOs inntekter



Kilde: Retningslinjer for eksternfinansiert aktivitet ved instituttene under Landbruks- og matdepartementet og NIBIOs årsrapport for 2019

⁵⁰ Intervju med Landbruks- og matdepartementet 8. november 2019, diverse etatsstyringsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO.

⁵¹ Rundskriv M-1/2017: *Retningslinjer for eksternfinansiert aktivitet ved instituttene under Landbruks- og matdepartementet*, 14. juni 2017.

⁵² Brev fra Landbruks- og matdepartementet til Riksrevisjonen av 11. oktober 2019.

6 Landbruks- og matdepartementets etatsstyring av NIBIO

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at NIBIO gjennomfører aktiviteter i samsvar med målene i Stortingets vedtak og forutsetninger. Landbruks- og matdepartementet styrer NIBIO gjennom vedtekter, virksomhetsinstruksen, årlige tildelingsbrev, oppfølging via rapportering og etatsstyringsmøter. Landbruks- og matdepartementet presiserer at tildelingsbrevet skal ses i sammenheng med NIBIOs virksomhetsinstruks.⁵³ Virksomhetsinstruksen fra 2018 angir rapporteringskrav som går over flere år.⁵⁴

Et grunnleggende styringsprinsipp er at alle statlige virksomheter skal fastsette mål og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte, jf. økonomireglementet § 4. Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter gjennom tildelingsbrevet, jf. § 7.

Stortingets budsjettvedtak ved opprettelsen av NIBIO er ifølge departementet premissgivende for alle NIBIOs styringsdokumenter og integrert i departementets mål- og resultatstyring av NIBIO.⁵⁵

Landbruks- og matdepartementets virksomhetsinstruks for NIBIO slår fast at instruksen utdyper økonomireglementet og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Instruksen viser også til at mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten. I tillegg opplyser departementet i intervju at mål- og resultatstyringen suppleres av andre former for styring, som aktivitets- og oppgavestyring. Landbruks- og matdepartementet opplyser videre at mål- og resultatstyring i NIBIO må tilpasses instituttets egenart som et uavhengig, nettobudsjettert forskningsinstitutt med et styre. Departementet viser til at nettobudsjetterte virksomheter har noe større økonomisk handlefrihet enn bruttobudsjetterte virksomheter. De kan overføre midler mellom budsjettår og bygge opp virksomhetskapi tal. Virksomheten må samtidig finne løsninger på eventuelle underskudd i oppdragsaktiviteten. Dette har ifølge departementet betydning for styringen og oppfølgingen av virksomheten. Landbruks- og matdepartementet opplyser i samme intervju at mål- og resultatstyringen av nettobudsjetterte virksomheter prinsipielt innrettes på samme måte som for bruttobudsjetterte virksomheter.

6.1 Mål, styringsparametere og resultatkrav i Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev og NIBIOs vedtekter

6.1.1 Målene som er satt for NIBIOs virksomhet

Landbruks- og matdepartementet viser til at NIBIOs vedtekter beskriver virksomhetens samfunnsoppdrag, oppgaver og fagområder, og at disse er nært knyttet til hovedmålene i landbruks- og matpolitikken.⁵⁶

I tildelingsbrevene fra 2016–2020 viser departementet til at NIBIO skal støtte opp under Landbruks- og matdepartementets overordnede og tverrgående sektormål knyttet til kunnskap og innovasjon: *Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til at hovedmålene i landbruks- og matpolitikken blir nådd.*⁵⁷

Under det tverrgående målet for forskning, innovasjon og kompetanse har Landbruks- og matdepartementet fastsatt tre delmål. Delmålene, med føringer for NIBIO, er gjengitt i

⁵³ Presisering i alle tildelingsbrev i perioden 2015–2020.

⁵⁴ Før 2018 gjaldt NIBIOs virksomhetsinstruks økonomi og regnskap og anga ikke rapporteringskrav for årsrapporten.

⁵⁵ Referat fra intervju med Landbruks- og matdepartementet 20. november 2019.

⁵⁶ Landbruks- og matdepartementet: *Mål- og resultatstyring av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*, arbeidsdokument sendt til Riksrevisjonen per e-post 14. november 2019.

⁵⁷ De årlige budsjettproposisjonene til Landbruks- og matdepartementet, tildelingsbrev fra departementet til NIBIO i perioden 2016–2020 og intervju med Landbruks- og matdepartementet 8. november 2019.

tildelingsbrevene. I perioden 2016–2019 var føringene i all hovedsak likelydende, jf. faktaboks 1.

Landbruks- og matdepartementet viser i intervju til at mål- og resultatstyringen gjelder for hele virksomheten, og at det overordnede målet og delmålene rammer inn all faglig aktivitet i NIBIO.

Faktaboks 1 Tre delmål med føringer i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO

Delmål 1: Målrettet bruk av midler til forskning og innovasjon

NIBIO skal være det ledende kunnskapsmiljøet i Norge innenfor bioøkonomien. Gjennom nasjonalt og internasjonalt forskningssamarbeid skal det utvikles kunnskap som støtter opp under markedsmuligheter på området jf. regjeringens strategi for bioøkonomi "Kjente ressurser – uante muligheter". Instituttet må ha en regional tilnærming til arbeidet med å utvikle kunnskap til landbruks- og matnæringene. NIBIO skal videreføre sine bidrag til innovasjon og kommersialisering av forskningsresultater.

Delmål 2: Kunnskap og kompetanse er tilgjengelig for næring og forvaltning

Departementet forventer at NIBIO raskt og effektivt deler kunnskap slik at den kan tas i bruk av virksomhetens målgrupper. Instituttet skal videreutvikle formidlingsarenaer og bruk av skriftlige og digitale distribusjonskanaler for å fremme god formidling slik at kunnskapen blir tilgjengelig, også for aktører uten forskningsfaglig bakgrunn. Det forutsetter at instituttet har god dialog med brukerne av kunnskapen for å identifisere forbedringsmuligheter.

Delmål 3: En effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre

NIBIO skal videreutvikles som et faglig og økonomisk solid forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning. Videre bes NIBIO om å videreføre samarbeidet med andre kunnskapsmiljøer for å styrke det tverrfaglige forskningssamarbeidet innenfor landbruks- og matsektoren.

Kilde: Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO for budsjettåret 2019

I tildelingsbrevet for 2020 ble det gjort enkelte endringer av føringene under delmålene sammenlignet med tildelingsbrevene for årene 2016–2019. Blant annet framhever tildelingsbrevet for 2020 at instituttet selv tar stilling til hvilke forskningsprosjekter som skal gjennomføres for å bidra til god måloppnåelse, noe som ikke framgikk tidligere. Videre har departementet for første gang forventninger til at deler av grunnbevilgningen skal brukes til langsiktig kompetansebygging på områder som blir viktige for instituttets målgrupper framover. Det har også en konkret forventning om at NIBIO skal styrke virksomhetskapitalen. Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev at endringene følger av departementets kontinuerlige arbeid med å forbedre og videreutvikle tildelingsbrevet.

I tråd med Landbruks- og matdepartementets årlige budsjettproposisjoner er konkrete prioriteringer redegjort for i tildelingsbrevene særlig knyttet til bruken av kunnskapsutviklingsmidler (jf. delmål 2). Departementet opplyser i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at ambisjonsnivå og resultatforventninger går tydelig fram av tildelingsbrevene for denne delen av virksomheten. Bevilgningen til dette formålet

er på ca. 230 millioner kroner årlig. Midlene skal disponeres innenfor NIBIOs følgende seks hovedområder:⁵⁸

- mat og planteproduksjon
- beredskap, plantehelse og mattrygghet
- skog og utmark
- areal- og genressurser
- kart og geodata
- foretaks-, nærings- og samfunnsøkonomi

Omtalen av de seks hovedområdene i tildelingsbrevene omfatter overordnede prioriteringer, forventninger og resultatkrav. I tillegg er lokal og regional samfunnsutvikling og klima to tverrgående innsatsområder.⁵⁹

I vedlegg til de årlige tildelingsbrevene i 2016–2020 konkretiserer Landbruks- og matdepartementet ytterligere den delen av kunnskapsutviklingsmidlene som er knyttet til NIBIOs forvaltningsstøtte. Departementet opplyser i intervju at de gjennomfører aktivitets- og oppgavestyring for denne delen av NIBIOs virksomhet. I vedlegget angir departementet hvilke aktiviteter, oppgaver og leveranser NIBIO skal gjennomføre. Departementet peker i intervju på at den detaljerte omtalen av forvaltningsstøtten i tildelingsbrevene gjør at NIBIO raskt blir i stand til å starte arbeidet, uten nærmere avklaringer. Departementet peker på at forvaltningsstøtten i stor grad omfatter faste bestillinger, for eksempel knyttet til jordbruksavtalen.

Som følge av NIBIOs tilknytningsform står instituttet friere når det gjelder bruken av midler fra øvrige inntektskilder. Selv om NIBIO står fritt til å velge forskningsaktiviteter og prosjekter, viser departementet i intervju til at det likevel har enkelte forventninger til NIBIOs aktiviteter på forskningsområdet, for eksempel til deltakelse i internasjonalt forskningsarbeid og samarbeid med universitets- og høgskolesektoren.

Landbruks- og matdepartementet opplyser videre at det heller ikke styrer hvilke oppdragsprosjekter NIBIO påtar seg, så lenge de ligger innenfor rammene av NIBIOs formål. Departementets retningslinjer for eksterntfinansiert aktivitet ved instituttene presiserer imidlertid at slik aktivitet skal underbygge instituttets strategiske prioriteringer.

6.1.2 Bruken av styringsparametere for å måle resultater

Ifølge økonomibestemmelsene skal tildelingsbrevet inneholde styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være stabile over tid.

En gjennomgang av Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev for årene 2015–2019 viser at tildelingsbrevene ikke viser spesifikt til konkrete styringsparametere for departementets overordnede mål og delmål, verken i figurer, tabeller eller løpende tekst. Virksomhetsinstruksen for NIBIO inneholder heller ikke en konkretisering av overordnede mål for NIBIO i form av kvantitative eller kvalitative styringsparametere.

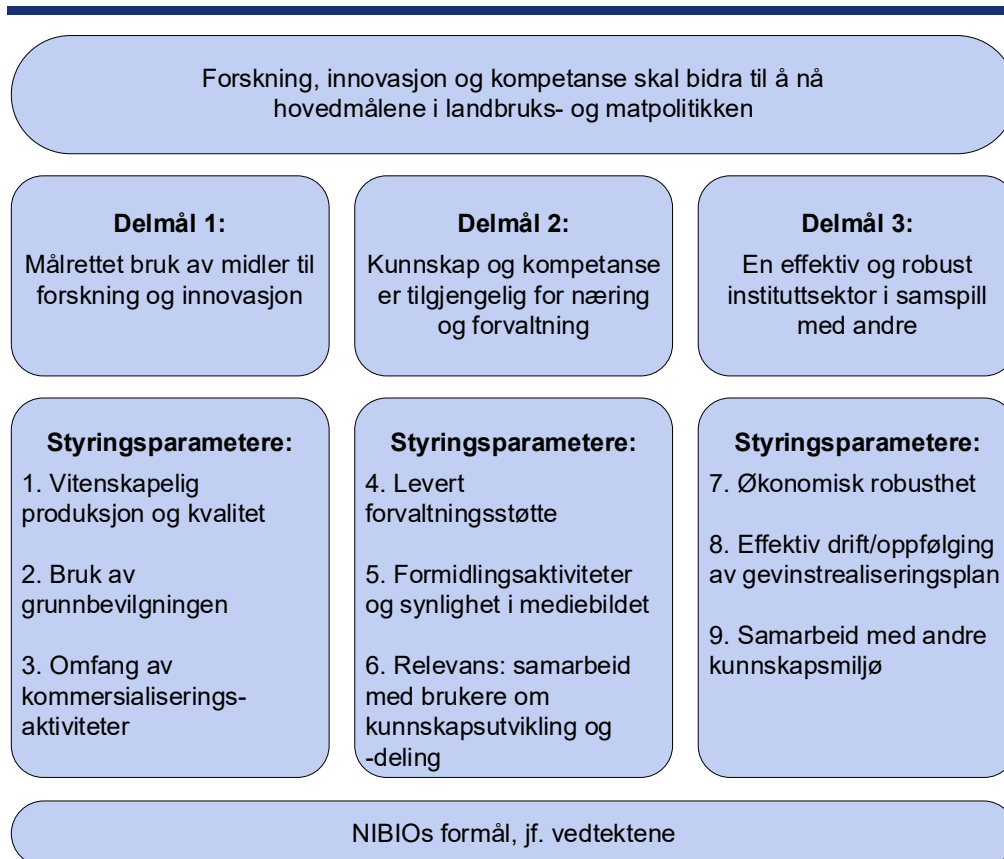
Departementet viser i brev til at det er uenig i at styringsparameterne ikke kommer fram i tildelingsbrevene. Departementet opplyser i intervju at det har identifisert ni styringsparametere i mål- og resultatstyringen av NIBIO som departementet bruker for å vurdere instituttets måloppnåelse.

⁵⁸ Kap. 1136 post 50.

⁵⁹ Det har vært noen mindre endringer i den interne avgrensningen av NIBIOs hovedområder i perioden 2015–2019 og i tverrgående innsatsområder. Dette er gjeldende områdeinndeling og tverrgående innsatsområder i henhold til tildelingsbrevet for 2020.

Figur 3 viser ifølge departementet sammenhengen mellom det overordnede målet, delmål og styringsparametere for NIBIO. Figuren er ikke gjengitt i noen av tildelingsbrevene til NIBIO eller i virksomhetsinstruksen, men framgår av et dokument som departementet har utarbeidet i forbindelse med revisjonen: *Mål- og resultatstyring av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*.⁶⁰ Landbruks- og matdepartementet presiserer i brev at dokumentet ikke er et styringsdokument, men et internt arbeidsdokument som tar utgangspunkt i tildelingsbrevet.

Figur 3 Departementets framstilling av sammenhengen mellom delmålene i tildelingsbrevene og styringsparametere for NIBIO



Kilde: Landbruks- og matdepartementet

Styringsparameterne slik de er formulert i figur 3, framgår ikke av NIBIOs styringsdokumenter. Landbruks- og matdepartementet opplyser i brev at styringsparameterne er presentert skriftlig og går tydelig fram av tildelingsbrevene. Departementet uttaler at parameterne ikke framgår som en liste i en tabell, men de kan ifølge departementet leses relativt enkelt som integrert i teksten i tildelingsbrevet. Departementet viser videre til at styringsparameterne hovedsakelig omtales under delmålene som er lagt til grunn for virksomheten, jf. tabell 2.

Tabell 2 viser hvordan Landbruks- og matdepartementet har utledet styringsparametere av forventningene som er presisert under hvert delmål i tildelingsbrevet. Unntaket er styringsparameter 8 om effektiv drift, som er utledet av departementets forventninger til effektiv ressursbruk, som angis i en annen del av tildelingsbrevet. Forventningene som er

⁶⁰ Landbruks- og matdepartementet sendte dokumentet per e-post til Riksrevisjonen 14. november 2019.

formulert i tildelingsbrevet, ligger dermed til grunn for departementets vurdering av måloppnåelsen i NIBIO.

Tabell 2 Departementets framstilling av sammenhengen mellom styringsparametere og tekst i NIBIOs tildelingsbrev for 2020

Styringsparametere	Tekst i tildelingsbrevet for 2020
Delmål 1:	
1. Vitenskapelig produksjon og kvalitet	I tråd med formålet skal NIBIO levere forskning av høy kvalitet og relevans.
2. Bruk av grunnbevilgning	Det forventes at deler av grunnbevilgningen brukes til langsiktig kompetansebygging på områder som blir viktige for instituttets målgrupper framover.
3. Omfang av kommersialiserings-aktiviteter	Videre skal NIBIO videreføre sine bidrag til innovasjon i offentlig og privat sektor og til kommersialisering av forskningsresultater.
Delmål 2:	
4. Levert forvaltningsstøtte	NIBIO yter forvaltningsstøtte til departementet som skal bidra til god måloppnåelse. Disse oppgavene gis en overordnet omtale under kapitlet «prioriteringer innen kunnskapsutvikling, formidling og beredskap». Nærmere omtale av forvaltningsstøtten for 2020 framgår av [tildelingsbrevets] vedlegg 1.
5. Formidlingsaktiviteter og synlighet i mediebildet	NIBIO er både et nærings- og forvaltningsrettet forskningsinstitutt. Instituttet er også del av en offentlig informasjons- og kunnskapsberedskap som skal sørge for at kompetanse og data er tilgjengelig når behov oppstår. I den forbindelse forventes det at ny kunnskap raskt og effektivt deles slik at den kan tas i bruk av virksomhetens mange målgrupper.
6. Relevans: samarbeid med brukerne om kunnskapsutvikling og -deling	Det forutsetter at instituttet har god dialog med brukerne av kunnskapen for å identifisere forbedringsmuligheter i hvordan instituttet utfører sine oppgaver.
Delmål 3:	
7. Økonomisk robusthet	NIBIO skal være et faglig og økonomisk robust forskningsmiljø. Instituttets økonomiske robusthet bør økes blant annet ved at virksomhetskapitalen styrkes.
8. Effektiv drift/oppfølging av gevinstrealiseringsplan	Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at NIBIO benytter tildelte midler på en kostnadseffektiv måte, jf. Reglement for økonomistyring i staten § 4. NIBIO skal i årsrapporten for 2020 redegjøre for hvordan virksomheten har arbeidet for å gjøre ressursbruken og den interne driften mer effektiv, og slik bidratt til å oppfylle målet om en effektiv landbruks- og matforvaltning.
9. Samarbeid med andre kunnskapsmiljø.	Der det er formålstjenlig skal det arbeides tverrfaglig og sammen med universitets- og høyskolesektoren for å få bedre muligheter for utvikling av bioøkonomien.

Kilde: Landbruks- og matdepartementet i brev til Riksrevisjonen

Økonomibestemmelsene punkt 1.5 slår fast at departementets tildelingsbrev skal inneholde styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, og at

disse skal være mest mulig stabile over tid. I en veileder for mål- og resultatstyring i staten beskriver DFØ bruken av styringsparametere i styringen. For at styringsparametere skal kunne brukes til å vurdere måloppnåelse og resultater, må man ifølge direktoratet velge en målemetode for hver styringsparameter. Dette kan enten være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. Departementet har formulert tydelige forventninger under hvert enkelt delmål i tildelingsbrevet, jf. tabell 2. Forventningene i seg selv kan imidlertid ikke brukes til å vurdere måloppnåelse og resultater, og sammenligne disse over tid, jf. økonomibestemmelsenes krav til styringsparametere. Dette har sammenheng med at forventningene ikke er formulert på en slik måte at det er tydelig for virksomheten hvilke resultater som forventes.

Forventningene er ikke omtalt som styringsparametere i tildelingsbrevet. Departementet har for eksempel formulert en forventning om at NIBIO i tråd med formålet skal levere forskning av høy kvalitet og relevans. Denne forventningen kan ifølge departementet formuleres som styringsparameteren «Vitenskapelig produksjon og kvalitet», jf. tabell 2. Det framgår imidlertid ikke i tildelingsbrevet at forventningen er en styringsparameter. Det framgår heller ikke hvordan resultater knyttet til forskning av høy kvalitet og relevans skal måles for å kunne følge med på utviklingen og måloppnåelsen, eller hvilke resultater som skal rapporteres til Landbruks- og matdepartementet.

Gjennomgangen av tildelingsbrevene til NIBIO i perioden 2016–2020 viser at departementet bare én gang oppgir hvordan resultatene for en forventning skal måles, nærmere bestemt i tildelingsbrevet for 2020. Dette gjelder forventningen om at NIBIO skal være et faglig og økonomisk robust forskningsmiljø. Her skriver departementet at «[I]nstituttets økonomiske robusthet bør økes blant annet ved at virksomhetskapitalen styrkes». Ifølge departementet kan forventningen formuleres i styringsparameteren «Økonomisk robusthet», jf. tabell 2.

En gjennomgang av tildelingsbrev for Landbruks- og matdepartementets øvrige underliggende virksomheter samt enkelte andre institutter, høyskoler og universiteter som i likhet med NIBIO er nettbudsjetterte virksomheter, viser at disse har målbare styringsparametere som går fram eksplisitt av tildelingsbrevet. Dette gjelder for eksempel Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Meteorologisk institutt, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Tildelingsbrevet til Meteorologisk institutt (MET) inneholder flere virksomhetsmål som hver har styringsparametere og resultatkrav. MET rapporterer på styringsparameterne med tilhørende resultatkrav og bruker disse for å vurdere egen måloppnåelse i årsrapporten. Styringsparameterne og resultatkravene er både kvantitative og kvalitative. Instituttet har også kvalitative styringsparametere som operasjonaliseres i form av konkrete tiltak som angis i tildelingsbrevet som resultatkrav.

Departementet mener at styringsparameterne i tildelingsbrevet til NIBIO gir et godt utgangspunkt for å vurdere virksomhetens måloppnåelse i tråd med kravene i økonomireglementet og -bestemmelsene. Departementet opplyser i brev at det oppfatter at det har stor frihet til å utforme styringsparametere slik det finner det hensiktsmessig. Departementet understreker i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at utformingen av styringsparametre må tilpasses virksomhetens risiko, vesentlighet og egenart. Departementet trekker fram at verken økonomireglementet eller Finansdepartementets veileder om etatsstyring stiller krav til at styringsparametere skal foreligge i én bestemt form. Departementet presiserer at det heller ikke er et krav i økonomireglementet og -bestemmelsene eller DFØs veileder om etatsstyring at målemetoden som er knyttet til den enkelte parameter skal gå fram av tildelingsbrevet.

Landbruks- og matdepartementet vedgår i brev at formen på styringsparameterne for NIBIO i noen grad skiller seg fra styringsparameterne for departementets øvrige underliggende virksomheter, men mener at dette ikke kan tillegges vesentlig betydning ettersom innretningen av parameterne blant statlige virksomheter varierer. Departementet begrunner forskjellene med at NIBIOs faglige bredde og kompleksitet

skiller virksomheten fra departementets øvrige virksomheter. Departementet opplyser at det har utformet styringsparametere som retter oppmerksomheten mot forhold som må prioriteres av NIBIOs ledelse i den daglige styringen.

Departementet presiserer at det sikrer målbarheten av styringsparameterne ved å velge relevante datasett som er knyttet til hver enkelt av de ni styringsparameterne, herunder både tallstørrelser og kvalitativ informasjon. Departementet viser videre til arbeidsdokumentet det har utarbeidet i forbindelse med revisjonen om mål- og resultatstyringen av NIBIO, som angir en rekke eksempler på aktuelle data knyttet til hver enkelt styringsparameter. Departementet bruker blant annet publikasjonspoeng per forskerårsverk for å vurdere styringsparameteren «Vitenskapelig produksjon og kvalitet». Ifølge departementet hentes data fra flere ulike kilder, som NIBIOs årsrapporter, etatsstyringsmøter og NIBIOs rapportering til NIFU og Forskningsrådet.

En gjennomgang av tildelingsbrev, virksomhetsinstruksen og føringer som er gitt i andre brev til NIBIO⁶¹, viser imidlertid at omtrent halvparten av dataene som det vises til i Landbruks- og matdepartementets dokument om mål- og resultatstyringen av NIBIO, ikke er direkte angitt som rapporteringskrav i disse styringsdokumentene. For eksempel er ikke inntekter fra EU og gjennomslag i det europeiske forskningssamarbeidet nevnt (data som belyser parameteren «Vitenskapelig produksjon og kvalitet»). NIBIO blir dermed målt på data som er knyttet til hvert enkelt delmål, uten at departementet har formidlet dette til instituttet i styringsdokumentene.

I tilfeller hvor styringsdokumenter angir rapporteringskrav, er de aktuelle dataene ikke knyttet til konkrete styringsparametere eller mål. I virksomhetsinstruksen blir det for eksempel stilt krav til rapportering av nøkkeltall for årsverk og økonomi. Det er imidlertid ikke angitt at nøkkeltallene skal brukes til å vurdere måloppnåelsen når det gjelder delmål 3, som sier at NIBIO skal bidra til en effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre. Dette framgår av analysen i tabell 15 i vedlegg 2 (punkt 11.2).

Departementet opplyser i brev at det tar opp måloppnåelse og hensiktsmessig ambisjonsnivå i styringsdialogen dersom data knyttet til måloppnåelsen indikerer at det er forbedringsmuligheter, og dersom ambisjonsnivået etter departementets vurdering burde være høyere enn det NIBIOs faktiske resultater tilsier at det er. Departementet opplyser at det sammenligner data mot tilsvarende data fra andre institutter for å få en god forståelse av NIBIOs resultatprestasjoner og hva det er realistisk å forvente.

En gjennomgang av styringsdokumentene viser at Landbruks- og matdepartementet ikke har ikke satt noen konkrete ambisjonsnivå/resultatmål i styringsdokumentene, utover resultatforventninger knyttet til forvaltningsstøtten. Gjennomgangen viser også at det ikke er dokumentert noen dialog mellom departementet og NIBIO om ambisjonsnivå. Departementet peker i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport på at årsaken til at det ikke har fastsatt ambisjonsnivå/resultatmål på forskningsområdet, er at det i tråd med økonomireglementet ønsker å ha en overordnet tilnærming i etatsstyringen. Departementet opplyser at det ikke har styringsbehov knyttet til konkrete resultatmål, men snarere behov for informasjon av overordnet karakter knyttet til trender og utviklingstrekk. Departementet ønsker ikke å svekke NIBIOs handlingsrom som et uavhengig forskningsinstitutt. Departementet mener at virksomheten selv må vurdere interne resultatmål i sine styringsdokumenter som ledd i å sikre god måloppnåelse.

Oppsummert viser analysen av Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO at departementet har formulert forventninger, men ikke tydelige styringsparametere for virksomheten. Det framgår ikke av tildelingsbrevene hvordan forventningene skal måles og rapporteres, og med bruk av hvilke data, for å gi departementet et grunnlag for å

⁶¹ Brev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO av 12. desember 2016 og 4. juli 2018.

vurdere måloppnåelse og resultater. Dette framgår heller ikke av øvrige styringsdokumenter.

NIBIO ledelse opplyser i intervju at de mottok arbeidsdokumentet om mål- og resultatstyringen av NIBIO som Landbruks- og matdepartementet utarbeidet i forbindelse med revisjonen til orientering fra departementet vinteren 2019/2020. Ledelsen kjenner seg igjen i departementets styringsparametere fra tidligere styringsdialog med Landbruks- og matdepartementet, herunder tildelingsbrevene. Ledelsen i NIBIO uttaler videre at styringsparameterne som Landbruks- og matdepartementet legger til grunn for mål- og resultatstyringen av NIBIO, er fornuftige og har et riktig presisjons- og ambisjonsnivå sett opp mot NIBIOs samfunnsoppdrag og egenart. Styret i NIBIO ble spurt om det oppfatter at departementet har etablert styringsparametere som måler NIBIOs måloppnåelse og resultater. Til dette svarer styret i brev at det ikke har sett det som sin oppgave å stille spørsmål ved Landbruks- og matdepartementets valg av styringsparametere.

Ledelsen i NIBIO opplyser i intervju at de oppfatter at det er NIBIOs ansvar å vurdere hvordan departementets styringsparametere skal måles og rapporteres, siden målemetodene for de fleste av departementets styringsparametere ikke går fram i tildelingsbrevene eller virksomhetsinstruksen. NIBIOs ledelse opplyser at de mener det er viktig å ha en dialog om hva som er mulig å måle, og hva som er hensiktsmessig å måle på kort og lang sikt. I utgangspunktet mener ledelsen at NIBIO *kan* måle på alle styringsparameterne, men at det ikke er avklart hva de sentrale måleenhetene for hver parameter er. Ledelsen mener at det er viktig at departementet og NIBIO blir enige om målemetodene for de ulike styringsparameterne for at de skal kunne benyttes strategisk.

Landbruks- og matdepartementet viser i brev til at NIBIO har unik kunnskap om brukerne og deres behov for ny kunnskap. Derfor er det hensiktsmessig at NIBIO har innflytelse på hvordan styringsparameterne måles, og på hva ambisjonsnivået på ulike områder bør være. Landbruks- og matdepartementet opplyser at de har intensjon om å gå i dialog med NIBIO om den videre utviklingen av mål- og resultatstyringen, jf. nærmere omtale i punkt 6.3.

6.2 Landbruks- og matdepartementets styring av fusjonen

6.2.1 Styring av fusjonen gjennom tildelingsbrev og vedtekter

Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at målene for fusjonen, slik de går fram av Prop. 1 S (2014–2015), er lagt til grunn i departementets utarbeidelse av styringsdokumenter til NIBIO. En sammenligning av forutsetningene for fusjonen, slik de går fram av Prop. 1 S og den tilhørende innstillingen, med forventningene i NIBIOs vedtekter, viser at forventningen om å levere kunnskap av høy kvalitet og relevans og bidra til bedre utvikling av bioøkonomien også inngår i vedtektene. Dette går fram av tabell 16 i vedlegg 3 (punkt 11.3).

En gjennomgang av Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO i perioden 2016–2020 viser at det tredelte formålet med fusjonen, jf. figur 4, omtales på ulike måter i tildelingsbrevene. Dette gjelder særlig departementets forventninger, slik de ble lagt fram for Stortinget i Prop. 1 S (2014–2015), om at NIBIO skal etablere seg som et effektivt og moderne institutt som på sikt skal bruke mer ressurser på å utvikle ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte og mindre ressurser på administrasjon, drift og vedlikehold.

Forventningen kommer tydelig fram i tildelingsbrevet for 2016, mens senere tildelingsbrev ikke viser direkte til denne delen av formålet med fusjonen. Tildelingsbrevene har imidlertid hvert år siden NIBIO ble opprettet i 2015, stilt krav om effektiv ressursbruk gjennom delmål 1 og 3, som sier at NIBIO henholdsvis skal ha en målrettet bruk av

midler til forskning og innovasjon og bidra til en effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre.

Forventningen om større grad av tverrfaglig arbeid og økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren kommer fram på ulike måter i tildelingsbrevene, hovedsakelig under delmål 3. I tildelingsbrevet for 2020 gir departementet tydelig uttrykk for forventningen om samarbeid og tverrfaglighet. I tillegg stiller departementet et særskilt krav om at NIBIO aktivt sikrer samarbeid mellom divisjoner og kompetansemiljøer i organisasjonen, med sikte på samlede faglige synergieffekter. I de tidligere tildelingsbrevene varierer departementets formuleringer, både med hensyn til hvor spesifikke forventningene om samarbeid er, og med hensyn til i hvilken grad tverrfaglighet vektlegges.

Forventningen om at NIBIO skal være et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning, blir omtalt i alle tildelingsbrevene i perioden.

Tildelingsbrevene angir ingen styringsparametere som eksplisitt er knyttet til om formålet med fusjonen oppnås. Landbruks- og matdepartementet opplyser i intervju at de benytter styringsparameterne som går fram av departementets arbeidsdokument om mål- og resultatstyringen av NIBIO, for å vurdere måloppnåelse knyttet til formålet med fusjonen. Landbruks- og matdepartementet har i intervju lagt fram en skisse som beskriver sammenhengen mellom formålet med etableringen av NIBIO og styringsparameterne, jf. figur 4.

Figur 4 Departementets framstilling av sammenhengen mellom formålet med etableringen av NIBIO og styringsparametere

Formål med sammenslåingen	Styringsparametere som støtter vurderingen
Etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning	1. Vitenskapelig produksjon og kvalitet 2. Bruk av basisfinansieringen 4. Lvert forvaltningsstøtte 5. Formidlingsaktiviteter og synlighet i mediebildet 6. Relevans: samarbeid med brukerne om kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling 7. Økonomisk robusthet
Større grad av tverrfaglig arbeid og økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren for å gi bedre mulighet for utvikling av bioøkonomien	9. Samarbeid med andre kunnskapsmiljø
Mer ressurser skal gå til å utvikle ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte, og mindre ressurser skal gå til administrasjon, drift og vedlikehold	3. Omfang av kommersialiseringsaktiviteter 8. Effektiv drift/oppfølging av gevinstrealiseringsplan

Kilde: Landbruks- og matdepartementet

I intervju viser Landbruks- og matdepartementet til at disse styringsparameterne er godt egnet til å vurdere om målene med fusjonen nås. Da NIBIO ble etablert, forutsatte departementet for øvrig at fusjonsprosessen og realiseringen av formålet med opprettelsen av NIBIO skulle skje gjennom instituttets ordinære budsjetttramme, med

mulighet for tilførsel av mindre summer gjennom andre vedtatte budsjetter og supplerende tildelingsbrev.⁶²

6.2.2 Gevinstrealiseringsplan for fusjonen

I juli 2018, fire år etter at fusjonen ble vedtatt, sendte Landbruks- og matdepartementet brev med en bestilling til NIBIO om å utarbeide en gevinstrealiseringsplan for fusjonen av NIBIO.⁶³ Departementet uttaler i intervju at gevinstrealiseringsplaner ofte utarbeides før man gjennomfører strukturelle endringer i forvaltningen, men at det ikke ble fattet noe regjeringsvedtak om å utarbeide en slik plan da NIBIO ble opprettet. Ifølge departementet ble forutsetningene som måtte være på plass før man utarbeidet en gevinstrealiseringsplan for NIBIO, fastlagt ved regjeringsvedtak i 2014.

Departementet opplyser videre i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at det i forbindelse med vedtaket om opprettelsen av instituttet i 2014 ble lagt til grunn at gevinstrealiseringsplanen skulle utarbeides etter at samlokalisering av ansatte på Ås og endringer i regional tilstedeværelse var utredet. Etter departementets vurdering ville begge disse tiltakene ha vesentlige kostnadsmessige konsekvenser. Dersom det hadde blitt utarbeidet en gevinstrealiseringsplan uten å kjenne til kostnadene ved disse tiltakene, ville det ifølge departementet medført stor risiko for en plan forbundet med høy usikkerhet knyttet til helt sentrale kostnadselementer. Departementet vurderte det derfor som lite tjenlig å utarbeide planen før NIBIO ble opprettet.

I henhold til DFØs veileder for gevinstrealisering fra 2014 bør en gevinstrealiseringsplan utarbeides i planleggingsfasen av et prosjekt og oppdateres jevnlig.

Departementet ba om at endelig gevinstrealiseringsplan skulle foreligge i desember 2018, og at den skulle gjelde for tre–fem år. Planen skulle inkludere forventede gevinster basert på formålet med fusjonen, samt planlegging og gjennomføring av disse gevinstene. I tillegg skulle den inneholde dokumentasjon på allerede realisererte gevinster.

Departementet opplyser i intervju at forventningen om gevinstrealisering i NIBIO gjelder både for den faglige og den økonomiske delen av formålet med å opprette NIBIO. I bestillingen er det derfor listet opp fem gevinstområder der departementet konkretiserte sine gevinstforventninger: (1) bedre og mer effektiv administrasjon og styring, (2) mer effektiv utnyttelse av infrastruktur, (3) bedre forskning og kunnskap, (4) bedre forvaltningsstøtte til Landbruks- og matdepartementet, Mattilsynet og Landbruksdirektoratet, og (5) bedre og mer effektiv informasjonsformidling.

Bestillingen fra departementet trakk også fram at NIBIO sto fritt til å kartlegge og synliggjøre kvalitets- og effektiviseringsgevinster på andre områder dersom det var hensiktsmessig for å få en dekkende og tilstrekkelig god gevinstrealiseringsplan. Departementet ba i tillegg om at planen skulle spesifisere årlige økonomiske gevinster kvantitativt.

Gevinstrealiseringsplanen ble ferdigstilt i januar 2019. Innholdet i planen er omtalt i punkt 7.1.5.

⁶² Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til Bioforsk for 2015; departementets prosjektbeskrivelse av fusjonsprosjektet per 19. august 2014; interimsstyrets styringsdokument for gjennomføring av prosjektet, *Fusjonering av Bioforsk – NILF – Skog og landskap* fra 1. juli 2015, vedtatt 11. november 2014; to supplerende tildelingsbrev i 2016, ett i 2017 og ett i 2018.

⁶³ Brev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO av 4. juli 2018, bestilling av gevinstrealiseringsplan for NIBIO.

6.3 Landbruks- og matdepartementets styringsmøter og kontaktmøter med NIBIO

Landbruks- og matdepartementets styring av NIBIO omfatter halvårlige styringsmøter med NIBIOs styre og ledelse. En gjennomgang av referatene fra styringsmøter i perioden 2015–2019⁶⁴ viser at temaer som går igjen i dialogen i møtene, er gjennomgang og oppfølging av budsjett og regnskap, årsrapporten og risikovurderinger samt status for NIBIOs forvaltningsoppdrag, NIBIOs nasjonale og internasjonale forskningsaktiviteter og instituttets regionale tilstedeværelse.

Styringsmøtene omhandler i tillegg aktuelle saker som oppfølgingsarbeid etter fusjonen, bevilgninger til investeringer og vedlikehold, arbeid med sikkerhet og beredskap og oppfølging av riksrevisjonssaker. Referatene fra møtene i perioden 2016–2019 viser at styret særlig har informert om krevende prosesser knyttet til gjennomføringen av fusjonen.

Videre har Landbruks- og matdepartementet gjentatte ganger og over tid varslet et behov for å samarbeide med NIBIOs administrasjon og styre om å videreutvikle mål- og resultatstyringen av instituttet. I 2016 innebar videreutviklingen en konkretisering av mål, resultatkrav og rapportering knyttet til forvaltningsoppdraget.⁶⁵ I den forbindelse ble det satt ned en arbeidsgruppe våren 2016. Verken departementet eller NIBIO har lagt fram noe dokumentasjon på at arbeidsgruppen leverte et skriftlig innspill til hvordan mål- og resultatstyringen av NIBIO skulle videreutvikles. I intervju peker imidlertid departementet på at ett resultat av prosessen var at årsrapporteringen fra NIBIO ble forbedret med gradvis større vektlegging av bruker- og samfunnseffekter, og at tildelingsbrevet ble kortet ned. Departementet understreker at NIBIO hele tiden har hatt anledning til å bidra til å utvikle mål- og resultatstyringen.

Departementet opplyser at det i perioden 2017–2018 ønsket å videreutvikle mål- og resultatstyringen i dialog med NIBIO, men at det valgte å utsette arbeidet på grunn av pågående prosesser med NIBIOs ERP-system og endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse.⁶⁶ I tildelingsbrevet til NIBIO for 2020 tar Landbruks- og matdepartementet på nytt opp behovet for å videreutvikle styringen og oppfølgingen av NIBIO. Departementet informerer om at det i videreutviklingen vil ta utgangspunkt i forventningen om mål- og resultatstyring og vurdere mål for instituttet, videreutvikle hensiktsmessige styringsparametere og tilpasse instituttets rapportering. Departementet opplyser i brev til Riksrevisjonen at det ønsker å komme i gang med prosessen så raskt som praktisk mulig, men at prosessen foreløpig er satt på vent på grunn av koronakrisen.

I tillegg til de nevnte halvårlige styringsmøtene gjennomføres det ved behov kontaktmøter av administrativ karakter mellom departementet og NIBIO. Det gjennomføres også to kontaktmøter i året mellom departementet og hver av NIBIOs fem divisjoner. Innholdet på disse møtene er faglig, og hensikten er å utveksle informasjon. Dette framgår av intervju med Landbruks- og matdepartementet.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet er kontaktmøtene en nyttig kilde til informasjon som departementet kan følge opp, og viktige for å oppnå effektive og gode leveranser av forvaltningsstøtte. Departementet understreker at det foregår gjensidig informasjonsutveksling og drøfting på faglig nivå i kontaktmøtene, men at det ikke fattes beslutninger. Dersom det oppstår behov for styringssignaler, skal disse gis skriftlig i etterkant av kontaktmøtene.

⁶⁴ Første styringsmøte i 2020 avholdes i april/mai.

⁶⁵ Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO for 2016; etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 22. april 2016.

⁶⁶ Etatsstyringsmøtet mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 17. november 2017; intervju med Landbruks- og matdepartementet 8. november 2019.

7 NIBIOs interne styring

Ifølge økonomireglementet § 14 skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for blant annet å sikre måloppnåelse, effektiv ressursbruk og at regnskap og informasjon om resultater er pålitelige og nøyaktige. NIBIOs styre og ledelse opplyser i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at de legger til grunn at den interne styringen er dimensjonert ut ifra risiko, vesentlighet og egenart for å på mest mulig hensiktsmessig måte oppfylle virksomhetens mål og krav.

7.1 NIBIOs mål og strategiske arbeid

Økonomibestemmelsene krever at virksomheten skal fastsette mål og resultatkrav og foreta prioriteringer med ettårig og flerårig perspektiv. Virksomheten skal fastsette styringsparametere som er mest mulig stabile over tid for å dokumentere utviklingen av vesentlige forhold i virksomhetens strategier.⁶⁷

7.1.1 NIBIOs overordnede strategi

Siden NIBIO ble opprettet i 2015, har totalt tre strategier blitt fastsatt av styret⁶⁸, og gjeldende strategi ble vedtatt av styret i desember 2019.

Hovedformålet med NIBIOs tidligere og nåværende strategi er å definere prioriteringer for å nå instituttets overordnede mål slik det er definert i samfunnsoppdraget, samt delmål og årlige mål som er fastsatt i tildelingsbrev og gjennom øvrig styringsdialog.⁶⁹

Da NIBIO ble opprettet i 2015, utarbeidet interimsstyret en overordnet strategi for NIBIO. En justert overordnet strategi ble vedtatt av NIBIOs styre 1. desember 2016. Den justerte strategien tydeliggjorde NIBIOs formål, samfunnsrolle og samfunnsoppdrag.

I lys av NIBIOs formål, faglige kompetanse og rolle identifiserte strategien følgende fem samfunnsutfordringer som de viktigste for NIBIO:

1. mat (matsikkerhet og mattrygghet)
2. økonomi (verdiskaping, innovasjon, strukturelle og sosioøkonomiske endringer)
3. klima (utslippsreduksjoner, karbonopptak og klimatilpasning)
4. bærekraft (miljø, ressursforvaltning og produksjon innenfor naturens og samfunnets tålegrenser)
5. transformasjon (sirkulær økonomi, ressurseffektive produksjonssystemer, innovasjon og teknologiutvikling)

I den overordnede strategien fra 2016 har NIBIO vedtatt mål innenfor flere ulike områder. Ett av målene er at NIBIO skal være det nasjonalt ledende forskningsinstituttet for utvikling av kunnskap om bioøkonomi, og bidra til blant annet matsikkerhet og bærekraftig ressursforvaltning innenfor landbruket. En dokumentgjennomgang viser at det er sammenheng mellom målene i strategien og hovedmålet og de tre delmålene som kommer fram i tildelingsbrevene fra Landbruks- og matdepartementet.

Styret vedtok 18. oktober 2018 at arbeidet med en ny strategisk plan skulle igangsettes den samme høsten. Styret peker i brev på at strategiarbeidet i 2016 i hovedsak var en nedenfra-og-opp-prosess der styret kun ble orientert underveis og først ble aktivt involvert i slutfasen. Styret ønsket imidlertid en mer sentral rolle i strategiarbeidet i 2018–2020. Strategiprosessen startet derfor i styret, som diskuterte retningsvalg og virkemidler og

⁶⁷ Økonomibestemmelsene pkt. 2.2 og 2.3.1.

⁶⁸ Inkludert interimsstyret.

⁶⁹ Intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019 og 6. mars 2020.

fastsatte strategien i forkant av strategirulleringen i resten av NIBIO.⁷⁰ NIBIOs ledelse bidro ved å gjennomføre analyser og utarbeide forslag til tekst.⁷¹ Strategien ble vedtatt på styremøtet i desember 2019 (jf. vedlegg 4, punkt 11.4). På det samme styremøtet ble styret forelagt resultatene fra NIBIOs arbeidsmiljøundersøkelse som ble gjennomført høsten 2019, og som viste at enkelte medarbeidere opplevde at NIBIO hadde uklare mål og strategier.⁷²

Strategien konkretiseres punktvis under følgende fem overskrifter:

- NIBIO – livsviktig kunnskap
- NIBIO – gir bærekraft mening
- NIBIO – fotosynteseinstituttet
- NIBIO – for næring, forvaltning og samfunn
- NIBIO – en dynamisk organisasjon

Strategien viser til NIBIOs samfunnsoppdrag og instituttets overordnede oppgaver slik de framkommer i vedtektene, §§ 1 og 2.

En gjennomgang viser at strategidokumentet som ble vedtatt i 2019, er mer overordnet enn NIBIOs tidligere strategi. Dette fører til at sammenhengen mellom innholdet i strategien og de overordnede målene og satsingsområdene i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet framstår som mindre tydelige (jf. vedlegg 4, punkt 11.4). Den overordnede innretningen av NIBIOs nye strategi er imidlertid i tråd med anbefalingene gitt av evalueringsutvalget i Forskningsrådets evaluering av primærnæringsinstituttene i 2018. NIBIOs ledelse presiserer i intervju at de årlige målene i tildelingsbrevene er ivarettatt innenfor rammene av strategien.

NIBIOs ledelse opplyser i intervju 28. august 2019 og 6. mars 2020 at NIBIOs forrige og gjeldende strategi først og fremst er kvalitative, faglige og overordnede planer for hvilken retning virksomheten skal utvikles i. Styring basert på strategien, og oppfølgingen av denne, skjer fortrinnsvis i form av løpende konkrete handlinger og tilpasninger som følge av signaler fra omverdenen.

7.1.2 Strategisk arbeid i NIBIOs administrative og faglige ledelse

Ansvar for å nå NIBIOs strategiske mål er delegert i organisasjonen. NIBIOs administrerende direktør skal sammen med stabsdirektørene (forskningsdirektør, kommunikasjonsdirektør, organisasjonsdirektør og økonomidirektør) bidra til at instituttets strategiske mål nås.⁷³

Ledelsen i NIBIO opplyser i intervju at de som hovedregel har ukentlige ledermøter der administrerende direktør, stabsdirektørene og divisjonsdirektørene deltar. I ledermøtene foretar ledelsen en dialogbasert strategisk vurdering av NIBIOs aktiviteter. Ledelsen styrer for eksempel basert på strategien ved å tolke signaler fra omverdenen og legge dem til grunn for ny faglig aktivitet.⁷⁴

NIBIOs ledelse viser i intervju 6. mars 2020 til at den nye strategien fra desember 2019 skal følges opp ved å utarbeide en overordnet handlingsplan. Den nye handlingsplanen skal ikke bli så omfattende som de tidligere fagstrategiske handlingsplanene (se omtale i punkt 7.1.3) på divisjons- og avdelingsnivå. Den nye handlingsplanen skal gjelde hele NIBIO med handlinger og tiltak med ulikt detaljeringsnivå nedover i organisasjonen.

⁷⁰ Styrets svar på spørsmål i brev 21. april 2020.

⁷¹ Intervju med NIBIOs ledelse 6. mars 2020.

⁷² Protokoll fra styremøte i NIBIO 11. desember 2019.

⁷³ Stillingsbeskrivelse forskningsdirektør 27. april 2015, stillingsbeskrivelse kommunikasjonsleder 23. april 2015 og stillingsbeskrivelse økonomidirektør 27. april 2015; instruks for administrerende direktør i NIBIO 22. februar 2017; intervju med NIBIOs forskningsdirektør og organisasjonsdirektør 21. november 2019 og intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019.

⁷⁴ Intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019.

Ledelsen opplyser i intervju at den overordnede strategien og handlingsplanen skal være et redskap som skal bidra til at NIBIO arbeider strategisk og bygger en kultur for strategisk tenkning. Ettersom NIBIO har hatt flere utfordringer siden fusjonen, er det viktig å sikre at samfunnsoppdraget vektlegges mer, og strategien er et viktig element i dette arbeidet.

7.1.3 Strategisk arbeid på divisjons- og avdelingsnivå

Divisjonsdirektørene og avdelingslederne har ifølge stillingsbeskrivelsene ansvar for at NIBIOs fagstrategiske mål nås.

Divisjonsdirektørene opplyser i intervju at de oppfatter at de strategiske og fagstrategiske målene som skal nås, viser til hele hierarkiet av styringssignaler og innspill – statsbudsjettet, tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet og Forskningsrådet samt interne tildelingsbrev til divisjonen fra NIBIO sentralt. I tillegg viser de til de strategiske og fagstrategiske målene i NIBIOs overordnede strategi.

Divisjonsdirektørene trekker i intervju fram at divisjonens ukentlige eller månedlige ledermøter med avdelingslederne er et viktig verktøy i den strategiske og praktiske styringen av divisjonen. På ledermøtene kan de for eksempel diskutere og vurdere forslag til nye prosjekter og søknader i divisjonen eller forslag til strategiske instituttsatsinger. Fire av fem divisjoner fører referat fra ledermøtene. Den femte divisjonen fører ikke referat fordi de ikke synes det er hensiktsmessig å føre referat fra slike diskusjonsmøter. Alle divisjonsdirektørene oppgir at ledermøtene er et forum for å vurdere hvordan divisjonens prosjektportefølje har bidratt til måloppnåelsen.

Avdelingslederrollen er den mest sentrale rollen når det gjelder å utøve faglig ledelse i NIBIO⁷⁵. De seks avdelingslederne som er intervjuet, trekker fram at strategiarbeidet er en kontinuerlig prosess, og at strategien blant annet realiseres gjennom avdelingens prosjekter, samarbeid med næringen, arbeid på tvers i NIBIO og utviklingen av medarbeiderne. Avdelingslederne opplyser at temaer på avdelingsmøtene for eksempel kan være strategiske valg av prosjekter, status for faglig produksjon og innovasjon.

I 2016 utarbeidet hver divisjon og avdeling sine egne fagstrategiske handlingsplaner. Disse fastsatte konkrete mål og strategier for å nå målene for faglige virksomhetsområder i NIBIOs overordnede strategi fra desember 2016. Målene for faglige virksomhetsområder i den overordnede strategien bygger på de fagstrategiske handlingsplanene. Alle de fagstrategiske handlingsplanene på divisjonsnivå og flere av handlingsplanene på avdelingsnivå inneholder tre selvvalgte faglige satsingsområder hver, med tilhørende mål og tiltak. I intervjuene som ble gjennomført i februar 2020, viste de seks avdelingslederne til at de avdelingsvise fagstrategiske handlingsplanene var noe utdaterte, og at avdelingene på det tidspunktet deltok i arbeidet med å utvikle NIBIOs nye overordnede handlingsplan.

Ingen av de fagstrategiske handlingsplanene fra 2016, verken på divisjons- eller avdelingsnivå, angir konkret hvordan målene og tiltakene for de faglige satsingsområdene skal følges opp. Flere av divisjonsdirektørene opplyser imidlertid i intervju at handlingsplanen i deres divisjon følges opp og evalueres. Dette gjøres på ulike måter og etter eget initiativ. Én divisjon uttaler for eksempel at den fagstrategiske handlingsplanen rulleres og endres etter behov, mens en annen divisjon har valgt å revidere sin fagstrategi årlig.

⁷⁵ Utøvelse av faglig ledelse i NIBIO, styresak 34-2018, 4. september 2018.

7.1.4 Interne mål, resultatkrav og styringsparametere i NIBIO

Årlig virksomhetsplanlegging

Administrerende direktør i NIBIO skal i henhold til stillingsinstruksen legge fram saker for styret, herunder forslag til årlig budsjett og virksomhetsplan.⁷⁶ Det har imidlertid aldri blitt utarbeidet noen virksomhetsplan for NIBIO. I intervju viser NIBIOs ledelse til at de ikke vurderer det som hensiktsmessig å ha én årlig virksomhetsplan, ettersom NIBIO benytter flere andre planer, som budsjettmatriser, interne tildelingsbrev og årshjul for ledelsen (jf. omtale av de interne tildelingsbrevene under punkt 6.2). Styret bekrefter at en virksomhetsplan ikke er framlagt for styret eller etterspurt. Styret mener imidlertid at summen av de planene som administrerende direktør legger fram for styret, erstatter behovet for en særskilt virksomhetsplan.⁷⁷

Mål- og resultatstyring av NIBIOs overordnede oppgaver

Ifølge virksomhetsinstruksen har NIBIOs ledelse ansvaret for å fastsette mål og resultatkrav for NIBIO. Videre skal ledelsen utarbeide interne styringsdokumenter i form av strategier, planer, budsjetter og prognoser, og instituttet skal følge opp mål, resultater og regnskap i tråd med disse interne styringsdokumentene. Instruksen stiller ingen krav om at NIBIOs ledelse skal fastsette interne styringsparametere.

NIBIOs styre og ledelse viser i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport til at begrepet «mål- og resultatstyring» må ha svært forskjellig meningsinnhold for instituttets tre overordnede oppgaver – forvaltningsstøtte, forskning og faglig formidling. NIBIO peker videre på at det er både hensiktsmessig og nødvendig å ha tilpassede og fleksible faglige mål og forskjellig resultatoppfølging for de ulike virksomhetsområdene hvor NIBIO opererer.

Styret peker i brev på at når det gjelder forvaltningsstøtten er det departementet, eller andre berørte deler av forvaltningen, som skal formulere relevante mål og eventuelle styringsparametere for denne oppgaven. Styrets rolle når det gjelder forvaltningsstøtten består kun i å sørge for at oppdrag, mål eller styringsparametere ikke går på bekostning av instituttets faglige frihet og ansvar. Styret og ledelsen opplyser i intervju og brev at Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev inneholder konkrete mål og klare føringer om hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i løpet av året innenfor den delen av virksomheten som er finansiert av kunnskapsutviklingsmidler. Den videre oppfølgingen av målene for kunnskapsutviklingsmidlene skjer i form av interne tildelingsbrev, konkrete prosjektplaner og rapportering av de konkrete resultatene.⁷⁸

Styret opplyser i brev at det oppfatter at styrets ansvar strekker seg lenger når det gjelder NIBIOs forskningsvirksomhet, men at muligheten til å konkretisere mål og fastsette ambisjonsnivå knyttet til forskningsvirksomheten begrenses av måten forskningen er finansiert på. NIBIOs styre og ledelse peker i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport på noen utfordringer med å måle resultater. NIBIO viser til at for forskningens vedkommende ligger resultatene, i form av ny kunnskap og betydningen av den for annen kunnskapsoppbygging og for sluttbrukerne, ofte så langt fram i tid at det selv lenge etterpå kan være vanskelig å spore dem. I praksis faller man derfor tilbake på sjablongmessige mål som antall publikasjoner eller antall siteringer. Styret og ledelsen mener at slike mål nok sier en del, men at de for et anvendt forskningsmiljø som NIBIO lett kan føre til at man taper sluttbrukerne av syne om man ensidig styrer forskningsinnsatsen etter dem. Mål- og resultatstyring har derfor sine klare begrensninger for forskningsdelen av NIBIOs virksomhet, ifølge styret og ledelsen. Mål- og resultatstyring benyttes for NIBIOs forskningsvirksomhet så lenge kvalitative mål og resultater kan legges til grunn. Velger man kvantifiserte mål og resultater, vil imidlertid

⁷⁶ Instruks for administrerende direktør i NIBIO, 22. februar 2017.

⁷⁷ Styrets svar på spørsmål i brev 21. april 2020.

⁷⁸ Intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019 og 6. mars 2020, og svarbrev til revisjonen fra Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 3. juli 2020.

forskningen lett tvinges inn i et spor der publisering blir viktigere enn relevans og kollegiale siteringer viktigere enn sluttbrukerne, ifølge NIBIOs styre og ledelse.

Styret og ledelsen peker videre på at NIBIO er avhengige av finansiering fra Forskningsrådet og EU, og at forskningen derfor må innordnes og tilpasses de prioriteringene disse legger til grunn. Dette fører til at mulighetene for målstyring av forskningen fra Landbruks- og matdepartementets side blir ytterligere redusert, ifølge NIBIOs styre og ledelse.

For faglig formidling mener NIBIOs styre og ledelse at det er konseptuelt lettere å basere seg på mål- og resultatstyring, og at det landbruksfaglige miljøet i Norge kan vise til imponerende resultater på dette området. Samtidig peker styret og ledelsen på at det også på dette området er viktig å ha et langsiktig perspektiv. Kunnskapsbasert landbruk handler ifølge styret og ledelsen vel så mye om hvor tette koblinger det er mellom forskning og sluttbrukere som hvordan det enkelte resultat formidles til brukerne. NIBIOs styre og ledelse peker i sitt brev på at de egentlige resultatene av landbruksforskningen i Norge må måles ved produktivitetsutviklingen i landbruket, ved takten i det grønne skiftet, og andre overordnede mål, ikke ved hvor mange som tar i bruk resultatene fra et enkeltprosjekt.

Styret og ledelsen i NIBIO opplyser at de derfor har lagt til grunn at kvaliteten av forskning og forskningsformidling først og fremst må måles ved styrken og kvaliteten av kunnskapsbroen fra norsk og internasjonal basisforskning til landbruket og matproduksjonen i Norge. I forlengelsen av det er det styrets og ledelsens oppfatning at mål- og resultatstyring i NIBIO handler om den strategiske styringen mer enn den operative, og at instituttets pågående strategiprosess er et uttrykk for dette.

Som det framgår av de påfølgende avsnitt, har NIBIO ikke lagt fram dokumentasjon på et system som viser hvordan NIBIO skal samle inn og følge opp informasjon om kunnskapsbroen og koblingene til sluttbrukerne.

Styrets og ledelsens arbeid med mål, resultatkrav og styringsparametere

På spørsmål om hvordan NIBIO konkretiserer målene i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet, opplyser ledelsen i intervju at de følger opp de overordnede målene gjennom etatsstyringsmøter med departementet og gjennom årsrapporten. I etatsstyringsmøtene og årsrapporten redegjør NIBIO for måloppnåelsen innenfor de tre delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse. Ledelsen følger i tillegg opp de overordnede målene gjennom intern dialog i ledergruppa og løpende styringsdialog med departementet.

Ledelsen opplyser i intervju at de benytter et stort spekter av styringsparametere for å vurdere måloppnåelse for ulike deler av virksomheten og på ulike nivå i virksomheten, herunder styringsparameterne definert i Landbruks- og matdepartementets arbeidsdokument om mål- og resultatstyringen av NIBIO. Ledelsen opplyser at NIBIO har mottatt dokumentet i forbindelse med revisjonen, men ikke som et formelt styringsdokument. Ledelsen vurderer og måler NIBIOs forskningskvalitet i henhold til vanlig praksis, det vil si på grunnlag av publisering i fagfellelvurderte artikler i internasjonale tidsskrifter. Forskningsinstitutter som mottar statlig grunnbevilgning, rapporterer inn instituttens bidrag i vitenskapelige publikasjoner gjennom Cristin (Current research information system in Norway).⁷⁹ Antall fagfellelvurderte publikasjoner og publikasjonspoeng benyttes som indikatorer på forskningskvalitet. NIBIO bekrefter i e-post at ledelsen ikke har satt noe internt mål for nivået på vitenskapelige publikasjoner eller annen publisering som gjelder for hele NIBIO. NIBIO benytter flere andre

⁷⁹ Statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter: Utdypning av retningslinjenes grunnleggende krav til institutter for at de kan gis statlig basisfinansiering. Cristin er et nasjonalt forskningsinformasjonssystem der medlemsinstitusjoner kan rapportere omfang av vitenskapelige publikasjoner, og en kilde til informasjon om instituttens vitenskapelige resultater.

styringsparametere på forskningskvalitet, blant annet gjennomslag i det europeiske forskningssamarbeidet, inntekter fra EU-forskning og inntektsvolum for oppdragskunder.

NIBIOs ledelse ble i intervju bedt om å oppgi en fullstendig oversikt over hvilke interne styringsparametere/nøkkeldata⁸⁰, som brukes for å vurdere måloppnåelse, hvilke mål styringsparametere svarer til, og hvordan de er forankret i virksomheten. De ble i den forbindelse bedt om å fylle ut feltene i tabell 17 NIBIOs sentrale nøkkeldata, jf. vedlegg 5 i punkt 11.5. Her oppgir ledelsen sentrale, interne nøkkeldata som de mener gir informasjon om måloppnåelse innenfor delmålene i tildelingsbrevet, og rutiner for rapportering av data knyttet til styringsparametere/nøkkeldataene. NIBIO tar forbehold om at listen ikke dekker alle styringsparametere/nøkkeldataene for ulike deler og nivå av virksomheten. Ledelsen mener at alle nøkkeldataene er forankret i linjeledelsen ved at ledelsen jevnlig tar opp nøkkeldataene i sitt ukentlige ledermøte. Styret opplyser i brev at det ikke har sett det som hensiktsmessig å etablere egne særskilte interne indikatorer eller parametere. NIBIO har ikke kunnet dokumentere i hvilke interne styringsdokumenter de sentrale nøkkeldataene finnes.

Ledelsen opplyser at alle nøkkeldatarapporteringer følges opp med analyser og fortolkninger. Disse brukes ifølge ledelsen i ulike sammenhenger av ledelsen og styret, i styringsmøter med Landbruks- og matdepartementet samt i divisjoner og fagavdelinger. Verken departementet eller NIBIO har presentert dokumentasjon på slike analyser og fortolkninger.

Mål, resultatkrav og styringsparametere i NIBIOs divisjoner og avdelinger

Divisjonene har i ulik grad fastsatt egne resultatkrav, styringsparametere og resultatmål. Divisjon for kart og statistikk konkretiserer mål, styringsparametere og resultatkrav i egne oppdragsdokumenter for kunnskapsutviklingsmidlene, forskning og oppdrag. De øvrige divisjonene har derimot ikke tilsvarende oppdragsdokumenter eller andre plandokumenter hvor resultatkrav og styringsparametere framgår. I intervju viser imidlertid én av de øvrige divisjonene til at de har knyttet resultatmål til vitenskapelige publikasjoner per forskerårsverk, og alle divisjonsdirektørene opplyser at de følger med på divisjonens vitenskapelige publikasjoner.

I oppdragsdokumentene til Divisjon for kart og statistikk går det fram at divisjonen har et økonomisk mål om å ha høy utnyttelse av tilgjengelig kapasitet. De øvrige divisjonene har ikke fastsatt økonomiske mål skriftlig. Alle divisjonsdirektørene trekker likevel fram i intervju at de styrer etter økonomiske mål ved å følge opp regnskapet i forhold til budsjettet.

Intervjuene med divisjonsdirektørene viser at de ikke oppfatter at NIBIOs ledelse stiller interne resultatmål, utover krav knyttet til økonomi. For øvrig rapporterer divisjonene i henhold til kravene som stilles av eksterne finansieringskilder og tildelingsbrevene fra departementet og Forskningsrådet. Én av divisjonsdirektørene viste til at forventningene i tildelingsbrevet gjerne ikke er kvantitative mål, men forventninger som inngår i divisjonens strategiske tenkning.

Avdelingslederne skal etablere og følge opp resultatmål for faglig produksjon i avdelingen.⁸¹ Intervjuene viser at det er forskjeller mellom avdelingene når det gjelder bruk av tallfestede resultatmål. To av de seks avdelingene uttaler i intervju at de har tallfestede mål knyttet til antall publikasjonspoeng per forskerårsverk. De fire resterende avdelingene har ikke tallfestede resultatmål for publisering, men trekker blant annet fram at hver forsker er motivert til å publisere artikler, og at avdelingene blir målt på faglig produksjon gjennom kriteriene for tildeling av de interne insentivmidlene. De seks intervjuede avdelingslederne opplyser at avdelingene har økonomiske mål knyttet til

⁸⁰ Internt benytter NIBIO *nøkkeldata* som begrep for styringsparametere.

⁸¹ Stillingsbeskrivelse avdelingsleder.

budsjettet, og fire trekker konkret fram faktureringsgrad for hver enkelt medarbeider som en viktig økonomisk variabel for avdelingen.

7.1.5 NIBIOs målemetoder for å vurdere nyttevirkningene av fusjonen

Gevinstrealiseringsplanen ble ferdigstilt i januar 2019 og tydeliggjør hvem i organisasjonen som har ansvar for å realisere gevinster innenfor de fem gevinstområdene. Det er i hovedsak den øverste ledelsen som har dette ansvaret sammen med divisjonsdirektørene.⁸² I gevinstrealiseringsplanen vurderer NIBIO blant annet nyttevirkninger av fusjonen. Noe av nytten er prissatt ved at det angis hvilken budsjettmessig nyttevirkning det har for NIBIO. En rekke av de prissatte gevinstene var ifølge gevinstrealiseringsplanen allerede realisert på det tidspunktet planen ble levert til Landbruks- og matdepartementet. Det gjelder for eksempel reduksjonen i antall ledere og styre og endringer i den geografiske tilstedeværelsen. Andre nyttevirkninger omtales kun som ikke-prissatte / kvalitative gevinster. Det gjelder for eksempel utnyttelse av feltarealer og laboratorier, standardisering av metodebruk, samling av IKT-tjenester og en mer helhetlig kunnskapsstøtte til Landbruks- og matdepartementet både faglig og administrativt.

Gevinstrealiseringsplanen presenterer målingstyper, måleenheter og målemetoder som NIBIO vurderer som aktuelle for å følge opp utvalgte, kvalitative nyttevirkninger av fusjonen, jf. tabell 3.

Når det gjelder nyttevirkninger knyttet til økt synlighet og tilstedeværelse i tradisjonelle og sosiale medier (nyttvirkning K19 og K20), oppgir gevinstrealiseringsplanen konkrete mål for årene 2015, 2017 og 2020. Når det gjelder de øvrige nyttevirkningene (K7, K9–K12), oppgir planen økt langsiktig trend som målsetting. Ifølge NIBIO vil disse tiltakene ha en langsiktig effekt som det ikke er hensiktsmessig å måle på årsbasis. Tidsperspektivet for måling av disse langsiktige trendene, er ikke angitt.

Gevinstrealiseringsplanen gir ingen beskrivelse av hvordan nyttevirkningene i tabell 3 skal kunne sammenlignes med statusen for de samme variablene før NIBIO ble opprettet.

⁸² Stillingsbeskrivelser for divisjonsdirektører, intervju med forskningsdirektør og organisasjonsdirektør 21. november 2019 og intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019.

Tabell 3 Målingstype, måleenhet og målemetode for utvalgte nyttevirksomheter ved fusjonen av NIBIO

Beskrivelse av nyttevirksomhet	Målingstype	Måleenhet	Målemetode
K7 Forskning med høyere vitenskapelig kvalitet og økt publisering av forskningsresultater	Årlige statistikker	Publikasjonspoeng per år per FoU-årsverk. Antall publikasjonspoeng på nivå 2.	Registeringer i Cristin
K9 Forskning med mer relevans	Årlige statistikker	Antall populærvitenskapelige bidrag per år per FoU-årsverk	Registeringer i Cristin
K10 Styrket konkurransekraft eksternt	Årlige statistikker	Inntekter fra tilskudds- og oppdragsmarkedet, 1000 kr per FoU-årsverk	Regnskapsanalyse
K11 Økt internasjonalisering	Årlige statistikker	Internasjonale inntekter, 1000 kr per FoU-årsverk	Regnskapsanalyse
K12 Forbedret kunnskapsstøtte til Landbruks- og matdepartementet, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet	Årlige statistikker	Inntekter fra forvaltningen, 1000 kr per FoU-årsverk	Regnskapsanalyse
K19 Økt synlighet og tilstedeværelse i tradisjonelle medier	2015, 2017, 2020	Egenproduserte nyhetssaker på papir og nett, antall saker	Medieovervåkning (M-brain)
K20 Samordning av tilstedeværelse i sosiale medier	2015, 2017, 2020	Antall følgere på Twitter, Facebook og Instagram	Egne statistikker

K: Kvalitative, ikke-prissatte gevinster

Kilde: Gevinstrealiseringsplan NIBIO 2015–2019

Forskningsdirektøren har ansvar for å følge opp nyttevirksomhet K7 og K9–K12 i tabell 3 og opplyser i intervju at styringsparameterne for å følge opp disse kvalitative nyttevirksomhetene er generert fra data som NIBIO årlig rapporterer til NIFU.

Forskningsdirektøren opplyser i tillegg om en rekke andre måleenheter som ikke inngår i gevinstrealiseringsplanen. Antall foredrag for yrkesutøvere og inntekter fra prosjekter finansiert av næringsutøvere vil for eksempel også bli brukt til å vurdere nyttevirksomheten K9 «Forskning med mer relevans». Forskningsdirektøren viste i intervjuet til at nyttevirksomhetene ville bli fulgt opp i årsrapporten for 2019. Se for øvrig punkt 8.3.3, der det redegjøres nærmere for hvordan nyttevirksomhetene ble omtalt i årsrapporten.

Gevinstrealiseringsplanen angir gevinstrealiseringstiltak og risikoprofil både for de prissatte og de kvalitative nyttevirksomhetene. I intervju opplyser forskningsdirektøren at tiltak for å realisere gevinstene ble identifisert i en intern prosess i forskningsstaben og i NIBIOs ledermøte.

7.2 Styring gjennom prosjektene og budsjettet

All økonomisk aktivitet i NIBIO er organisert gjennom prosjekter, enten kostnadsdrivende eller inntektsgivende. NIBIO hadde i regnskapsåret 2019 1807 prosjekter som fordelte

seg på 213 interne, kostnadsdrivende prosjekter⁸³ og totalt 1594 inntektsgivende prosjekter (bevilgningsfinansierte og tilskudds-/oppdragsfinansierte prosjekter), jf. tabell 4.

Tabell 4 Prosjekter i NIBIO (2019)

Kostnads- drivende prosjekter	Inntektsgivende prosjekter			
	Bevilgninger		Ekstern finansiering	
Interne prosjekter	Kunnskaps- utviklingsmidler, Landbruks- og matdepartementet	Grunn- bevilgning, Forskningsrådet	Tilskudds- inntekter	Oppdrags- inntekter
Internt virke Driften av avdelingen / lønn Fravær Intern admin- istrasjon Leiesteder	Kunnskaps- utviklingsprosjekter/ forvaltningsstøtte	Strategiske instituttsatsinger Grunnbevilgnings- prosjekter	Forsknings- rådet EU-/ internasjonale prosjekter/ programmer Andre	Kommersielle prosjekter
213 prosjekter	414 prosjekter		683 prosjekter	497 prosjekter

Kilde: Verifisert beskrivelse av NIBIOs system for budsjettering og økonomisystem og e-post fra NIBIO 23. mars 2020

NIBIOs styre og ledelse uttaler i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at instituttet har et helhetlig, felles mål- og resultatstyringssystem gjennom prosjekt- og økonomistyringen. NIBIOs ledelse opplyser i intervju at budsjettprosessen er en sentral del av den årlige styringen av instituttet. Utover det som følger av konkrete mål og leveranser i enkeltprosjekter, er de interne målene og resultatkravene i stor grad knyttet til NIBIOs interne budsjettprosess og den løpende oppfølgingen gjennom året.

Av intervju på ledelses-, divisjons- og avdelingsnivå i NIBIO går det fram at eksternfinansierte prosjekter og prosjekter finansiert av grunnbevilgning velges med utgangspunkt i NIBIOs overordnede strategi og fagstrategiske handlingsplaner.

Forskningsdirektøren sørger for at fagstrategiske prosesser gjennomføres blant annet ved å utarbeide budsjett for grunnbevilgningen og kunnskapsutviklingsmidlene, ha et overordnet blikk på tilskuddsprojektsutlysninger og koordinere søknader til store tilskuddsutlysninger. Forskningsdirektøren opplyser videre at han initierer interne fagstrategiske utredninger.

7.2.1 Intern fordeling av kunnskapsutviklingsmidler

NIBIOs ledelse fordeler de årlige kunnskapsutviklingsmidlene på ca. 230 millioner kroner til divisjonene og stabene i et internt tildelingsbrev og en budsjettmatrise per 1. februar.⁸⁴

⁸³ Interne/kostnadsdrivende prosjekter omfatter ikke bare rent administrative prosjekter, men kan også være faglige prosjekter i form av for eksempel prosjektsøknader.

⁸⁴ Overordnet årshjul for ledelsen i NIBIO 2020, 29. januar 2020.

Det interne tildelingsbrevet viser til at formålet med tildelingen er å utføre oppdragene som er beskrevet i tildelingsbrevet fra departementet, og at midlene må brukes i tråd med prioriteringene i statsbudsjettet og NIBIOs overordnede faglige strategier. Det interne tildelingsbrevet stiller krav om at divisjonsdirektørene må utarbeide budsjetter for midlene, samt rapportere om forbruk, gjenstående bevilgning og eventuelle vesentlige avvik.

Alle divisjonene peker i intervju på at tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet inneholder tydelige bestillinger av aktivitetene som skal gjennomføres innenfor kunnskapsutviklingsmidlene, og at bestillingene i stor grad er stabile over tid.

NIBIO styrer derfor i liten grad bruken av kunnskapsutviklingsmidlene strategisk, ettersom midlene hovedsakelig er knyttet til faste oppgaver angitt i tildelingsbrevet. En divisjonsdirektør uttaler likevel at formuleringene knyttet til kunnskapsutviklingsmidlene i tildelingsbrevet i noen tilfeller kan være åpne for tolkning. En annen divisjonsdirektør peker på at det i noen tilfeller gjøres omprioriteringer av kunnskapsutviklingsmidlene fordi en tidligere oppgave er løst eller har blitt mindre relevant. Omprioriteringer gjøres hovedsakelig innenfor eksisterende ramme og i dialog med departementet.

7.2.2 Intern fordeling av grunnbevilgning

Grunnbevilgningen som NIBIO mottar i årlige tildelingsbrev fra Forskningsrådet, skal disponeres til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, jf. Kunnskapsdepartementets retningslinjer for grunnbevilgning. Grunnbevilgningen kan brukes til aktiviteter og tiltak i henhold til kriteriene i faktaboks 2.

Faktaboks 2 Aktiviteter og tiltak som grunnbevilgningen kan benyttes til

- flerårige og langsiktige forskningsprosjekter som forventes å bli av framtidig betydning for instituttets brukere, og som tematisk bygger opp under instituttets formål og strategi
- nettverksbygging, internasjonalisering, kompetanseutvikling og faglig fornyelse av forskerstaben
- kvalitetssikring av forskningens resultater
- publisering og formidling
- doktorgradsutdanning og -veiledning
- egenandel i forskningsprosjekter som ikke er knyttet til instituttets økonomiske aktivitet (EU-prosjekter mv.)
- investeringer i forskningsinfrastruktur, herunder vitenskapelig utstyr, databaser, tidsserier og e-infrastruktur

Kilde: Kunnskapsdepartementets *Retningslinjer for statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter og forskningskonsern*

Ifølge det overordnede årshjulet for NIBIOs ledelse for 2020 fordeles grunnbevilgningen til divisjonene og stabene gjennom flere interne tildelingsbrev og en budsjettmatrise per 1. februar. Ett av tildelingsbrevene fordeler en rammetildeling av omtrent halvparten av NIBIOs grunnbevilgning til divisjonene på grunnlag av antall forsknings- og utviklingsårsverk (FoU-årsverk) i den enkelte divisjon i budsjettåret. Dette tildelingsbrevet viser til grunnbevilgningens formål og forutsetninger, jf. retningslinjene beskrevet i

faktaboks 2, og fastsetter budsjetttrammene for den enkelte divisjon. Tildelingsbrevet viser også hvordan midlene skal følges opp av divisjonene og rapporteres tilbake til forskningsdirektøren.⁸⁵ Tildelingsbrevet og matrisen er forankret hos forskningsdirektøren, som har et særlig strategisk ansvar for å koordinere instituttets overordnede forsknings- og utviklingsvirksomhet og sikre gjennomføring av gode fagstrategiske prosesser.⁸⁶

I intervju viser lederne for divisjonene og avdelingene at rammetildelingen av grunnbevilgningen benyttes strategisk og i henhold til kriteriene angitt i faktaboks 2. To av divisjonsdirektørene trekker fram at de har egne interne søknadsprosesser for å fordele deler av rammetildelingen internt i divisjonen. Divisjonene skal årlig utarbeide en plan for disponeringen av midlene i henhold til krav i det interne tildelingsbrevet. Divisjonene skal videre sende en rapport til forskningsdirektøren innen utgangen av oktober. Rapporten skal følge årsplanen og beskrive status for de planlagte målene og leveransene. Rapporten blir deretter diskutert med divisjonene i separate møter.

I budsjettmatrisen for grunnbevilgningen inngår også midler til strategiske instituttsatsinger, strategiske utviklingstiltak, PåTvers-satsinger⁸⁷ og insentivmidler, egenandeler i prosjekter og forskningsinfrastruktur. Midlene til disse satsingene fordeles i egne interne tildelingsbrev. Disse satsingene skal blant annet bidra til strategisk utvikling i og på tvers av divisjonene i tråd med NIBIOs fagstrategi. NIBIOs ledelse velger hvilke strategiske instituttsatsinger som skal initieres på bakgrunn av en årlig intern søknadsprosess. Søknadene vurderes i henhold til forhåndsdefinerte kriterier som er basert på NIBIOs overordnede strategi, fagstrategiske handlingsplan eller retningslinjene for grunnbevilgning.⁸⁸ Insentivmidlene fordeles på grunnlag av divisjonenes bidrag til publikasjonspoeng (fra Cristin), populærvitenskapelige bidrag (fra Cristin), refereepopdrag og evalueringer av prosjektsøknader. NIBIOs ledelse opplyser i intervju at insentivordningen er en stimuleringsordning for å synliggjøre at ledelsen har fokus på blant annet vitenskapelig publisering.

7.2.3 Valg av eksternfinansierte prosjekter

I henhold til Landbruk- og matdepartementets retningslinjer for eksternfinansierte aktivitet er NIBIOs styre ansvarlig for at den eksternfinansierte aktiviteten underbygger instituttets strategiske prioriteringer. NIBIOs styre opplyser at de følger retningslinjene fra Landbruks- og matdepartementet, og at styret ikke har sett grunnlag for å fastsette interne retningslinjer for eksternfinansiering. Styret sikrer at den eksternfinansierte aktiviteten er strategisk forankret ved å gi føringer for FoU-aktiviteten gjennom prosessene rundt budsjett- og regnskapsoppfølging samt gjennom løpende oppdatering og dialog om prosjekttakvisisjon. Styret opplyser at det for øvrig har som ambisjon å øke den eksternfinansierte aktiviteten i NIBIO, dels ut fra fagstrategiske perspektiver, dels fordi økt aktivitet i oppdragsmarkedene gir grunnlag for å styrke instituttets virksomhetskapital.

NIBIOs styre og ledelse presiserer i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at eksternfinansierte prosjekter (finansiert av tilskudd og oppdrag) ikke kan velges, ettersom de er konkurranseutsatte. På noen områder er det svært lav tilslagsrate (10–20 %) på innsendte søknader eller tilbud. Valg av prosjekter går med andre ord på ut å velge hvilke eksternfinansierte prosjekter man skal søke på. Styret og ledelsen opplyser om at NIBIO har felles framgangsmåte gjennom sentral koordinering der de mener det er nødvendig eller hensiktsmessig.

I intervju opplyser forskningsdirektøren at søknader innenfor enkelte tilskuddsutlysninger koordineres internt i NIBIO. Det gjelder Horisont 2020-utlysninger og enkelte programmer

⁸⁵ Interne tildelingsbrev og budsjettmatrise for 2017, 2018 og 2019 og intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019.

⁸⁶ Stillingsbeskrivelse forskningsdirektør 27. april 2015.

⁸⁷ Del av grunnbevilgningen som NIBIO bruker til å finansiere samhandling på tvers av avdelinger og divisjoner.

⁸⁸ Intervju med forskningsdirektøren og organisasjonsdirektøren 22. november 2019.

under Forskningsrådet og Landbruksdirektoratet. En rådgiver ved forskningsstaben holder oversikt over alle oppdragsutlysninger og sender oversikter til divisjonene og forskningsdirektøren om aktuelle utlysninger. Forskningsdirektøren vurderer om NIBIO bør levere oppdragstilbud av strategiske årsaker. Når oppdragsutlysningene favner mer enn én divisjon, initierer forskningsdirektøren samarbeidet mellom divisjonene.

For øvrige prosjekter bestemmer divisjonene selv hvilke konkrete utlysninger NIBIO skal søke på. Styret og ledelsen opplyser i sine kommentarer til utkastet til hovedanalyserapport at instituttet har gode prosedyrer for utarbeidelse av tilbud og søknader som er nedfelt i prosjekthåndboken, som i all hovedsak koordineres på divisjonsnivået. En gjennomgang av prosjekthåndboka viser at den angir myndighet og ansvar i søknadsprosessen, men at den ikke inneholder felles kriterier eller vurderinger som skal legges til grunn før man starter en søknad. Intervju på ulike nivå i NIBIO bekrefter at strategiske vurderinger av hvilke tilskuddsfinansierte og oppdragsfinansierte prosjekter NIBIO skal konkurrere om, i hovedsak skjer på divisjons- og avdelingsnivå. Divisjonsdirektørene og avdelingslederne trekker i tillegg fram økonomiske hensyn og hensiktsmessig bruk av interne ressurser som viktige for valgene av tilskuddsfinansierte og oppdragsfinansierte prosjekter. Videre har forskningsdirektøren myndighet til å pålegge divisjonene å søke på aktuelle prosjektutlysninger, og forskningsstaben har en støttende rolle i søknadsskrivingen.

7.2.4 Rutiner for prosjektstyring og bemanning

NIBIOs ledelse viser i intervju til at prosjektstyring er den mest sentrale styringsprosessen i virksomheten, og at prosjektleder har en operativ nøkkelrolle i NIBIOs produksjonsapparat. NIBIO har en egen prosjekthåndbok som tydeliggjør oppgave- og ansvarsforhold i alle inntektsgivende prosjekter.⁸⁹

Ifølge prosjekthåndboken har prosjekteier det overordnede ansvaret for prosjektet både faglig og administrativt. Formelt er det organisasjonen NIBIO som er prosjekteier, men ansvaret delegeres til ledere på ulike nivå i NIBIO, avhengig av prosjektets type, størrelse og kompleksitet. I intervju med divisjonsdirektørene kommer det fram at det som regel er divisjonsdirektøren som innehar prosjekteierrollen. Prosjekteieren vil i de fleste tilfeller også være kvalitetssikrer. Kvalitetssikreren skal påse at prosjektet gjennomføres til avtalt kvalitet på alle områder, at det er tilfredsstillende planlagt, og at det gjennomføres i henhold til planer og kontrakt. Ledelsen opplyser i intervju at prosjektrettet virksomhet kvalitetssikres på samme måte, uavhengig av om den faglige produksjonen gjelder forvaltningsrettede kunnskapsutviklingsprosjekter eller øvrige prosjekter, og i henhold til kravene i prosjekthåndboken.

NIBIO har egne retningslinjer for kvalitetssikring av faglige leveranser i instituttets rapporteringsserier (NIBIO Rapport, NIBIO POP, NIBIO Bok). Retningslinjene angir hvem som er ansvarlig for å kvalitetssikre det faglige innholdet i de ulike rapportseriene.⁹⁰

I henhold til prosjekthåndboken har avdelingsleder ansvar for å følge opp avdelingens prosjektportefølje. Avdelingslederen skal blant annet utpeke prosjektledere og tildele nødvendige personalressurser til søknad og prosjekt. Av intervjuene med seks avdelingsledere går det fram at ingen av disse avdelingene har skriftlige rutiner for hvordan prosjektene skal bemannes, men at dette i praksis gjøres i dialog med medarbeiderne og med utgangspunkt i kompetanse, erfaring, CV og personlige egenskaper. I tillegg er ledig kapasitet et viktig hensyn når prosjekter skal bemannes. Ifølge avdelingslederne er det ofte naturlig at forskeren som har initiert nye ekstern- og grunnbevilgningsfinansierte prosjekter, blir prosjektleder. Når det er behov for å bruke

⁸⁹ NIBIOs prosjekthåndbok versjon 2.0, 23. januar 2019.

⁹⁰ Notat: Kvalitetssikringsrutiner rundt NIBIOs publikasjoner, 22. november 2019 og *Forskningsfaglig formidling og publisering* (retningslinjer for NIBIO Rapport, NIBIO POP og NIBIO BOK), dato ikke angitt.

personalressurser på tvers av avdelinger og divisjoner, avklares dette mellom avdelingslederne i de involverte avdelingene.

Prosjektleder har ifølge prosjekthåndboken det utøvende totalansvaret for prosjektet på vegne av prosjekteier, både faglig og administrativt. Prosjektmedarbeidere har ansvar for å gjennomføre prosjektarbeidet og yte leveranser innenfor gitte tids- og kostnadsrammer.

Ifølge NIBIOs prosjekthåndbok er prosjektevaluering en del av prosjektenes avslutningsfase. Her går det fram at NIBIO vil kunne heve kvaliteten på prosjektgjennomføringen og bli en mer profesjonell prosjektaktør dersom evalueringer gjøres systematisk og erfaringer deles i virksomheten.

Forskningsdirektøren opplyser i intervju at det ikke er et krav at alle prosjekter skal evalueres, men at det er en anbefaling. Forskningsdirektøren peker på at det ikke er hensiktsmessig å evaluere alle NIBIOs prosjekter. Grunnbevilgningsfinansierte prosjekter som strategiske instituttsatsinger evalueres, og det er også vanlig med årlige evalueringer, midtveisevalueringer og sluttevalueringer av eksterntfinansierte prosjekter. Dette gjelder spesielt prosjekter finansiert av Forskningsrådet og EU. Enkelte av de intervjuede divisjonsdirektørene og avdelingslederne viser til at de evaluerer noen prosjekter og prosjektsøknader, for eksempel for å belyse hvorfor prosjektsøknader får eller ikke får tilslag, eller hva som fungerte godt og dårlig i gjennomføringen av et prosjekt.

7.2.5 Økonomistyring og prosjektoppfølgning

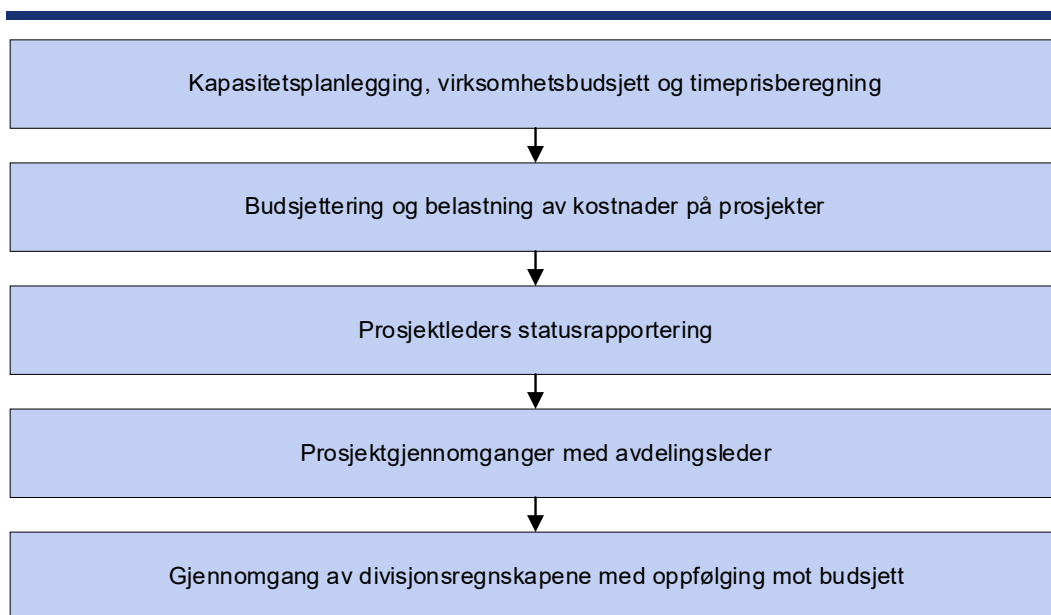
NIBIO har verifisert en overordnet beskrivelse av instituttets system for budsjettering og økonomisystem (ERP-systemet).⁹¹ NIBIO avlegger regnskap etter statlige regnskapsstandarder og benytter standard kontoplan for statlige virksomheter ved regnskapsføring og budsjettering. Siden NIBIO er en prosjektbasert virksomhet, danner samtlige av de kostnadsdrivende og inntektsgivende prosjektene grunnlag for henholdsvis intern og eksternt regnskapsrapportering og budsjettering.⁹²

NIBIO tok i bruk et nytt ERP-system 1. januar 2019 for blant annet regnskap, lønn og prosjektoppfølgning. Det nye systemet fungerte ifølge NIBIO ikke tilfredsstillende for prosjektoppfølgning. NIBIO gikk derfor i april 2020 tilbake til den samme løsningen som de benyttet tidligere for prosjektoppfølgning. Sentrale deler av NIBIOs system for økonomistyring og prosjektoppfølgning er beskrevet i figur 5.

⁹¹ E-post fra NIBIO til Riksrevisjonen 13. januar 2020.

⁹² Beskrivelse av NIBIOs system for budsjettering og økonomisystem, utarbeidet som en del av undersøkelsen, verifisert av NIBIO 13. januar 2020.

Figur 5 NIBIOs økonomistyring og prosjektoppfølgning



Kilde: Verifisert beskrivelse av NIBIOs system for budsjettering og økonomisystem og NIBIOs prosjekthåndbok

Figur 5 viser at den årlige budsjettprosessen starter med kapasitetsplanlegging av hvor mange timer de ansatte kan levere. Driftskostnader og inntekter fordelt på bevilgning og eksterne inntekter settes sammen i et budsjett for hver avdeling. Budsjettet bygges videre opp til divisjonsbudsjetter og til NIBIOs totale virksomhetsbudsjett. Divisjonsbudsjettene og virksomhetsbudsjettet følges opp månedlig, med ekstra oppfølging hvert tertial.

Kostnadsbudsjettingen deles opp i (1) kostnader som kan henføres direkte til prosjekter, og (2) faste kostnader som skal dekket av en timepris. I forbindelse med kapasitetsplanleggingen og utarbeidelsen av virksomhetsbudsjettet beregner NIBIO timepriser. NIBIOs timepriser inkluderer både lønnskostnader og indirekte kostnader (administrativ tid, driftskostnader, ledelse m.m.) og benyttes til budsjettering og synliggjøring av timekostnader i prosjektene.

Alle inntektsgivende prosjekter har et budsjett fordelt på tilgjengelige timer og øvrige kostnader og en økonomisk ramme (forventet inntektsbeløp). Prosjektbudsjettene danner grunnlag for kostnadskontroll og oppfølging av regnskapet. Timekostnadene fordeles på de inntektsgivende prosjektene ved at alle ansatte fører hvor mange timer de arbeider på de ulike prosjektene, i ERP-systemet. De ansatte fører også timer på de interne (kostnadsdrivende) prosjektene, men disse genererer ikke timekostnader.

For hvert inntektsgivende prosjekt gir NIBIOs ERP-system informasjon om ressursbruk i form av timekostnader og andre kostnader. For kostnadsdrivende prosjekter gir ERP-systemet informasjon om ressursbruk i form av antall timer og andre kostnader som brukes på prosjektene, men ikke om timekostnader.

NIBIOs prosjekthåndbok angir flere internkontrollrutiner og maler for disse. Håndboka beskriver kontroller knyttet til økonomi og rapportering samt kontroller av projektsøknader/prosjektilbud og kontrakter.

En av internkontrollene prosjekthåndboken beskriver, er prosjektleders månedlige statusrapportering, som gjøres ved hjelp av et elektronisk skjema i ERP-systemet. Det elektroniske skjemaet viser at statusrapporteringen tar for seg både faglig og økonomisk rapportering, og at prosjektleder må kommentere eventuelle avvik skriftlig.

Avdelingsledere følger med på statusrapporteringen og bruker den til å fange opp eventuelle avvik i prosjektene.⁹³

Avdelingene gjennomfører en tertialvis internkontroll av minimum avdelingens største prosjekter. I intervju trekker avdelingslederne fram at de bruker disse prosjektgjennomgangene til blant annet å føre kontroll med økonomien og aktiviteten i prosjektene i henhold til prosjektplanene. Avdelingsleder får støtte fra en prosjektøkonom i disse gjennomgangene. Sammen følger de blant annet opp påløpte kostnader, gjenstående økonomisk ramme og avvik mellom påløpte kostnader og budsjett. De går også gjennom en sjekkliste for å forsikre seg om at prosjektene har gyldige kontrakter, og at prosjektene er registrert med korrekt ramme, budsjett, prosjekttype og timepris.⁹⁴

7.2.6 System for å følge opp NIBIOs økonomiske robusthet

NIBIO rapporterer en rekke regnskapsdata til Landbruks- og matdepartementet. I tillegg følger NIBIOs styre opp virksomhetens økonomi. Tabell 5 viser et utvalg av NIBIOs regnskapsdata og kan gi et bilde av NIBIOs økonomiske stilling i perioden 2016–2019.

Tabell 5 Utvalgte nøkkeltall på økonomi i kroner

Nøkkeltall	2016	2017	2018	2019
Driftskostnader	718 241 135	720 258 297	733 840 453	766 814 412
Ubenyttet bevilgning*	141 301 973	130 964 701	121 390 609	92 793 391
Virksomhetskapital	11 161 595	8 902 929	10 200 325	9 772 782
Netto resultat fra oppdragsvirksomheten	–2 815 390	–2 258 666	1 297 396	–427 543
Årets resultat på oppdragsvirksomheten mot totale oppdragsinntekter	–2,8 %	–2,7 %	1,4 %	–0,5 %

* Ubenyttede bevilgninger fra Landbruks- og matdepartementet og grunnbevilgning fra Forskningsrådet. Summen av avregnet bevilgningsfinansiert aktivitet og ikke-inntektsført bevilgning. Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2016–2019

Tabell 5 viser at NIBIOs driftskostnader i perioden 2016–2019 øker med 48,6 millioner kroner. Dette er en økning på 6,8 prosent. I samme periode øker konsumprisindeksen (KPI) med 6,9 prosent.⁹⁵ Store deler av økningen (33 millioner kroner) skjer fra 2018 til 2019.⁹⁶ I perioden er NIBIOs tildelte bevilgning lavere enn den forbrukte bevilgningen, slik at NIBIO reduserer sin samlede ubenyttede bevilgning med rundt 48,5 millioner kroner. Landbruks- og matdepartementet har i etatsstyringsmøter bedt NIBIO om å bruke den ubenyttede bevilgningen i tråd med føringer i tildelingsbrevet. NIBIO har fra 2016 til 2019 et samlet underskudd på oppdragsvirksomheten på 4,2 millioner kroner, og NIBIOs virksomhetskapital er derfor redusert fra ca. 14 millioner kroner i 2015 til 9,8 millioner kroner i 2019.

Styreprotokollene viser at styret kontinuerlig følger opp økonomien og ressursbruken til NIBIO med utgangspunkt i saksframlegg fra administrasjonen. Styret vedtar årlig

⁹³ Kontrollbeskrivelser for prosjektprosessen - prosjektleder, 3. januar 2018 og intervjureferat fra avdeling for treteknologi 5. februar 2020.

⁹⁴ Beskrivelse av NIBIOs system for budsjettering og økonomisystem, utarbeidet som del av undersøkelsen, verifisert av NIBIO 13. januar 2020.

⁹⁵ Konsumprisindeksen. <<https://www.ssb.no/kpi>> [Hentdato: 09.07.2020]

⁹⁶ NIBIO forklarer ikke økningen i årsrapporten for 2019, og tallene lar seg ikke sammenligne for alle kategorier fordi NIBIO er mer spesifikk i kostnadskategorisering i 2019 enn i 2018.

virksomhetsbudsjettet til NIBIO. I de tilfellene det presenterte budsjettet viser et merforbruk, har styret instruert administrasjonen om å gjennomføre nødvendige tiltak for å øke inntektene eller redusere kostnadene slik at budsjettet balanserer. Da budsjettet for 2020 ble lagt fram, ba styret NIBIOs ledelse om å legge til rette for å øke inntektene i oppdragsmarkedet og utarbeide en oversikt over eksterne inntekter.

Departementet har også bedt NIBIO vurdere tiltak for å øke lønnsomheten i oppdragsvirksomheten. NIBIOs nedadgående virksomhetskapital og behov for tiltak for å styrke denne ble tatt opp av departementet i styringsmøtet høsten 2018. I det påfølgende styringsmøtet våren 2019 var departementet positiv til at NIBIO nå klarte å synliggjøre det økonomiske resultatet av oppdragsvirksomheten. Samtidig var resultatet av den samlede omsetningen av oppdrag på kun 1,4 prosent, og departementet ba derfor NIBIO om å vurdere tiltak som kan få opp lønnsomheten på denne aktiviteten i framtiden.

7.2.7 System for å følge opp effektiv ressursbruk

Ifølge økonomibestemmelsene skal den interne styringen i en virksomhet være innrettet slik at virksomhetens økonomisystem sammen med statistikk, analyser og andre relevante systemer belyser om virksomheten drives effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav.

NIBIO kaller timene de ansatte fører på inntektsgivende prosjekter, fakturerbare timer. ERP-systemet gir informasjon om faktisk fakturerte timer kontra budsjetterte timer (faktureringsgrad). Systemet gir også informasjon om bruk av intern tid (tid på ikke-inntektsgivende prosjekter, ikke-fakturerbar tid) kontra tid på inntektsgivende prosjekter (fakturerbar tid) per ansatt. Informasjon om ressursbruk på prosjektnivå og individnivå kan aggregeres, slik at systemet for eksempel kan gi informasjon om samlet ressursbruk for alle kunnskapsutviklingsprosjekter eller fakturerte timer kontra budsjetterte timer i en divisjon. I årsrapporten rapporterer NIBIO gjennomsnittlig faktureringsgrad i virksomheten for alle årsverk og fakturerte timer per forskerårsverk, jf. tabell 6. Gjennomsnittlig faktureringsgrad er forholdet mellom fakturerbare timer og timer som er tilgjengelige for arbeidsgiver. Tilgjengelige timer er antall arbeidsdager multiplisert med normal arbeidstid per dag fratrasket tid medgått til ferie, sykdom og permisjoner. Den gjennomsnittlige faktureringsgraden er blant annet påvirket av hvor mange timer som går med til å utarbeide søknader og diverse administrative oppgaver.⁹⁷

⁹⁷ NIBIOs årsrapport for 2018.

Tabell 6 Gjennomsnittlig faktureringsgrad totalt og fakturerte timer per forskerårsverk

Timer	2016	2017	2018	2019
Gjennomsnittlig faktureringsgrad totalt for alle stillingskategorier	58,4 %	59,0 %	57,9 %	57,6 %
Gjennomsnittlig faktureringsgrad for alle stillingskategorier i fagdivisjonene*	67,5 %	68,9 %	68,2 %	-
Fakturerte timer per forskerårsverk	1040	984	974	1000

* Gjennomsnittlig faktureringsgrad for ansatte i de fem fagdivisjonene. I årsrapporten for 2019 rapporterte ikke NIBIO faktureringsgrad fordelt på fagdivisjoner og staber.
Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2016–2019

Tabell 6 viser at gjennomsnittlig faktureringsgrad for alle stillingskategorier ligger på i underkant av 60 prosent i perioden 2016–2019. Antall fakturerte timer per forskerårsverk er også nokså stabilt. Etter en svak nedgang i 2017 og 2018 gikk antallet noe opp i 2019.

I hver årsrapport rapporterer NIBIO sammenligningstall fra tidligere år for gjennomsnittlig faktureringsgrad totalt for alle stillingskategorier. I årsrapporten for 2019 rapporterer NIBIO at faktureringsgraden for 2018 var på 56,5 prosent, altså 1,4 prosentpoeng lavere enn tallet for gjennomsnittlig faktureringsgrad som oppgis i årsrapporten for 2018. I årsrapporten for årene 2015–2018 rapporterte NIBIO gjennomsnittlig faktureringsgrad for ansatte i de fem fagdivisjonene, mens dette ikke ble rapportert i årsrapporten for 2019. Dette viser at gjennomsnittlig faktureringsgrad rapporteres noe ulikt fra år til år, uten at NIBIO kommenterer eller forklarer endringen. Dette gjør det vanskelig å sammenligne utviklingen i faktureringsgrad over tid.

NIBIOs ledelse opplyser i intervju at gevinstrealiseringsplanen har ført til økt oppmerksomhet rundt effektiv ressursbruk. Oppfølgingen av gevinstrealiseringsplanen skal rapporteres i årsrapporten.

ERP-systemet gir informasjon om utviklingen i antall administrative og faglige årsverk, jf. tabell 7.

Tabell 7 Utviklingen i vitenskapelige og faglige årsverk i antall og prosent

Årsverk	2015		2016*		2017		2018*		2019	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Vitenskapelige og faglige	458	72	456	73	468	74	472	74	462	73
Forsknings- teknikere	78	12	65	10	64	10	59	9	68	11
Administrative	103	16	106	17	101	16	103	16	99	16
Sum	639	100	627	100	633	100	634	99	629	100

* Ifølge årsrapporten for 2016 skyldes deler av nedgangen i gruppen forskningsteknikere og økningen i administrative ansatte en opprydding i bruken av ulike stillingskategorier. Ifølge årsrapporten for 2018 omklassifiserte NIBIO flere medarbeidere til vitenskapelig ansatte på bakgrunn av andelen arbeid de hadde utført på tilskudd- og oppdragsmarkedet, eller på bakgrunn av bidraget deres til den forskningsbaserte kunnskapsproduksjonen. Årsrapportene for 2016 og 2018 angir ikke nøyaktig hvordan omklassifiseringen av ansatte har påvirket fordelingen av ansatte i ulike stillingskategorier. Avrundingsfeil kan forekomme.

Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2015–2019

Tabell 7 viser at NIBIO har redusert det totale antallet årsverk med ti fra 2015 til 2019. Andelen årsverk innenfor NIBIOs ulike stillingsgrupper i perioden 2016–2019 er relativt stabil. Til tross for dette viser NIBIOs kvalitative omtale i årsrapportene til en betydelig administrativ ressursbruk i virksomheten, jf. punkt 8.3.3.

7.3 Risikostyring og internrevisjon

7.3.1 Risikostyring

Økonomibestemmelsene krever at virksomhetens ledelse skal etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet å identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og korrigerende tiltak som kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

Ifølge virksomhetsinstruksen skal NIBIO aktivt bruke risikostyring som verktøy i mål- og resultatstyringen. Styret opplyser i brev at de har fulgt opp kravet i virksomhetsinstruksen ved å innføre en profesjonell, uavhengig internrevisjon, ved raskt å reagere på økonomiske avvik og ved å etablere gode varslings- og rapporteringsrutiner for uhell og uønskede hendelser.

NIBIO utarbeidet et formalisert system for risikostyring i virksomheten høsten 2019. Før det gjennomførte NIBIOs ledelse, divisjonene og avdelingene kontinuerlige risikovurderinger, opplyser ledelsen i intervju. En stor del av disse risikovurderingene er skriftlig dokumentert, mens andre er basert på de løpende vurderingene som gjøres som en del av den daglige driften. Alle divisjonene har begynt å bruke det nye risikostyringsverktøyet, og risikovurderingene favner bredt med tanke på for eksempel ressurser, fag og økonomi.

Risikostyringsverktøyet består av en intern retningslinje for risikovurderinger og et tilhørende risikovurderingsverktøy i Excel. Retningslinjene definerer risiko som en uønsket hendelse som kan inntreffe og påvirke måloppnåelsen. Ved hjelp av risikovurderingsverktøyet skal risikoeier beskrive en risiko / uønsket hendelse, mulige årsaker, konsekvenser, sannsynlighet og risikonivå før tiltak. Risikoeier skal videre beskrive risikoreduserende tiltak samt konsekvenser, sannsynlighet og gjenværende risiko etter tiltak. Verktøyet inneholder også en risikomatrix samt en mal for en oppfølgingsplan. Ledere på alle nivå er risikoeiere og ansvarlige for å gjennomføre risikovurderinger i egen enhet og bruke risikovurderingsverktøyet.

NIBIOs ledelse opplyser i intervju at risikovurderingene fra divisjonene oppsummeres i ledelsen og følges opp i etatsstyringsmøtene med departementet.

Divisjonsdirektørene og avdelingslederne peker i intervju på at risikovurderinger knyttet til blant annet rekruttering og kompetansebehov er spesielt viktige.

7.3.2 Internrevisjon

I henhold til økonomibestemmelsene kan NIBIO bruke internrevisjon som en del av virksomhetens system for styring og kontroll. NIBIO har hatt internrevisjon siden 2017. Ifølge NIBIO har arbeidet med internrevisjonen vært svært viktig for å profesjonalisere instituttet og sikre god styring og kontroll med virksomheten.⁹⁸ Internrevisjonen gjennomføres av et eksternt konsulentfirma på bestilling fra styret. Styret vedtar halvårige revisjonsplaner, og revisjonene rapporteres tilbake til styret. Internrevisjonen koordinerer det løpende revisjonsarbeidet med administrerende direktør.⁹⁹ Internrevisjonen har i 2018 og 2019 vurdert den regnskapsrelaterte internkontrollen til NIBIO på vegne av styret.¹⁰⁰

I henhold til avtalen som er inngått om internrevisjon, har administrasjonen også mulighet til å bestille revisjoner og tjenester fra internrevisjonen. Administrasjonen har for eksempel benyttet internrevisjonen ved innføringen av det nye ERP-systemet, arbeidet med informasjonssikkerhet og kvalitetssikring av timeprismodellen. Slike oppdrag blir også rapportert tilbake til styret.¹⁰¹

⁹⁸ NIBIOs årsrapport for 2017.

⁹⁹ Instruks for internrevisjon i NIBIO, 22. februar 2017.

¹⁰⁰ Styresak 36-18 – *Halvårsrapport fra internrevisjonen* og styresak 27-19 – *Halvårsrapport fra internrevisjonen*.

¹⁰¹ Intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019.

8 Rapportering og oppfølging av måloppnåelse, resultater og ressursbruk i NIBIO

8.1 Krav til og prosessen ved utarbeidelse av årsrapporten

Kravene til NIBIOs årsrapport til Landbruks- og matdepartementet framgår av NIBIOs virksomhetsinstruks og følger ellers av føringer gitt i tildelingsbrev og i styringsdialogen. I henhold til virksomhetsinstruksen skal årsrapporten gi en helhetlig og dekkende beskrivelse av NIBIOs virksomhet, ressursbruk og resultater det foregående året.

Departementet har videre gitt detaljerte føringer og forventninger for årsrapporteringen i eget brev av 12. desember 2016. I brevets vedlegg understreker departementet at både Stortinget og departementet forventer at NIBIOs årsrapportering legger vekt på god resultatrapportering knyttet til kunnskapsutviklingsmidlene og til aktiviteter, leveranser og resultater på andre områder, i første rekke forskning. I brevet vises det til at god resultatrapportering er viktig fordi den legges til grunn for Stortingets vedtak og føringer på området.

Faktaboks 3 viser hvilke hovedtall NIBIO skal rapportere i årsrapportens del II, *Introduksjon til virksomheten og hovedtall*.

Faktaboks 3 Hovedtall NIBIO skal rapportere i årsrapporten

Volumtall

- viktige volumtall over virksomhetens produksjon

Nøkkeltall*

- antall årsverk
- samlet tildeling
 - fordeling av bevilgning på fagområder
 - fordeling av inntekter etter kategori
- driftskostnader og varekostnader
 - fordeling av kostnader

Beregnete nøkkeltall* fra regnskapet

- samlet bevilgning av totale inntekter
- endring i ikke-inntektsført bevilgning av total bevilgning for året
- total ikke-inntektsført bevilgning av total bevilgning for året
- husleiekostnader av totale driftskostnader
- lønnskostnader av totale driftskostnader
- lønnskostnader per årsverk
- årets resultat på oppdragsvirksomheten mot totale oppdragsinntekter
- faktureringsgrad totalt for alle finansieringskilder
- faktureringsgrad for oppdrag
- fakturerte timer per forskerårsverk totalt for alle finansieringskilder
- fakturerte timer per årsverk for oppdrag

* Nøkkeltall på årsverk og økonomi

Kilde: Vedlegg til virksomhetsinstruksen

I henhold til tildelingsbrevene skal kravene under kapittel 2 i tildelingsbrevene om mål og hovedprioriteringer hovedsakelig rapporteres under årsrapportens del III om årets aktiviteter og resultater.

Ansvar for å koordinere arbeidet med årsrapporten ligger hos organisasjonsdirektøren, som årlig utarbeider et notat med oppgaver, frister og ansvar.¹⁰² Forskningsdirektøren bestiller konkrete bidrag til årsrapporten fra hver divisjon og understreker at alle bidrag skal være tydelige med hensyn til samfunns- og brukereffekter. I henhold til bestillingen leverer divisjonsdirektørene blant annet en kort vurdering av divisjonens bidrag til de tre delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse. I tillegg rapporterer de om divisjonens kunnskapsutviklingsaktiviteter og aktiviteter og leveranser på områder som ikke dekkes av kunnskapsutviklingsmidlene.¹⁰³

Intervju på ulike nivå i NIBIO viser at det gjøres vurderinger av NIBIOs måloppnåelse på avdelingsnivå, divisjonsnivå, i forskningsstaben og i NIBIOs ledergruppe, jf. tabell 8. NIBIOs ledelse viser til at strategiske valg av prosjekter gjøres med utgangspunkt i NIBIOs overordnede strategi og fagstrategiske planer. Dermed bidrar ifølge NIBIO gjennomføringen av disse prosjektene i seg selv til måloppnåelse. Blant annet gjelder dette tildelingsbrevets delmål for forskning, innovasjon og kompetanse. For øvrig påpeker ledelsen at måloppnåelsen og måten denne vurderes på, avhenger av type oppgave og prosjekt ut fra de tre hovedkategoriene prosjekter som NIBIO har.

Tabell 8 Krav til rapportering av måloppnåelse for ulike prosjektkategorier

	Prosjektkategori		
	Grunnbevilgnings-finansierte prosjekter	Kunnskaps-utviklings-prosjekter	Tilskudds- og oppdrags-finansierte (ekstern-finansierte) prosjekter
Overordnede krav til mål-oppnåelse	- hovedmål og delmål for forskning, innovasjon og kompetanse (tildelingsbrevet) - NIBIOs samfunnsoppdrag (vedtektene) - NIBIOs overordnede strategi		
Konkrete krav til mål-oppnåelse	Mål angis i interne tildelingsbrev fra forskningsdirektøren til hver divisjon, jf. kriteriene for tildeling av grunnbevilgningsmidler.	Mål gis i tildelingsbrevet fra LMD og videreformidles i interne tildelingsbrev fra forskningsdirektøren til divisjonene.	Finansieringskildene definerer krav til form, innhold og rapportering som NIBIO må levere i henhold til. Tilsag er et mål for tilskuddsfinansierte prosjekter.
Rapportering av måloppnåelse	Kvantitativ og kvalitativ rapportering i henhold til interne tildelingsbrev.	Løpende dialog med departementet og rapportering om måloppnåelse i årsrapporten gjennom en mål- og resultatbeskrivelse.	Rapportering av måloppnåelse til oppdragsgiver, LMD, styret og i årsrapporten, f.eks. statistikk fra Cristin om vitenskapelige publikasjoner og enkeltforedrag.

Kilde: Intervju på ulike nivå i NIBIO

¹⁰² Intervju med organisasjonsdirektør 22. november 2019; *Årsrapport NIBIO 2018 – oppgaver-frister-ansvar*, internt notat av 3. januar 2019; *Årsrapport NIBIO 2019 – oppgaver-frister-ansvar*, internt notat av 9. januar 2020.

¹⁰³ NIBIOs årsrapport for 2019; e-post fra forskningsdirektørens stab til divisjonsdirektørene 15. januar 2020; intervju med forskningsdirektøren 22. november 2019.

Intervjudata fra divisjonene viser at divisjonene gjennomfører dialogbaserte vurderinger av hvordan prosjektene samlet bidrar til måloppnåelse. De fleste divisjonsdirektørene trekker fram at de vurderer måloppnåelsen opp mot målene i divisjonens fagstrategiske handlingsplan. I tillegg nevner flere at de vurderer måloppnåelsen opp mot målene i den overordnede strategien og tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet.

De intervjuede avdelingslederne i NIBIO har understreket at måloppnåelsen vurderes opp mot prosjektspesifikke mål og leveranser samt mot økonomiske mål knyttet til budsjett og faktureringsgrad. Samtidig uttaler flere at de faglige målene er forankret i tildelingsbrevet fra Landbruks- og matdepartementet, og at måloppnåelsen vurderes opp mot avdelingens strategi og departementets tildelingsbrev. Flere rapporterer noe av måloppnåelsen muntlig til divisjonsdirektøren og/eller på divisjonens ledermøte.

8.2 Rapportering og oppfølging av måloppnåelse og resultater knyttet til de tre delmålene

NIBIOs ledelse opplyser i intervju 6. mars 2020 at de benytter de samme dataene for å vurdere måloppnåelsen for delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse som Landbruks- og matdepartementet gjør rede for i arbeidsdokumentet om mål og resultatstyringen av NIBIO, jf. omtale i punkt 6.1.2. Utover årsrapporten rapporterer instituttet måloppnåelsen for de tre delmålene til Forskningsrådet, NIFU, i styringsmøter med Landbruks- og matdepartementet og til oppdragsgivere.

NIBIO utdyper i intervju at de overordnede delmålene i tildelingsbrevet følges opp internt i NIBIO gjennom dialog i ledergruppen og gjennom en løpende styringsdialog med departementet i løpet av året. Forskningsdirektøren orienterer Landbruks- og matdepartementet, NIBIOs styre og ledergruppen om tilskuddsprosjekter, herunder tilslag på nye prosjekter, og gir kvalitative vurderinger av måloppnåelsen. Eventuelle avvik meldes til departementet i den løpende styringsdialogen.¹⁰⁴

En gjennomgang av NIBIOs årsrapporter i perioden 2015–2019 viser at de i hovedsak gir en overordnet, kvalitativ framstilling av hvordan NIBIO har bidratt til å nå Landbruks- og matdepartementets tre delmål på forskningsområdet. Framstillingen synliggjør i mindre grad NIBIOs analyser av måloppnåelsen og framstår som et øyeblikksbilde av NIBIOs aktiviteter og resultater. Utviklingen over tid eller nivået på de oppnådde resultatene kommenteres i liten grad, jf. omtalen nedenfor av rapporteringen på hvert enkelt delmål.

I årsrapporten for 2019 er rapporteringen av måloppnåelse og resultater noe tettere knyttet til de tre delmålene på forskningsområdet enn i tidligere årsrapporter. Departementet opplyser i brev at NIBIO endret strukturen på årsrapporten for å følge rådene i DFØs nye veiledningsnotat om utarbeidelse av årsrapport for statlige virksomheter. Veiledningsnotatet anbefaler at redegjørelsen av årets aktiviteter og resultater struktureres med utgangspunkt i virksomhetens overordnede mål.¹⁰⁵ Både i årsrapportene og i intervju understreker NIBIO at prosjektene er hovedkilden til måloppnåelsen i virksomheten.¹⁰⁶

8.2.1 Rapportering om delmål 1 – målrettet bruk av midler til forskning og innovasjon

I årsrapportene for 2016–2018 viser NIBIO til flere aktiviteter som er knyttet til delmål 1 – målrettet bruk av midler til forskning og innovasjon. Årlig vises det til at god prosjektstyring og ledelsesoppfølging forankret i prosjekthåndboken er viktig for måloppnåelsen. I henhold til årsrapportene arbeides det systematisk med effektivisering

¹⁰⁴ Intervju med NIBIOs ledelse 28. august 2019, intervju med NIBIOs forskningsdirektør 22. november 2019 og notat av 10. desember 2019.

¹⁰⁵ DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter (2020) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

¹⁰⁶ NIBIOs årsrapporter for årene 2015–2019; intervju med NIBIOs ledelse 6. mars 2020.

og kvalitetsheving i NIBIOs produksjon og leveranser. Oppdragsgivere følger også opp leveransene fra NIBIO tett. I årsrapportene vises det videre til NIBIOs strategiske og særskilte instituttsatsinger, store samarbeidsprosjekter både nasjonalt og internasjonalt, innovasjonsaktiviteter og NIBIOs tilstedeværelse i hele landet.

I årsrapporten for 2019 gjøres det, i motsetning til tidligere år, ikke en overordnet vurdering av delmålet, men det vises til at rundt halvparten av NIBIOs 1500 prosjekter er forskningsbaserte. NIBIO beskriver deretter over ti sider den viktigste forsknings- og innovasjonsvirksomheten, inkludert internasjonalt forskningssamarbeid. Beskrivelsen inneholder også enkelte vurderinger av betydningen av NIBIOs forskningsinnsats og forskningens anvendelse i samfunnet og av brukere.

LMD har i brev bedt NIBIO om å oppgi talldata i årsrapporten som belyser instituttets samlede forskningsaktivitet og publisering. NIBIOs årsrapport oppgir antall publikasjoner, antall poenggivende publikasjoner og publikasjonspoeng per FoU-årsverk som en del av rapporteringen av delmål 1, jf. tabell 9. I perioden 2016–2019 går antall publikasjoner, antall poenggivende publikasjoner og publikasjonspoeng per FoU-årsverk noe ned. NIBIO forklarer nedgangen fra 2017 til 2018 blant annet med omklassifiseringen av ansatte og at spesielt mange forskningsartikler ble publisert i 2017.¹⁰⁷

Tabell 9 Publikasjoner og publikasjonspoeng 2016–2019

	Publikasjoner				Publikasjonspoeng per FoU-årsverk			
År	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Publikasjons-poeng	251,4	286,1	226,5	210,6	0,78	0,88	0,65	0,63
Antall poenggivende publikasjoner	318	324	293	272				

Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2016–2019

I tillegg rapporterer NIBIO årlig om publisering og formidling i kanaler som ikke gir publikasjonspoeng, vist i tabell 10. I 2017 og 2019 er enkelte tall i oversikten ikke rapportert. I årsrapporten for 2019 rapporterer NIBIO for første gang tall for publisering og formidling sammenlignet med tilsvarende tall for året før. Ingen av tallene vurderes, og utviklingen kommenteres ikke.

¹⁰⁷ NIBIOs årsrapport for 2018; referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 8. april 2019.

Tabell 10 Publisering og formidling som ikke gir publikasjonspoeng

Publisering og formidling	2016	2017	2018	2019*
Fagbøker, lærebøker eller andre selvstendige utgivelser	12	5	5	7
Kapitler eller artikler i fagbøker, lærebøker, konferanserapporter og fagtidsskrift	99	76	88	78
Rapporter i egen rapportserie	157	168	180	178
Rapporter i ekstern rapportserie	24	37	34	41
Rapporter til oppdragsgiver (konfidensielle sluttrapporter)	11	9	1	–
Foredrag/framleggelse av paper/poster	308	–	285	316
Populærvitenskapelige artikler og foredrag	614	–	619	757
Ledere, kommentarer, anmeldelser, kronikker o.l. publisert i tidsskrift og dagspresse	121	–	117	122

* NIBIO opplyser i årsrapporten for 2019: Tallene er hentet fra Cristin 2. mars 2020 og er derfor ikke kvalitetssikret som de endelige tallene for 2019.

Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2016–2019

Verken Landbruks- og matdepartementet eller NIBIOs ledelse har fastsatt resultatmål for NIBIOs vitenskapelige produksjon eller publisering og annen formidling i styringsdokumentene, jf. punkt 6.1.2 og punkt 7.1.4. I Forskningsrådets evaluering av primærnæringsinstituttene påpekte evalueringsutvalget at Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev stiller få forventninger om publisering, og utvalget anbefalte NIBIO å etablere interne mål for publisering. Utvalget mente også at det var grunnlag for å øke NIBIOs publiseringsaktivitet, særlig på bakgrunn av instituttets rammebetingelser, med en grunnbevilgning på nærmere 20 prosent, men også sammenlignet med tilsvarende miljøer i Norden.¹⁰⁸

I årsrapportene peker NIBIO på at den vitenskapelige produksjonen er god, og de gjør rede for om produksjonen har økt eller gått ned fra foregående år. I årsrapporten for 2019 framhever NIBIO at utstrakt sampublisering med andre forskere nasjonalt og internasjonalt viser stor kontaktflate. NIBIO viser til at NIBIOs fagfolk er svært aktive og ettertraktet som foredragsholdere nasjonalt og internasjonalt. NIBIO kommenterer ikke nedgangen i antall poeng per FoU-årsverk fra 2018, men viser til at publikasjonspoengene i 2019 ble generert av 267 ansatte. En gjennomgang av årsrapportene for perioden 2016–2019 viser at NIBIO for øvrig ikke vurderer verken utviklingen av eller nivået på de oppnådde resultatene.

8.2.2 Rapportering om delmål 2 – kunnskap og kompetanse er tilgjengelig for næring og forvaltning

Årsrapportene for 2016–2018 gir en overordnet beskrivelse av måloppnåelsen for delmål 2 – kunnskap og kompetanse tilgjengelig for næring og forvaltning. Det vises blant annet til langsiktig oppbygging av kunnskap innenfor en rekke områder og et nært samarbeid med både forvaltningen og næringen. NIBIO peker på at det er ønskelig å delta i prosjekter fra forvaltningen for å øke relevansen og styrke formidlingen. Årsrapportene viser også til NIBIOs aktiviteter for å formidle kunnskap gjennom ulike kanaler. I årsrapportene fra 2018 og senere viser NIBIO til at instituttet må være synlig hvis det skal kunne bidra med kunnskap og kompetanse. Et uttrykk for dette er synlighet i media. Tabell 11 viser NIBIOs rapportering av synlighet i media i perioden 2016–2019.

¹⁰⁸ Norges forskningsråd (2018) *Evaluering av primærnæringsinstituttene: Hovedrapport*.

Tabell 11 NIBIOs rapportering av synlighet i media i årsrapportene

Type omtale	2016	2017	2018	2019
I media totalt*	–	3993	3970	4444
Nyhetssaker på nibio.no	214	208	190	179
Nyhetssaker på forskning.no	48	51	32	41
Saker til «Veksttorget» i Nationen	26	25	25	26
Saker til «Forskning og utdanning» i Nationen	–	24	19	–
Antall «likere» på Facebook (per 31.12)	4275	7020	7795	8512
Egne innlegg på Facebook	229	281	315	290
Følgere på Twitter (per 31. des.)	2321	2627	2908	3259

*NIBIO opplyser i årsrapportene om at medietallene ikke kan sammenlignes fra år til år.
Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2017–2019.

Gjennomgangen av årsrapportene viser at NIBIO ikke kommenterer tallene verken i 2017 eller 2018, men at instituttet i perioden 2017–2019 viser til at enkelte av medietallene ikke kan sammenlignes fra år til år på grunn av at søk er under stadig tilpasning og kalibrering. I årsrapporten for 2019 blir imidlertid medietallene kommentert. Det vises til en til dels betydelig økning i omtalene i de ulike kanalene fra 2018 til 2019. Det vises også til flere eksempler på mediasaker der NIBIO er kilden.

Årsrapportene viser til Landbruks- og matdepartementets årlige bevilgning til kunnskapsutvikling (ca. 233 millioner kroner i 2019) og fordelingen av bevilgningen på hvert av NIBIOs seks hovedområder.¹⁰⁹ Etter krav fra Landbruks- og matdepartementet har NIBIO i alle årsrapportene fra 2016 gitt en tabellarisk rapportering av om konkrete kunnskapsutviklingsoppdrag som er gitt i tildelingsbrevene, er *utført*, har *noe avvik / ikke ferdigstilt* eller har *større avvik*. Av 41 pågående kunnskapsutviklingsoppgaver i 2019 hadde én oppgave større avvik. Åtte oppgaver var kategorisert som noe avvikende / ikke ferdigstilt, mens de øvrige var utført i henhold til oppdraget. Se tabell 12 for øvrige år.

Tabell 12 Tabellarisk rapportering av kunnskapsutviklingsoppgaver

	2016	2017	2018	2019
Utført	28	31	23	32
Noe avvik / ikke ferdigstilt	11	7	13	8
Større avvik	0	1	0	1
Ingen aktivitet	1	1	0	0
Sum antall kunnskapsutviklingsoppgaver	40	40	36	41

Kilde: NIBIOs årsrapporter for 2016–2019

I tillegg til den tabellariske framstillingen av måloppnåelsen for konkrete kunnskapsutviklingsoppgaver omtaler årsrapportene over ca. 20–30 sider flere

¹⁰⁹ Disse er mat- og planteproduksjon, beredskap, plantehelse og mattrygghet, skog og utmark, areal- og genressurser, kart og geodata og foretaks-, nærings-, og samfunnsøkonomi.

kunnskapsutviklingsaktiviteter og -leveranser som er gjennomført i divisjonene og avdelingene i løpet av året. Denne omtalen følger strukturen i Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev og kravene som gis i brevene innenfor hvert av de seks hovedområdene.¹¹⁰ Divisjonene og avdelingene viser i intervju til at de rapporterer i henhold til bestillingene i departementets tildelingsbrev, og flere legger til at dette er en generell rapportering med utvalgte høydepunkter fra prosjektene.

8.2.3 Rapportering om delmål 3 – en effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre

Delmål 3 – en effektiv og robust instituttsektor i samspill med andre – nås ifølge NIBIOs årsrapporter i 2016–2019 gjennom omfattende samarbeid og nettverk med næring, forvaltning og andre vitenskapelige institusjoner. I årsrapporten for 2018 omtales prosesser for å effektivisere virksomheten, herunder arbeidet med ERP-systemet, en revisjon av prosjekthåndboken og mindre organisatoriske endringer. I årsrapporten for 2019 pekes det på at det er utfordrende å få på plass solide og gjennomarbeidede organisatoriske styringssystemer. Arbeidet med ERP er forsinket og har gjort det krevende å følge opp NIBIOs prosjekter på en effektiv måte. Årsrapporten for 2019 viser videre til at NIBIO har begynt å følge opp anbefalingene fra Forskningsrådets evalueringsutvalg. NIBIO har blant annet utarbeidet en strategi som bedre svarer på hvordan instituttets kunnskap og kunnskapsproduksjon skal bidra til å løse de store overordnede problemene i en ny klimapolitisk situasjon, for eksempel knyttet til økt matproduksjon. NIBIO har også etablert gode kvalitetssikringsrutiner for instituttets faglige og rådgivende virksomhet.

Utover denne kvalitative omtalen av utfordringene med interne prosesser for å effektivisere virksomheten, redegjør ikke NIBIO for resultatene av prosessene. NIBIOs nøkkeltall, jf. faktaboks 3, gir et utgangspunkt for å vurdere virksomhetens effektivitet, uten at tallene benyttes til dette i årsrapporten (jf. omtale i punkt 7.2.7 og 8.3.3).

8.2.4 Landbruks- og matdepartementets oppfølging av rapporteringen om de tre delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse

I intervju viser departementet til at årsrapporteringen er forventet å være på et visst aggregert nivå, og at den skal vektlegge måloppnåelse og effekter for brukere og samfunn. Rapportering av særlig viktige forskningsresultater og hvilken samfunnseffekt de har, gir departementet et grunnlag for å vurdere NIBIOs måloppnåelse. Selv om rapporteringen fortsatt kan bli bedre, mener departementet at NIBIOs årsrapport har blitt bedre år for år.

Departementet opplyser i intervju at det over tid har meldt om at NIBIOs årsrapportering har et forbedringspotensial. Departementet mener for eksempel at rapporteringen av konkrete resultater og høydepunkter kan bli bedre. Departementet viste i 2016 til at det kan være krevende for NIBIO å vurdere resultater opp mot instituttets mange målgrupper, men at dette likevel ikke fritar instituttet fra å analysere hvilken betydning ny kunnskap og teknologi har for brukere og samfunn.¹¹¹

Årsrapporten for 2018 fokuserte ifølge departementet i stor grad på forvaltningsstøtteoppgavene som framgikk av tildelingsbrevet. Departementet ba derfor NIBIO om å synliggjøre instituttets forskningsinnsats, internasjonale engasjement og aktiviteter i oppdragsmarkedet bedre i årsrapporten for 2019.¹¹² Departementet opplyser i brev at den foreløpige vurderingen av årsrapporten for 2019 er at NIBIO har gjort en del forbedringer i rapporteringen på forskningsområdet for å imøtekomme departementets

¹¹⁰ I 2016 var disse hovedområdene delt inn i åtte.

¹¹¹ Vedlegg til brev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO 12. desember 2016.

¹¹² Referat fra styringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 18. april 2017 og 8. april 2019.

forventninger. Departementet peker imidlertid på at koblingen til brukerne og omtalen av resultatene og effektene for disse kan videreutvikles ytterligere i årsrapporten.

Landbruks- og matdepartementet følger opp NIBIOs årsrapportering i et styringsmøte hver vår, og tilbakemeldingen følger årsrapportens hovedkapitler. En gjennomgang av referater fra etatsstyringsmøtene i perioden 2016–2019 viser at departementet i styringsmøtene ikke henviser direkte til styringsparameterne som de har oppgitt i arbeidsdokumentet om mål- og resultatstyring av NIBIO. Referatene viser imidlertid at departementet i forbindelse med den årlige gjennomgangen av årsrapporten har fulgt opp resultater og enkelte data som det har knyttet til enkelte styringsparametere, for eksempel «Vitenskapelig produksjon og kvalitet», «Lever forvaltningsstøtte», «Økonomisk robusthet» og «Effektiv drift». Resultater og data knyttet til enkelte andre styringsparametere har blitt fulgt opp sporadisk. Departementet opplyser imidlertid i brev at de jevnlig har tatt opp resultater og data knyttet til styringsparameterne, men at de ikke alltid har ment at det har vært hensiktsmessig å gi en detaljert omtale av dette i etatsstyringsmøtoreferatene.

Departementet mener at det har god oversikt over hvilke data det trenger for å vurdere måloppnåelsen, og hvor det finner de aktuelle dataene. Departementet opplyser i brev at det systematisk bruker data fra NIBIOs årsrapporter, redegjørelser i etatsstyringsmøter, rapportering til Forskningsrådet og NIFU-rapportering for å vurdere NIBIOs måloppnåelse.

I brevet gir departementet en samlet vurdering av NIBIOs måloppnåelse innenfor de tre delmålene, med bakgrunn i de nevnte dataene. Når det gjelder delmål 1, er departementets vurdering at NIBIO i stor grad lykkes med å oppnå en målrettet bruk av midler til forskning og innovasjon. Imidlertid ser departementet noen forbedringsmuligheter i rapporteringen, spesielt av innovasjonsaktiviteter og -resultater. Når det gjelder delmål 2, framhever departementet at det nesten uten unntak får forvaltningsstøtten det har behov for. Departementet vurderer det slik at NIBIO har høy grad av måloppnåelse når det gjelder å gjøre ny kunnskap og kompetanse tilgjengelig. Imidlertid registrerer departementet at antall publikasjonspoeng har gått ned, og vil følge opp dette nærmere. Når det gjelder delmål 3, er departementets vurdering at NIBIO har god måloppnåelse samlet sett, men med noen forbedringsmuligheter som for eksempel at NIBIO bør øke virksomhetskapitalen.

8.3 Rapportering og oppfølging av formålet med fusjonen

8.3.1 Generelt om innholdet i rapporteringen om fusjonen i perioden 2015–2019

NIBIO peker i årsrapporten for 2015 på at det erfaringsmessig tar seks–åtte år før en virksomhet kan hente ut gevinster fra en fusjon, men at instituttets ambisjon er å korte ned denne tiden. Siden opprettelsen av instituttet har NIBIO holdt departementet orientert om fusjonsprosessen gjennom rapportering i etatsstyringsmøter og årsrapporter. NIBIO har i styringsdialogen med departementet gitt uttrykk for at fusjonsprosessen har vært krevende.

NIBIOs ledelse gir i årsrapporten for 2019 uttrykk for at det er avgjørende at NIBIO framover får brukt kapasiteten i ledelsen og administrasjonen til å utvikle instituttet og virksomheten. Ledelsen viser til at NIBIO siden 2016 – i tillegg til å gjennomføre en krevende fusjon – har brukt store ressurser internt og eksternt til kontrolltiltak, revisjon, evaluering og rapportering om administrative forhold. Instituttet har blant annet brukt store ressurser på å svare på og etterkomme krav og anmodninger fra Riksrevisjonen. Dette har ifølge ledelsen rammet virksomhetens løpende drift, utviklingsprosjekter og selve formålet med fusjonen. Det har videre ført til stor slitasje i organisasjonen, både i de faglige og de administrative delene. Ledelsen mener at dersom NIBIO skal kunne ta ut

sitt potensial og oppnå formålet med fusjonen, må instituttet i tiden framover får arbeidsro til å konsentrere seg om sin primæroppgave og samfunnsoppdraget.

Departementet stiller ikke krav om at NIBIO skal rapportere i henhold til hele det tredelte formålet med fusjonen. NIBIO rapporterer riktignok i henhold til delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse, jf. omtalen i punkt 8.1, og delmålene overlapper med formålet med fusjonen, jf. omtalen i punkt 6.2.1. Departementet stiller i brev 12. desember 2016 krav om at NIBIO skal rapportere om hvordan instituttet følger opp den delen av formålet som går ut på å sikre at mer ressurser benyttes til utvikling av ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte og mindre ressurser benyttes til administrasjon, drift og vedlikehold.

NIBIO har i samtlige årsrapporter i perioden 2016–2019 trukket fram at fusjonsprosessen har lagt beslag på store administrative ressurser. I årsrapportene for 2016 og 2017 henviste NIBIO eksplisitt til fusjonens mål om å sikre mer ressurser til utvikling av ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte og mindre ressurser til administrasjon, drift og vedlikehold – og rapporterte virksomhetens innsats for å nå dette målet. I disse årsrapportene peker NIBIO på at ressursbruken går opp, på tross av forventningen om redusert administrativ ressursbruk. Dette tilskrives blant annet gjennomføringen av fusjonen og iverksettelse av en rekke ressurskrevende vedtak.

I etatsstyringsmøtet våren 2018 orienterte NIBIO departementet om at det er krevende for instituttet å redusere den administrative ressursbruken. Økt digitalisering, nytt ERP-system og mange administrative krav har på kort sikt økt ressursbehovet på dette området. I årsrapporten for 2019 framhever NIBIO at mange kostnader knyttet til fusjonsprosessen vil påvirke NIBIO både i 2020 og framover. Departementet opplyser i intervju at det ikke har etterspurt informasjon om omfanget av ressursene som har gått med til fusjonen. Departementet opplyser imidlertid at NIBIO fører timer på alle aktivitetene sine, men at departementet ikke har sett behov for å innhente særskilte data om dette.

En gjennomgang av årsrapportene og referatene fra etatsstyringsmøter i perioden 2015–2019 viser at NIBIOs innsats for å nå målene for fusjonen ikke er rapportert på en samlet og helhetlig måte. Og den innsatsen som er rapportert, er heller ikke vurdert opp mot tydelige målbare styringsparametere for målene for fusjonen. Landbruks- og matdepartementet har imidlertid ikke stilt krav om at NIBIO skal rapportere om måloppnåelsen knyttet til fusjonen på en samlet og helhetlig måte, og departementet opplyser i intervju at det har fått god informasjon knyttet til fusjonen hele veien.

8.3.2 Landbruks- og matdepartementets vurderinger av resultater ut fra formålet med fusjonen

Landbruks- og matdepartementet har bekreftet i intervju at de vurderer formålet med fusjonen mot de samme styringsparametere som departementet har etablert for hovedmålet for forskning, innovasjon og kompetanse med tilhørende delmål, jf. punkt 6.2.1. Dette innebærer at departementet bruker data som NIBIO rapporterer i årsrapporten, til NIFU og Forskningsrådet og i etatsstyringsmøtene, for å vurdere om målene med fusjonen nås.

Departementet redegjør i intervju for vurderinger det har gjort av NIBIOs måloppnåelse i henhold til det tredelte formålet med fusjonen. Vurderingen oppsummeres i figur 6. Departementet peker på at det er lagt ned en omfattende innsats for å følge opp Stortingets budsjettvedtak i forbindelse med fusjonen, men viser i liten grad til data som får fram hvordan NIBIOs nåværende måloppnåelse er sammenlignet med tilsvarende måloppnåelse før fusjonen. Departementet peker for eksempel på at NIBIO har betydelig gjennomslag i EUs rammeprogram, utfører en lang rekke formidlingsaktiviteter og bruker basisbevilgningen strategisk, men uten å redegjøre for hvilke resultater de tre fusjonerte instituttene hadde på de samme områdene før fusjonen.

Figur 6 Departementets vurdering av måloppnåelse ut fra formålet med fusjonen

Formål med sammenslåingen	Landbruks- og matdepartementets vurdering av måloppnåelse
Etablere et faglig og økonomisk robust forsknings- og utviklingsmiljø som leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning	Fusjonen ser ut til å ha gitt betydelige gevinster i form av et faglig robust institutt som har blitt viktig for både landbruksnæringen og offentlig sektor, men det er forbedringsmuligheter. Økonomisk robusthet bør økes noe for å sikre god måloppnåelse også her.
Større grad av tverrfaglig arbeid og økt samarbeid med universitets- og høyskolesektoren for å gi bedre mulighet for utvikling av bioøkonomien	NIBIO har gjort omfattende grep for å bli en ledende kunnskapsutvikler innenfor bioøkonomien. En målrettet innsats for å fremme tverrfaglig samarbeid nasjonalt og internasjonalt har bidratt til dette. Høy måloppnåelse.
Mer ressurser skal gå til å utvikle ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte, og mindre ressurser skal gå til administrasjon, drift og vedlikehold	NIBIO har gjort omfattende grep for å vri ressursbruken over mot mer kunnskapsutvikling og innovasjon på bekostning av administrasjon, drift og vedlikehold. Ut fra forutsetningene vurderes måloppnåelsen til å være tilfredsstillende så langt. Gjennomførte og pågående tiltak legger til rette for god måloppnåelse innen 1–2 år.

Kilde: Intervju med Landbruks- og matdepartementet

8.3.3 Rapportering og oppfølging av gevinstrealiseringsplanen

Landbruks- og matdepartementet stilte først i 2018 krav om at NIBIO skulle utarbeide en gevinstrealiseringsplan for fusjonen og omtale arbeidet med gevinstrealisering i årsrapporten, jf. brev av 4. juli 2018. Gevinstrealiseringsplanen forelå i januar 2019.

For perioden 2015–2020 er det i gevinstrealiseringsplanen identifisert en rekke ikke-prissatte nyttevirksomheter samt totalt 16,85 millioner kroner i årlige brutto nyttevirksomheter med virkning på NIBIOs budsjett fra og med 2020. Reduksjonen fra tre til ett styre og fra tre til én administrerende direktør medfører for eksempel en årlig budsjettmessig besparelse på omtrent 5 millioner kroner fra og med 2016. I årsrapporten for 2019 opplyser NIBIO at gevinster på om lag 14 millioner kroner allerede er realisert i perioden fra 2015 til 2018. Videre rapporterer de at beregnede gevinster for identifiserte prissatte nyttevirksomheter for 2019 var på 2,2 millioner kroner, men at noen av gevinstene ikke har vært mulig å ta ut fordi utfordringene med det nye ERP-systemet har ført til at den forventede effektiviseringen har uteblitt.

Samtidig rapporterer NIBIO i den samme årsrapporten at fusjonen på kort sikt ikke gir en effektiviseringsgevinst, men at den tvert imot samlet sett fører til økte kostnader dersom

man tar hensyn til både direkte og indirekte fusjonsrelatert ressursbruk – noe NIBIO presiserer at gevinstrealiseringsplanen ikke gjør. Med indirekte fusjonsrelatert ressursbruk menes blant annet innføringen av et nytt ERP-system og kostnader knyttet til endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Videre rapporterer NIBIO at kostnader knyttet til fusjonen og endringene i regional struktur har ført til at instituttet har et betydelig akkumulert etterslep når det gjelder investeringer i vitenskapelig forskningsinfrastruktur og til dels vedlikehold av bygninger og eiendommer. Disse forholdene, samt reduserte bevilgninger, er det ifølge NIBIO heller ikke tatt hensyn til ved beregning av gevinster.

En del av formålet med fusjonen var å benytte mer ressurser til utvikling av ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte og mindre ressurser til administrasjon, drift og vedlikehold. I gevinstrealiseringsplanen illustrerer NIBIO denne delen av formålet ved hjelp av en tabell som viser utviklingen i faglige og administrative årsverk i perioden 2013–2017. Tabellen viser en samlet nedgang på 56 årsverk i perioden, hvorav 29 er administrative. Landbruks- og matdepartementet viser i brev til en nedgang på omtrent 20 prosent i administrative årsverk i perioden 2014–2017. Departementet opplyser i brev og intervju at det legger dette resultatet til grunn i vurderingen av NIBIOs arbeid med å sikre effektiv ressursbruk og måloppnåelse ut fra formålet med fusjonen.

Tabell 13 viser utviklingen i antall årsverk i de tre instituttene som fusjonerte til NIBIO, og i NIBIO i perioden 2013–2015, slik de er gjengitt i gevinstrealiseringsplanen.

Sammenholdt med oppdaterte tall over NIBIOs årsverk for 2018 og 2019, som er gjengitt i tabell 7 i punkt 7.2.7, har NIBIO hatt en nedgang i administrative årsverk på omtrent 23 prosent fra 2014 (128) til 2019 (99). NIBIOs rapportering informerer om hvor mange årsverk instituttet hadde ved årsskiftet 2015, men sier ingenting om hvor mange årsverk de hadde på selve fusjonstidspunktet medio 2015. Dermed er det ikke mulig å vurdere endringen i årsverk fra fusjonstidspunktet. Utviklingen i antall årsverk gjengitt i tabell 13 viser imidlertid at den største nedgangen i antall administrative årsverk, fra 130 til 103, fant sted allerede fra 2013 til 2015, det vil si før fusjonen og på uspesifiserte tidspunkt i fusjonsåret. Dette utgjør en nedgang på omtrent 21 prosent. Av tabell 7 går det for øvrig tydelig fram at både antallet og andelen administrative årsverk i NIBIO har vært stabil i perioden 2015–2019.

Tabell 13 Utviklingen i antall årsverk i de fusjonerte instituttene og NIBIO, 2013–2015

	2013		2014		2015	
Årsverk	Adm.	Faglig*	Adm.	Faglig*	Adm.	Faglig*
NIBIO					103	536
Bioforsk	78	338	69	320		
Skog og landskap	44	166	50	149		
NILF	8	55	9	52		
Sum alle tre	130	559	128	521		
Totalt	689		649		639	

* Faglige årsverk omfatter årsverk innen forskning, fag og forskningsteknikk.

Kilde: Gevinstrealiseringsplanen

I gevinstrealiseringsplanen peker NIBIO på at nedgangen i årsverk i året før fusjonen i 2015 var resultat av målrettede tiltak både i 2014 og tidligere.

Det framgår ikke av NIBIOs rapportering i hvilken grad nedgangen i antall administrative årsverk i perioden 2013–2019 skyldtes effektiviseringstiltak knyttet til fusjonen, tidligere igangsatte tiltak eller andre faktorer.

Samtidig som antall administrative årsverk kun har variert mellom 106 og 99 årsverk i perioden 2015–2019, jf. tabell 7, har NIBIO gjennom styringsdialogen med Landbruks- og

matdepartementet over tid rapportert at fusjonen har ført til økt administrativ ressursbruk i virksomheten. Den økte ressursbruken begrunnes blant annet med innføringen av nye administrative systemer. Dette tyder på at utviklingen i antall administrative årsverk alene ikke gir et godt bilde av den faktiske administrative ressursbruken i virksomheten.

NIBIO rapporterer for øvrig at virksomheten ved utgangen av 2019 ikke har data som er gode nok til å kvantifisere styringsparameterne på de identifiserte kvalitative nyttevirkningene (jf. tabell 3 under punkt 7.1.5). Likevel viser NIBIO til en rekke positive effekter i 2019, blant annet større samarbeidsflater i prosjekter mellom ulike divisjoner og fagavdelinger, stadig mer internasjonal aktivitet og at NIBIO er blitt et merkenavn.

Når det gjelder departementets vurdering av gevinstrealiseringsplanen, opplyser Landbruks- og matdepartementet i intervju at de tar NIBIOs estimat av den økonomiske gevinsten av fusjonen til etterretning. Estimatet ligger ifølge departementet noe høyere enn for andre sammenlignbare statlige fusjoner med flere ansatte. Departementet mener at den kvalitative delen av planen svarer på gevinstforventningene som ligger i departementets bestilling av gevinstrealiseringsplanen. Ettersom gevinstrealiseringsplanen ble ferdigstilt i 2019, treffer den ifølge departementet bedre enn om den hadde blitt utarbeidet da NIBIO ble opprettet i 2015, delvis på grunn av usikre kostnader knyttet til endringene i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Departementet vurderer at gevinstrealiseringsplanen kan gjennomføres med stor grad av sikkerhet for at gevinstene realiseres.

Departementet ba NIBIO om å orientere om status for gjennomføringen av gevinstrealiseringsplanen i etatsstyringsmøtet høsten 2019. NIBIO bekreftet da at planen følges opp som planlagt uten større avvik. I brev opplyser Landbruks- og matdepartementet at det på den måten bekreftes implisitt at planen bidrar til effektiv ressursbruk i virksomheten.

Landbruks- og matdepartementet opplyser videre i brev at NIBIOs årsrapportering om gjennomføringen av gevinstrealiseringsplanen dekker departementets informasjonsbehov. Det vesentlige i rapporteringen er bekreftelsen på at planen i hovedsak følges opp som planlagt. Videre merker departementet seg at oppfølgingen av fusjonen ifølge NIBIO har krevd betydelige ressurser. Departementet er kjent med dette og tar informasjonen til etterretning.

8.3.4 Rapportering og oppfølging av arbeidet med å etablere nye administrative støttesystemer (ERP-system)

NIBIOs arbeid med å endre de administrative støttesystemene ble satt i gang for å effektivisere arbeidsprosessene og bidra til bedre styring og kontroll i virksomheten. I den forbindelse anskaffet NIBIO et nytt ERP-system som skulle tas i bruk 1. januar 2018.¹¹³ NIBIO har over flere år rapportert om at arbeidet med ERP-systemet har medført store utfordringer og krevd betydelige uforutsette ressurser, både i form av direkte kostnader og intern ressursbruk.¹¹⁴ I etatsstyringsmøtet våren 2019 viste NIBIO til at det var registrert over 200 avvik i systemet etter oppstart 1. januar 2019, og trakk fram utfordringene med implementeringen av det nye ERP-systemet som det største risikoområdet for NIBIO.¹¹⁵ I årsrapporten for 2019 viser NIBIO til at manglene har gjort det krevende å følge opp NIBIOs rundt 1500 prosjekter på en effektiv måte.¹¹⁶

¹¹³ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 22. april 2015 og NIBIOs årsrapport for 2016.

¹¹⁴ NIBIOs årsrapporter for 2016, 2018 og 2019.

¹¹⁵ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 8. april 2019.

¹¹⁶ NIBIOs årsrapporter for 2016, 2018 og 2019.

NIBIO har i rapporteringen lagt vekt på at innføringen av et nytt ERP-system er én av følgene av at Riksrevisjonen ikke kunne uttale seg om årsregnskapet til NIBIO for 2015 og 2016.¹¹⁷

Årsrapportene og referater fra etatsstyringsmøter viser at NIBIO har holdt Landbruks- og matdepartementet løpende orientert om arbeidet med å etablere et nytt ERP-system. Departementet har lagt vekt på at NIBIO må prioritere etableringen av en velfungerende økonomimodell og en hensiktsmessig internkontroll for økonomistyring og regnskap i etatsstyringsmøter, tildelingsbrev og virksomhetsinstruks.¹¹⁸

På grunn av det store antallet avvik knyttet til implementeringen av det nye ERP-systemet fra 1. januar 2019 har departementet fulgt saken tett også etter innføringen.¹¹⁹ I etatsstyringsmøtet våren 2019 ba departementet igjen NIBIO om å gi saken høyeste prioritet og holde departementet løpende orientert om utviklingen i saken.¹²⁰

8.3.5 Rapportering og oppfølging av endringer i NIBIOs regionale struktur

Som en del av fusjonen fattet regjeringen vedtak om å gjøre endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Sju av NIBIOs enheter ble berørt av vedtaket. NIBIO understreker i årsrapporten for 2019 at implementeringen av de regionale endringene har krevd – og fortsetter å påføre instituttet – betydelige kostnader. NIBIO har rapportert om oppfølgingen av regjeringens vedtak om regional tilstedeværelse i alle årsrapportene siden 2015, og prosessene beskrives som krevende.¹²¹

NIBIO beskriver i årsrapportene at svært mye ressurser har gått med til å følge opp endringene i NIBIOs regionale struktur. Departementet opplyser i intervju at det ikke innhenter data om hvor store ressurser eller hvor mange timer som går med til dette. Ifølge departementet ville et slikt rapporteringskrav ha medført økt administrasjon og gått på bekostning av andre oppgaver. Det er ikke viktig for departementet å bli informert om hvor mange arbeidstimer som har gått med til å følge opp vedtaket isolert sett, men departementet legger til grunn at arbeidet med å endre den regionale strukturen skjer på en effektiv måte.

Departementet opplyser likevel at det har fulgt NIBIOs arbeid med å følge opp regjeringens vedtak om å endre instituttets regionale struktur tett. Status for arbeidet har vært tema på alle styringsmøtene mellom NIBIO og departementet siden instituttet ble etablert i 2015.

8.3.6 Rapportering og oppfølging av styring og kontroll

Departementet stiller krav om at NIBIO skal rapportere om administrative forhold og om instituttets vurdering av styring og kontroll i virksomheten i årsrapportens kapittel om styring og kontroll.¹²²

NIBIOs organisasjonsdirektør opplyser i intervju at rapporteringen av instituttets vurdering av styring og kontroll i virksomheten bygger på en samlet vurdering av kvalitative og kvantitative data, for eksempel fra revisjonene som er gjennomført av internrevisjonen eller Riksrevisjonen. I NIBIOs årsrapporter for årene 2015–2019 vektlegges NIBIOs arbeid med å videreutvikle og profesjonalisere instituttet.

¹¹⁷ NIBIOs årsrapporter for 2016–2019. Se Riksrevisjonens Dokument 1 (2016–2017) og (2017–2018) for nærmere omtale av NIBIOs årsregnskap for henholdsvis 2015 og 2016.

¹¹⁸ Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO for 2017–2018, virksomhetsinstruksen og referater fra etatsstyringsmøter 22. april 2016, 2. desember 2016, 17. november 2017 og 24. april 2018.

¹¹⁹ Referat fra intervju med Landbruks- og matdepartementet 15. november 2019.

¹²⁰ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 11. desember 2019.

¹²¹ NIBIOs årsrapporter for 2015–2019.

¹²² Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO for 2016–2020, virksomhetsinstruksen og brev fra Landbruks- og matdepartementet til NIBIO 12. desember 2016.

Årsrapporteringen legger videre vekt på at instituttet i perioden 2015–2019 har styrket arbeidet med internkontroll og regnskapsrapportering samt arbeidet med å etterleve lover og krav fra eier og oppdragsgivere. NIBIOs internrevisjon har særlig arbeidet med regnskap og den finansielle rapporteringen.¹²³ NIBIO viser årlig til at virksomheten arbeider for å etablere gode rutiner for økonomistyring, heve kvaliteten i regnskapet, sikre korrekt regnskap og etablere en god internkontroll i virksomheten.¹²⁴

En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøter mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO i perioden 2015–2019 viser at departementet har fulgt opp NIBIOs rapportering om styring og kontroll i den årlige gjennomgangen av årsrapporten på vårens styringsmøte. De siste årene har departementet formidlet til NIBIO at denne delen av årsrapporten har vært god, og det har blant annet påpekt at NIBIO rapporterer godt på alle administrative tema og føringer i tildelingsbrev og virksomhetsinstruksen.¹²⁵

Gjennomgangen viser at NIBIOs økonomistyring og internkontroll og merknader fra Riksrevisjonen har blitt fulgt opp jevnlig fra departementets side. Departementet har blant annet vist til at NIBIO må ha en økonomimodell som ivaretar alle kravene i de statlige regnskapsstandardene.¹²⁶ Departementet har også uttrykt forventninger om at instituttet etablerer en internkontroll som fungerer tilfredsstillende.¹²⁷

Departementet bekrefter i intervju at NIBIOs økonomimodell og internkontroll i tilknytning til regnskapet har vært et sentralt tema på alle styringsmøtene de senere årene. Departementet uttaler at det har skjedd forbedringer, og vurderer at NIBIOs internkontroll på regnskapsområdet er tilfredsstillende, og at økonomimodellen er på vei til å bli tilfredsstillende.

8.4 Evalueringer av NIBIOs virksomhet

NIBIOs virksomhetsinstruks fastsetter at instituttet jevnlig skal evaluere virksomheten på ulike områder. Ved større evalueringer skal opplegg og organisering drøftes med departementet i styringsdialogen. Finansdepartementets veileder til gjennomføring av evalueringer definerer evaluering som en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.

NIBIO gjennomførte ingen systematiske brukerundersøkelser knyttet til egen virksomhet i perioden 2015–2018,¹²⁸ men i 2019 gjennomførte instituttet en brukerundersøkelse i kartleggingsfasen av arbeidet med en ny strategi for NIBIO.¹²⁹ Respondentenes totale inntrykk av NIBIO var positivt, og ingen av respondentene oppga at de har et dårlig inntrykk av instituttet. Respondentene trakk imidlertid fram uoversiktlig administrasjon som en svakhet ved NIBIO.

NIBIO var ett av sju primærnæringsinstitutter som inngikk i Forskningsrådets evaluering av primærnæringsinstituttene i 2017. I den forbindelse utarbeidet NIBIO en egenvurdering som grunnlag for evalueringsutvalgets arbeid.¹³⁰ Evalueringen av primærnæringsinstituttene ble publisert i 2018. Forskningsrådet opplyser i intervju at evalueringen ikke kan leses som en vurdering av NIBIOs måloppnåelse fordi den ikke er en evaluering av enkeltinstitutter. Forskningsrådet utarbeidet en synteserapport der evalueringen av primærnæringsinstituttene var én av fire evalueringer. Verken

¹²³ NIBIOs årsrapporter 2017–2019, kap. 4.1.

¹²⁴ NIBIOs årsrapporter 2015–2019, kap. 4.

¹²⁵ Referat fra styringsmøtet mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 8. april 2019.

¹²⁶ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 18. april 2017. Gjentas i møte 17. november 2017.

¹²⁷ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 24. april 2018.

¹²⁸ NIBIOs årsrapporter 2016–2018.

¹²⁹ NIBIOs årsrapport 2019.

¹³⁰ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 17. november 2017.

synteserapporten eller hovedrapporten om primærnæringsinstituttene kan dermed anses å være en evaluering av NIBIOs virksomhet.

Evalueringsutvalget ga imidlertid en rekke anbefalinger til NIBIO, blant annet om å sørge for at den samfunnsvitenskapelige kompetansen opprettholdes og ses i sammenheng med den naturvitenskapelige, og om å styrke publiseringsaktiviteten og etablere interne mål for dette.

NIBIO uttaler i årsrapporten for 2019 at evalueringsutvalget ga NIBIO nyttige råd i prosessen med å bli det nasjonalt ledende instituttet for utvikling av kunnskap om bioøkonomi. NIBIO opplyser i årsrapporten for 2019 at instituttet har startet flere prosesser i løpet av 2019 på bakgrunn av utvalgets anbefalinger, jf. faktaboks 4.

Faktaboks 4 Prosesser igangsatt i NIBIO basert på anbefalingene fra Forskningsrådets evalueringsutvalg (2018)

- NIBIO har utarbeidet en ny strategi som bedre svarer på hvordan NIBIOs kunnskap og kunnskapsproduksjon skal bidra til å løse de store overordnede problemene i en ny klimapolitisk situasjon, for eksempel knyttet til økt matproduksjon.
- NIBIO har kontinuerlig oppmerksomheten rettet mot Horizon 2020 og etterfølgeren Horizon Europe, med klare ambisjoner om å øke aktiviteten, spesielt når det gjelder koordinering av slike prosjekter.
- NIBIO har justert organiseringen av instituttet for å opprettholde den samfunnsvitenskapelige kompetansen og i større grad se den i sammenheng med den naturvitenskapelige kompetansen.
- NIBIO har opprettholdt forskerrekrutteringen ved å utdanne stipendiater og bruke postdoktorer.
- NIBIO er i ferd med å etablere gode kvalitetssikringsrutiner for instituttets faglige og rådgivende virksomhet. Et eksempel på dette er at revidert utgave av prosjekthåndboken gir noe tydeligere rollebeskrivelser og prosesser for gjennomføring av ulike typer prosjekter.

Kilde: NIBIOs årsrapport for 2019

I styringsmøtet mellom Landbruks- og matdepartementet og NIBIO 11. desember 2019 spurte departementet om NIBIO hadde planlagt noen evalueringer i 2020. NIBIO ønsket å komme tilbake til spørsmålet i styringsmøtet våren 2020. NIBIOs ledelse bekrefter i intervju at det foreløpig ikke er gjennomført eller planlagt noen gjennomgripende evalueringer av virksomheten. Ledelsen vil vurdere behovet for dette og komme tilbake til det når NIBIOs nye strategi er implementert og tilhørende konkrete handlingsplaner er utarbeidet.¹³¹

Landbruks- og matdepartementet opplyser at det ikke har initiert evalueringer av NIBIOs virksomhet av eksterne fagmiljøer. Departementets vurdering er imidlertid at gevinstrealiseringsplanen for fusjonen av NIBIO, og NIBIOs arbeid med planen, oppfyller kravet i økonomireglementet § 16 om at alle virksomheter skal sørge for at det

¹³¹ Intervju med NIBIOs ledelse 6. mars 2020.

gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.¹³²

¹³² Referat fra intervju med Landbruks- og matdepartementet 15. november 2019.

9 Vurderinger

9.1 Landbruks- og matdepartementet har ikke etablert tydelige styringsparametere som gjør det mulig å vurdere NIBIOs måloppnåelse og om ressursbruken er effektiv

Landbruks- og matdepartementet har det overordnede ansvaret for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Grunnleggende styringsprinsipper er at det skal fastsettes mål og resultatkrav, og at disse skal oppnås på en effektiv måte. Videre skal alle virksomheter sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Departementet skal fastsette styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid og skal gå fram av tildelingsbrev.

Landbruks- og matdepartementet har fastsatt overordnede mål for NIBIOs virksomhet i tråd med prinsippene for mål- og resultatstyring. Departementet beskriver NIBIOs samfunnsoppdrag i NIBIOs vedtekter, virksomhetsinstruks og årlige tildelingsbrev. I tildelingsbrev angir departementet overordnede mål i form av ett hovedmål og tre delmål, som gjelder for hele virksomheten.

En gjennomgang av tildelingsbrevene fra 2016 til 2020 viser at Landbruks- og matdepartementet har formulert forventninger til NIBIO under det enkelte delmål. Forventningene er imidlertid ikke formulert på en slik måte at det er tydelig for virksomheten hvilke resultater som forventes. I tillegg mangler eksplisitte styringsparametere i tildelingsbrevene. Styringsparametere går heller ikke fram av øvrige styringsdokumenter, viser undersøkelsen.

Ifølge Landbruks- og matdepartementet kan ni styringsparametere utledes av forventningene formulert i tildelingsbrevet. De ni styringsparametere har departementet formulert i et internt arbeidsdokument om mål- og resultatstyring i NIBIO utarbeidet i forbindelse med vår undersøkelse. Undersøkelsen viser at ingen av de ni parametere framkommer eksplisitt i tildelingsbrevene, verken i løpende tekst, tabell eller figur. Dokumentet er ikke kommunisert til virksomheten som et styringsdokument.

Departementet viser videre i arbeidsdokumentet om mål- og resultatstyring i NIBIO til eksempler på hvilke data de benytter for å vurdere NIBIOs måloppnåelse for hver enkelt av de ni styringsparametere. Undersøkelsen viser at rapporteringskrav for bare omtrent halvparten av dataene nevnt i arbeidsdokumentet framkommer av de formelle styringsdokumentene. Der rapporteringskrav framkommer, er disse ikke koblet opp mot virksomhetens mål. Det er dermed ikke tydeliggjort overfor NIBIO hvordan departementet vil bruke dataene til å vurdere NIBIOs måloppnåelse gjennom styringsparametere.

Mangelen på tydelige styringsparametere og rapporteringskrav fører til at virksomhetens måloppnåelse og resultater er vanskelige å vurdere og sammenligne over tid. Systemet for å vurdere måloppnåelse og effektiv ressursbruk mangler i tillegg transparens og etterprøvbarehet.

Vi har gjennomgått NIBIOs rapportering til departementet, og undersøkt hvordan kvalitative og kvantitative data brukes for å vurdere måloppnåelse. Gjennomgangen viser at det er vanskelig å se hvordan NIBIO underbygger vurderingen av instituttets samlede måloppnåelse i årsrapporten. NIBIO framhever at årsrapporten beskriver hvordan aktivitetene i instituttets prosjekter skaper resultater og bidrar til måloppnåelse. Gjennomgangen av årsrapportene for årene 2015–2019 viser at NIBIO i hovedsak gir en overordnet og kvalitativ framstilling av egen måloppnåelse sett opp mot de tre delmålene Landbruks- og matdepartementet har satt på forskningsområdet. Framstillingen synliggjør i mindre grad NIBIOs analyser av måloppnåelsen og framstår som et øyeblikksbilde av NIBIOs aktiviteter og resultater. NIBIO rapporterer kvantitativt på blant annet

publikasjonspoeng, gjennomsnittlig faktureringsgrad per årsverk og fakturerte timer per forskerårsverk, men vurderer eller kommenterer i liten grad måloppnåelse og effektiv ressursbruk med utgangspunkt i disse tallene. Videre kommenterer NIBIO heller ikke utviklingen i kvantitative eller kvalitative data over tid.

I tillegg rapporterer NIBIO data uensartet fra år til år, noe som gjør det vanskelig å følge utviklingen over tid. For eksempel rapporteres ikke faktureringsgrad per årsverk likt over tid. Videre gir NIBIOs rapportering lite informasjon om samfunns- og brukereffekter og oppnådde resultater knyttet til utførte forskningsaktiviteter. Når det gjelder forvaltningsstøtten er rapporteringen fyldigere og mer omfattende.

Svakhetene ved NIBIOs rapportering henger etter vår vurdering sammen med at Landbruks- og matdepartementet ikke har angitt klare styringsparametere eller rapporteringskrav som er egnet til å vurdere NIBIOs måloppnåelse. Svakheterne innebærer etter vår vurdering at departementet ikke har den styringsinformasjon som er nødvendig for å ivareta departementets etatsstyringsansvar overfor NIBIO.

Vi merker oss at departementet siden 2016 har hatt en intensjon om å videreutvikle mål- og resultatstyringen i NIBIO, i samarbeid med virksomheten. I 2020 tar Landbruks- og matdepartementet på nytt opp behovet for videreutvikling i sitt tildelingsbrev til NIBIO.

9.2 Landbruks- og matdepartementet har ikke sørget for at det er mulig å måle og vurdere om målene for fusjonen blir nådd

Undersøkelsen viser at det er svakheter i arbeidet med å realisere de forventede gevinstene av fusjonen. Dette gjelder både planleggingen av og oppfølgingen av gevinstarbeidet.

NIBIO ble opprettet 1. juli 2015. Først medio 2018 ba departementet NIBIO utarbeide en gevinstrealiseringsplan for fusjonen. Det hadde da gått fire år siden regjeringen offentliggjorde beslutningen om fusjonen. Departementet la i forbindelse med vedtaket om fusjonen i 2014 til grunn at gevinstrealiseringsplanen skulle utarbeides etter en utredning av samlokalisering på Ås og endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Departementet begrunner det med usikkerhet rundt de kostnadmessige konsekvensene. Endelig gevinstrealiseringsplan forelå i januar 2019. Før departementet bestilte gevinstrealiseringsplanen, stilte ikke departementet noen konkrete gevinstforventninger til NIBIO som tok utgangspunkt i formålet med fusjonen.

Landbruks- og matdepartementet benytter de samme delmålene, forventningene og rapporteringskravene for fusjonen som for hele virksomheten. De svakheterne som er omtalt ovenfor om departementets styring av NIBIO, gjelder derfor også for oppfølgingen av fusjonen.

Effektivisering innen administrasjon, drift og vedlikehold var et sentralt mål for fusjonen. NIBIO rapporterer en rekke ganger i årsrapporten om økt ressursbruk som følge av fusjonen. Departementet har imidlertid ikke etterspurt rapportering som synliggjør NIBIOs faktiske ressursbruk knyttet til fusjonen. NIBIO har heller ikke rapportert data som gjør det mulig å måle om fusjonen faktisk har ført til en effektivisering av administrativ ressursbruk. Gevinstrealiseringsplanen gir en oversikt over utviklingen i faglige og administrative årsverk i perioden 2013–2017, men ikke informasjon om hvor mange årsverk NIBIO hadde på selve fusjonstidspunktet medio 2015. Tallene gir derfor ikke grunnlag for å vurdere endringen i årsverk fra fusjonstidspunktet. Utviklingen i antall årsverk viser imidlertid at den største nedgangen i antall administrative årsverk, fra 130 til 103 administrative årsverk, fant sted allerede fra 2013 til 2015. I perioden 2015–2019 har årlig antall administrative årsverk variert mellom 106 og 99. Den største nedgangen fant altså sted før fusjonen og på uspesifiserte tidspunkt i fusjonsåret.

Undersøkelsen viser videre at NIBIOs gevinstrealiseringsplan bare tar høyde for brutto gevinster, og ikke kostnadene som følge av fusjonen. Kostnadene er blant annet knyttet til innføringen av et nytt administrativt system (ERP-system) og endringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse. Ifølge NIBIOs årsrapport har fusjonen på kort sikt ikke gitt en effektiviseringsgevinst. Tvert imot har fusjonen samlet sett ført til økte kostnader dersom man tar hensyn til alle kostnadene som har påløpt som følge av fusjonen.

Samlet sett er det vår vurdering at gevinstrealiseringsplanen for NIBIO kom for sent. Vi vurderer at usikkerhet rundt kostnadmessige konsekvenser ikke er en god grunn for å la være å planlegge fusjonen og å stille konkrete gevinstforventninger. Videre mener vi at den foreliggende planen ikke gir god informasjon om måloppnåelse knyttet til den økonomiske delen av formålet med fusjonen, ettersom den ikke tar hensyn til merkostnadene som følger av fusjonen. Den redegjør i liten grad for et sammenligningsgrunnlag fra før fusjonen fant sted, og planen gir derfor heller ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt NIBIO når målene med fusjonen. Videre opplyser NIBIO i årsrapporten for 2019 at det mangler gode data til å rapportere om de kvalitative nyttevirkningene av fusjonen. Likevel bruker departementet dokumentasjon i gevinstrealiseringsplanen på allerede realisererte gevinster til å vurdere hvorvidt NIBIOs ressursbruk er effektiv, og i hvilken grad NIBIO realiserer formålet med fusjonen.

9.3 NIBIO har ikke etablert et godt nok system for å følge opp instituttets måloppnåelse

Økonomireglementet stiller krav til at virksomheter skal sette mål og stille resultatkrav, og at de skal oppnås på en effektiv måte. Ifølge veileder i internkontroll utarbeidet av DFØ må målene og kravene som gjelder for virksomheten som helhet, i nødvendig grad operasjonaliseres og konkretiseres til mål og krav på lavere nivåer, for eksempel innen ulike divisjoner, avdelinger og prosesser.

Etter vår vurdering mangler NIBIO et helhetlig system for å følge opp måloppnåelsen i virksomheten.

NIBIO har tre overordnede oppgaver: (1) oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet og andre deler av det offentlige, (2) forskning og (3) faglig formidling. Innenfor et helhetlig system for mål- og resultatstyring kan det være hensiktsmessig å styre og følge opp disse oppgavene på ulike måter. Undersøkelsen viser at det ikke utarbeides noen årlig virksomhetsplan for NIBIO som fastsetter mål for NIBIOs overordnede oppgaver, men i perioden desember 2016 til desember 2019 hadde NIBIO en overordnet strategi og fagstrategiske handlingsplaner for hver divisjon og avdeling. Imidlertid angir ingen av de fagstrategiske handlingsplanene hvordan målene og tiltakene i planene skal følges opp for å vurdere resultater og hvordan tiltakene bidrar til måloppnåelse. Divisjonene i NIBIO fastsetter og følger opp NIBIOs mål på ulike måter, men bare enkelte av divisjonene følger opp og evaluerer den fagstrategiske handlingsplanen. Videre er det først fra høsten 2019 at NIBIO har tatt i bruk et systematisk risikoverktøy som skal sikre at hele virksomheten gjennomfører og følger opp risikovurderinger knyttet til måloppnåelse på samme måte.

NIBIOs ledelse opplyser at de benytter et stort spekter av styringsparametere, som ofte gjengis som nøkkeldata, for å vurdere måloppnåelse for ulike deler av virksomheten og på ulike nivå i virksomheten. Likevel framgår ikke styringsparameterne eller en samlet framstilling av nøkkeldata i NIBIOs interne styringsdokumenter. I dokumentene er det heller ikke beskrevet noen kobling mellom parametere og mål angitt i NIBIOs strategi og tildelingsbrev, eller hvordan parametere har vært benyttet eller skal benyttes til styring i ulike deler av organisasjonen.

Som tidligere vist har ikke Landbruks- og matdepartementet fastsatt tydelige styringsparametere for NIBIO. NIBIO har heller ikke selv etablert et helhetlig system med

interne faglige styringsparametere og tilhørende konkretiserte resultatmål som kommer fram i virksomhetens interne styringsdokumenter. NIBIO har imidlertid satt resultatmål knyttet til økonomi, og divisjonene og avdelingene har i ulik grad fastsatt egne faglige resultatmål. Dette er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig, fordi mangelen på et helhetlig system med blant annet tydelige resultatmål og styringsparametere fører til at NIBIOs ledelse ikke har et tilfredsstillende grunnlag for å følge opp måloppnåelsen i virksomheten. Det at resultater av forsknings- og formidlingsvirksomhet kan være vanskelig å måle er etter vår vurdering ikke til hinder for at NIBIO kan utvikle et system som følger opp måloppnåelse av forsknings- og formidlingsoppgaver på ulike nivåer av virksomheten.

10 Referanseliste

Intervju

- Landbruks- og matdepartementet, 8. november 2019.
- Landbruks- og matdepartementet, 15. november 2019.
- Landbruks- og matdepartementet, 20. november 2019.
- NIBIOs administrative og faglige ledelse, 28. august 2019.
- NIBIOs forskningsdirektør og organisasjonsdirektør, 22. november 2019.
- NIBIOs divisjon for skog og utmark, 28. november 2019.
- NIBIOs divisjon for kart og statistikk, 13. desember 2019.
- NIBIOs divisjon for matproduksjon og samfunn, 13. desember 2019.
- NIBIOs divisjon for bioteknologi og plantehelse, 13. desember 2019.
- NIBIOs divisjon for miljø og naturressurser, 13. desember 2019.
- NIBIOs avdeling for landbruksteknologi og systemanalyse, 5. februar 2020.
- NIBIOs avdeling for treteknologi, 5. februar 2020.
- NIBIOs avdeling for hydrologi og vannmiljø, 6. februar 2020.
- NIBIOs avdeling for skog og klima, 6. februar 2020.
- NIBIOs avdeling for frukt og grønt, 13. februar 2020.
- NIBIOs administrative og faglige ledelse, 6. mars 2020.
- Norges forskningsråd, 10. oktober 2019.

Stortingsdokumenter

Stortingsproposisjoner

- Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015*. Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) *For budsjettåret 2016*. Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) *For budsjettåret 2017*. Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) *For budsjettåret 2018*. Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) *For budsjettåret 2019*. Landbruks- og matdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) *For budsjettåret 2020*. Landbruks- og matdepartementet.

Stortingsmeldinger

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

Innstillinger

- Innst. S nr. 321 (2008–2009) *Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- 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)*.

Regelverk

- Bevilgningsreglementet. Vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.
- *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet). Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 5. november 2015. Nye endringer foretatt 23. september 2019.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 5. november 2015. Nye endringer foretatt 23. september 2019.

Instrukser, veiledere og retningslinjer

- *Risikostyring i staten: Håndtering av risiko i mål- og resultatstyringen* (2008) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).
- *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten* (2010) Senter for statlig økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).
- *Veileder i etatsstyring* (2011) Finansdepartementet.
- *Veileder i gevinstrealisering* (2014) Direktoratet for økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).
- *Veileder i internkontroll* (2013) Direktoratet for økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring).
- *Veileder i statlig budsjettarbeid* (2014) Finansdepartementet.
- *Veileder til gjennomføring av evalueringer* (2005) Finansdepartementet.
- *DFØ Veiledningsnotat – Årsrapport for statlige virksomheter* (2020) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- *Retningslinjer for statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter*. Fastsett 19. desember 2008, med endringer senest 14. januar 2020, <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-statlig-grunnfinansiering-av-forskningsinstitutter-og-forskningskonsern/id2690610/>> [hentedato: 20. mai 2020].
- *Statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter: Utdypning av retningslinjenes grunnleggende krav til institutter for at de kan gis statlig basisfinansiering*. Fastsett av hovedstyret i Norges forskningsråd 12. juni 2014 og oppdatert i januar 2020.

Tildelingsbrev og etatsstyringsmøter

Tildelingsbrev

- Landbruks- og matdepartementet (2015) *Tildelingsbrev til Bioforsk*.
- Landbruks- og matdepartementet (2015–2020) *Tildelingsbrev til norsk institutt for bioøkonomi*.
- Klima- og miljødepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Meteorologisk institutt*
- Kunnskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)*.
- Kunnskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*.
- Kunnskapsdepartementet (2020) *Tildelingsbrev til Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)*.
- Landbruks- og matdepartementet (2016) *Statsbudsjettet 2016 – supplerende tildelingsbrev til NIBIO*, 1. juni 2016.
- Landbruks- og matdepartementet (2016) *Supplerende tildelingsbrev til NIBIO*, 12. desember 2016.
- Landbruks- og matdepartementet (2017) *Supplerende tildelingsbrev til NIBIO*, 2. oktober 2017.
- Landbruks- og matdepartementet (2018) *Supplerende tildelingsbrev til NIBIO*, 30. august 2018.
- Norges forskningsråd (2018) *Tildeling av basisbevilgning for 2018 og rapport for bruk av basisbevilgning i 2017*. Brev til NIBIO 15. februar 2018.
- Norges forskningsråd (2019) *Tildeling av basisbevilgning for 2019 og rapport av basisbevilgning i 2018*. Brev til NIBIO 29. januar 2019.

Etatsstyringsmøter med NIBIOs interimsstyre

- Landbruks- og matdepartementet (2014) *Referat fra styringsmøte med interimsstyret for fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning*, 12. desember 2014.

- Landbruks- og matdepartementet (2015) *Referat fra styringsmøte med interimsstyret for etablering av NIBIO*, 2. mars 2015.
- Landbruks- og matdepartementet (2015) *Referat fra styringsmøte med interimsstyret for etablering av NIBIO*, 12. mai 2015.

Etatsstyringsmøter med NIBIO

- Landbruks- og matdepartementet (2015) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 30. november 2015.
- Landbruks- og matdepartementet (2016) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 22. april 2016.
- Landbruks- og matdepartementet (2016) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 2. desember 2016.
- Landbruks- og matdepartementet (2017) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 18. april 2017.
- Landbruks- og matdepartementet (2017) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 17. november 2017.
- Landbruks- og matdepartementet (2018) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 24. april 2018.
- Landbruks- og matdepartementet (2018) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 19. desember 2018.
- Landbruks- og matdepartementet (2019) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 8. april 2019.
- Landbruks- og matdepartementet (2019) *Referat fra styringsmøte med Norsk institutt for bioøkonomi*, 11. desember 2019.

Styringsdokumenter fra Landbruks- og matdepartementet

- Landbruks- og matdepartementet (2014) *Oversendelse av endelig mandat i forbindelse med fusjon av landbruksfaglige forskningsinstitutt*. Brev til flere interessenter, 18. september 2014.
- Landbruks og matdepartementet (2014) *Prosjektbeskrivelse: Sammenslåing av Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning*, 19. august 2014.
- Vedlegg sak 32/14 Interimsstyrets styringsdokument. *Interimsstyrets styringsdokument for gjennomføring av prosjektet: Fusjonering av Bioforsk – NILF – Skog og landskap fra 1. juli 2015*. Vedtatt på møte i interimsstyret 11. november 2014.
- *Vedtekter for Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*. Fastsatt 27. februar 2015.
- *Instruks: Økonomi og virksomhetsstyring i Norsk institutt for bioøkonomi*. Fastsatt 25. juni 2015, med endringer 26. januar 2018.
- Rundskriv M-1/2017: *Retningslinjer for eksternfinansiert aktivitet ved instituttene under Landbruks- og matdepartementet*. Fastsatt 14. juni 2017.
- Landbruks- og matdepartementet (2016) *Forventningsavklaring til årsrapportering for 2016*. Brev til NIBIO 12. desember 2016.
- Landbruks- og matdepartementet (2018) *Gevinstrealiseringsplan for NIBIO*. Bestilling til NIBIO per brev av 4. juli 2018.

Årsrapporter

- Norsk institutt for bioøkonomi (2016) *Årsrapport 2015*.
- Norsk institutt for bioøkonomi (2017) *Årsrapport 2016*.
- Norsk institutt for bioøkonomi (2018) *Årsrapport 2017*.
- Norsk institutt for bioøkonomi (2019) *Årsrapport 2018*.
- Norsk institutt for bioøkonomi (2020) *Årsrapport 2019*.
- Norges forskningsråd (2017) *Årsrapport 2016: Primærnæringsinstituttene: Nøkkeltall, instituttpresentasjon og bruk av basisbevilgningen*.

- Norges forskningsråd (2018) *Årsrapport 2017: Primærnæringsinstituttene: Nøkkeltall, instituttpresentasjon og bruk av basisbevilgningen.*
- Norges forskningsråd (2019) *Årsrapport 2018: Primærnæringsinstituttene: Nøkkeltall, instituttpresentasjon og bruk av basisbevilgningen.*
- Meteorologisk institutt (2020) *Årsrapport 2019.*

Rapporter

- Norges forskningsråd (2018) *Evaluering av primærnæringsinstituttene: Hovedrapport.*
- Norsk institutt for bioøkonomi (2017) *Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) egenvurdering – Evaluering av primærnæringsinstituttene 2017.*

Internt arbeidsdokument i Landbruks- og matdepartementet

- *Mål- og resultatstyring av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)*, november 2019.

Interne dokumenter i NIBIO

Interne instruks og håndbøker

- Instruks for administrerende direktør i NIBIO, godkjent av NIBIOs styre 22. februar 2017.
- Instruks for internrevisjon i NIBIO, godkjent av NIBIOs styre 22. februar 2017.
- *NIBIO prosjekthåndbok*, versjon 2.0, 23. januar 2019.

Interne rutiner og retningslinjer

- *Notat: Kvalitetssikringsrutiner rundt NIBIOs publikasjoner*, 22. november 2019.
- *Forskningsfaglig formidling og publisering* (retningslinjer for NIBIO Rapport, NIBIO POP og NIBIO BOK), dato ikke angitt.
- *Kontrollbeskrivelser for prosjektprosessen - prosjektleder*, 3. januar 2018.

Interne notater utarbeidet i forbindelse med årsrapporteringen

- *Årsrapport NIBIO 2018 – oppgaver-frister-ansvar*, internt notat av 3. januar 2019.
- *Årsrapport NIBIO 2019 – oppgaver-frister-ansvar*, internt notat av 9. januar 2020.
- E-post fra forskningsdirektørens stab til divisjonsdirektørene 15. januar 2020.

Interne tildelingsbrev og -matriser

- *Fordeling av kunnskapsutvikling mv. i NIBIO 2019*, intern tildelingsmatrise vedtatt 22. januar 2019.
- *Kunnskapsutviklingsmidler fra LMD – rammetildeling 2018*, internt tildelingsbrev til divisjoner og staber i NIBIO, 23. februar 2018.
- *Fordeling av kunnskapsutvikling mv. i NIBIO pr 23.02.2018*, intern tildelingsmatrise.
- *Kunnskapsutviklingsmidler fra LMD – rammetildeling 2017*, internt tildelingsbrev til divisjoner og staber i NIBIO, 23. februar 2017.
- *Fordeling av kunnskapsutvikling mv. i NIBIO pr 22.02.2017*, intern tildelingsmatrise.
- *Fordeling av kunnskapsutvikling mv. i NIBIO 2016*, intern tildelingsmatrise.

Stillingsbeskrivelser

- Avdelingsledere, 1. november 2018.
- Divisjonsdirektør Kart og statistikkdivisjonen, 27. april 2015.
- Divisjonsdirektør Klima- og miljødivisjon, 28. april 2015.
- Divisjonsdirektør Matdivisjonen, 28. april 2015.
- Divisjonsdirektør Plante helsedivisjonen, 27. april 2015.
- Divisjonsdirektør Skog- og utmarksdivisjonen, 27. april 2015.

- Divisjonsdirektør Virksomhetsstyring- og støtte, 27. april 2015. Gjelder for organisasjonsdirektør etter omstilling.
- Forskningsdirektør, 27. april 2015.
- Kommunikasjonsleder, 23. april 2015.
- Økonomidirektør, 27. april 2015.

Strategier og planer

- *Fagstrategisk handlingsplan NIBIO – divisjonene*, 20. mai 2016.
- Fagstrategiske handlingsplaner for avdeling for treteknologi, avdeling for hydrologi og vannmiljø, avdeling for skog og klima, avdeling for frukt og grønt, avdeling for systemanalyse og landbruksteknologi og avdeling for bioressurser og kretsløpsteknologi, 2016.
- Strategidokument for Divisjon for kart og statistikk 2019, 21. oktober 2019.
- *Gevinstrealiseringsplan 2015–2020 – Norsk institutt for bioøkonomi*, vedtatt av styret 10. januar 2019.
- *Overordnet årshjul ledelsen i NIBIO 2020*, 29. januar 2020.
- *Strategi – Norsk institutt for bioøkonomi*, vedtatt av NIBIOs styre 1. desember 2016.
- *Overordnet NIBIO-strategi*, vedtatt av NIBIOs styre 11. desember 2019.

Styremøteprotokoller og styresaker

- Protokoll fra styremøter i NIBIO i perioden februar 2016–desember 2020.
- Styresak 36-18 – *Halvårsrapport fra internrevisjonen*, 4. september 2018.
- Styresak 27-19 – *Halvårsrapport fra internrevisjonen*, 10. september 2019.

Referater fra ledermøter

- Referater fra ledermøter i NIBIO i perioden 7. januar 2019–26. juni 2019.

Risikostyringsretningslinjer og -verktøy

- *Retningslinjer for risikovurdering, versjon 1.0*, 26. november 2019.
- *Risikovurderingsverktøy, versjon 1.0*.

Brev

- Landbruks- og landbruksdepartementet (2019) *Forvaltningsrevisjon av etats- og virksomhetsstyringen av NIBIO: Utkast til revisjonskriterier*, brev til Riksrevisjonen 11. oktober 2019.
- Landbruks- og matdepartementet (2020) *19/1045 Svar på hovedanalyserapport knyttet til etats- og virksomhetsstyring av NIBIO*, brev til Riksrevisjonen 3. juli 2020.

Brev med skriftlig besvarelse av intervju spørsmål

- NIBIOs avdeling for bioressurser og kretsløpsteknologi (2020), svarbrev til Riksrevisjonen 14. februar 2020.
- NIBIOs styre (2020), svarbrev til Riksrevisjonen 21. april 2020.
- Landbruks- og matdepartementet (2020), svarbrev til Riksrevisjonen 29. mai 2020.

E-post

- E-post fra NIBIO til Riksrevisjonen 23. mars 2020.

Verifiserte dokumenter

- Revisjonens beskrivelse av *NIBIOs system for budsjettering og økonomisystem*, verifisert av NIBIO 13. januar 2020.

11 Vedlegg

11.1 Vedlegg 1 Sentrale milepæler i etableringen av NIBIO og endringer i NIBIOs regionale struktur

Tabell 14 Sentrale milepæler i etableringen av NIBIO og endringer i NIBIOs regionale struktur

20. juni 2014	Regjeringen offentliggjør vedtak om å slå sammen Bioforsk, Norsk institutt for skog og landskap og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) fra 1. juli 2015.
Juni/juli 2014	Landbruks- og matdepartementet etablerer en intern styringsgruppe og en prosjektgruppe med prosjektleder for departementets videre arbeid med fusjonen.
19. august 2014	Landbruks- og matdepartementet vedtar prosjektbeskrivelsen av departementets videre arbeid med fusjonen. Dokumentet ble senere supplert med framdriftsplan og risikovurderinger.
August/september 2014	Landbruks- og matdepartementet etablerer et interimsstyre for sammenslåingen av de tre instituttene.
Oktober 2014	Landbruks- og matdepartementet legger fram formålet med sammenslåingen for Stortinget i Prop. 1 S (2014–2015) for Landbruks- og matdepartementet.
11. november 2014	Interimsstyrets styringsdokument for gjennomføringen av fusjonen blir vedtatt av interimsstyret.
Desember 2014	Stortinget fatter budsjettvedtak for 2015, jf. Prop. 1 S (2014–2015), og legger med dette til grunn formålet med sammenslåingen.
10. mars 2015	Landbruks- og matdepartementet sender vedtekter for NIBIO til interimsstyret og de tre instituttene. Vedtektene trer i kraft 1. juli 2015.
5. juni 2015	Regjeringen offentliggjør vedtak om endringer og omstruktureringer i NIBIOs regionale tilstedeværelse.
1. juli 2015	NIBIO opprettes, og NIBIOs styre avløser interimsstyret.
1. juli 2015	Landbruks- og matdepartementet sender det første tildelingsbrevet samt virksomhetsinstruks til NIBIO. Denne virksomhetsinstruksen ble avløst av revidert instruks i februar 2018.
4. juli 2018	Landbruks- og matdepartementet ber NIBIO utarbeide et utkast til gevinstrealiseringsplan på bakgrunn av vedtak fattet i regjeringen.
11. januar 2019	Gevinstrealiseringsplanen for fusjonen godkjennes internt i NIBIO og sendes til Landbruks- og matdepartementet.

11.2 Vedlegg 2 Styringsparametere i Landbruks- og matdepartementets tildelingsbrev til NIBIO i 2019–2020 og i virksomhetsinstruksen

Tabell 15 Omtale av styringsparametere og aktuelle data i tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) til NIBIO (jf. departementets arbeidsdokument om mål- og resultatstyringen av NIBIO) i budsjettårene 2019–2020 og i virksomhetsinstruksen

	Tildelingsbrev 2019*	Tildelingsbrev 2020	Virksomhetsinstruks gjeldende fra 1. februar 2018	Brev av 12. desember 2016 og 4. juli 2018
Generelt krav om rapportering av årets aktiviteter og resultater	<i>Tildelingsbrev et angir et generelt krav til rapportering av årets aktiviteter og resultater i henhold til kapittel 2. Kapittel 2 angir hovedprioriteringer, delmål for NIBIO og prioriteringer innenfor kunnskapsutvikling, formidling og beredskap.</i>	<i>Tildelingsbrevet angir et generelt krav til rapportering av årets aktiviteter, resultater og måloppnåelse i henhold til kapittel 2. Kapittel 2 angir hovedprioriteringer, delmål for NIBIO og prioriteringer innenfor forvaltningsstøtten. Årsrapporten skal gi et samlet og dekkende bilde av virksomhetens oppnådde resultater og bidrag til måloppnåelsen. Måloppnåelsen skal vurderes med utgangspunkt i effektene for instituttets brukere og samfunnet. NIBIO skal rapportere mer utfyllende om utførte forskningsaktiviteter og oppnådde resultater i den forbindelse.</i>	<i>Virksomhetsinstruksen angir krav om at årsrapporten skal gi et helhetlig og dekkende bilde av virksomhetens resultater på alle viktige fagområder.</i>	<i>Brev angir krav om at kapitlet om årets aktiviteter og resultater skal presentere NIBIOs faglige aktivitet og gi et dekkende bilde av instituttets prioriteringer, ressursbruk, resultater og måloppnåelse. Brev angir krav om å rapportere en overordnet vurdering av hvordan NIBIO har bidratt til å nå de tre delmålene for forskning, innovasjon og kompetanse, jf. tildelingsbrevet.</i>

(fortsettelse av tabell 15)	Tildelingsbrev 2019*	Tildelingsbrev 2020	Virksomhetsinstruks gjeldende fra 1. februar 2018	Brev av 12. desember 2016 og 4. juli 2018
1. Vitenskapelig produksjon og kvalitet - Kvantitativ og kvalitativ omtale i årsrapporten og informasjon gitt i styrmøter om forskningsaktivitet nasjonalt og internasjonalt. Nøkkeltall fra Forskningsrådet/NIFU: - gjennomslag i det Europeiske forsknings-samarbeidet og inntekter fra EU-forskning - øvrige internasjonale inntekter - forskerårsverk som andel av samlede årsverk - ansatte med doktorgrad per forskerårsverk - publikasjons-poeng per forskerårsverk - antall foredrag/fremleggelse av paper/poster	<i>Overordnet beskrivelse i delmål 1 og 3.</i> <i>Rapporteringskrav: Se «generelt krav...».</i> <i>Konkrete krav til rapportering av aktuelle data ikke angitt.</i>	<i>Overordnet beskrivelse i delmål 1 og 3.</i> <i>Rapporteringskrav: Se «generelt krav...».</i> <i>Konkrete krav til rapportering av aktuelle data ikke angitt.</i>	<i>Konkrete krav til rapportering av aktuelle data ikke angitt.</i> <i>Krav om å rapportere viktige volumtall over virksomhetens produksjon og fordeling av inntekter etter kategori. Det framkommer ikke hvilke konkrete volumtall eller inntektskategorier som skal rapporteres. Det kommer heller ikke fram at de aktuelle tallene benyttes til å vurdere vitenskapelig produksjon og kvalitet.</i>	<i>Krav om omtale av aktiviteter, leveranser og resultater på andre områder enn forvaltningsoppdraget, i første rekke forskning (nasjonalt og internasjonalt). For øvrig er ikke konkrete krav til rapportering av aktuelle data angitt.</i> <i>Rapporteringskrav om delmålene: se «generelt krav...».</i> <i>Beskriver at det bør trekkes fram talldata som belyser den samlede forskningsaktiviteten, og trekker fram publisering som eksempel. Det framkommer ikke hvilke konkrete publiseringstall eller eventuelt andre tall som skal rapporteres. Det kommer heller ikke fram at eventuelle tall benyttes til å vurdere vitenskapelig produksjon og kvalitet.</i>
2. Bruk av grunnbevilgning/-finansiering¹³³ - NIBIOs anvendelse av grunnbevilgningen for å styrke instituttets forutsetninger for å kunne levere forskning av høy kvalitet og relevans - Score på indikator innenfor system med resultatbasert omfordeling	<i>Grunnbevilgning/-finansiering ikke nevnt</i> <i>Indikatorer innenfor systemet for resultatbasert omfordeling av grunnbevilgningen ikke nevnt.</i>	<i>Overordnet verbalbeskrivelse i delmål 1 og 3.</i> <i>Rapporteringskrav: Se «generelt krav...».</i> <i>Indikatorer innenfor systemet for resultatbasert omfordeling av grunnbevilgningen ikke nevnt.</i>	<i>Rapporteringskrav knyttet til grunnbevilgning/-finansiering ikke nevnt spesifikt.</i> <i>Indikatorer innenfor systemet for resultatbasert omfordeling av grunnbevilgningen ikke nevnt.</i>	<i>Konkrete krav til rapportering av aktuelle data er ikke angitt.</i> <i>Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...».</i> <i>Grunnbevilgning ikke nevnt.</i> <i>Nevner at det kan være aktuelt med gjenbruk av data som rapporteres til Forskningsrådet i årsrapporten.</i>

¹³³ Tidligere kalt basisbevilgning/-finansiering

(fortsettelse av tabell 15)	Tildelingsbrev 2019*	Tildelingsbrev 2020	Virksomhetsinstruks gjeldende fra 1. februar 2018	Brev av 12. desember 2016 og 4. juli 2018
3. Omfang av kommersialiseringsaktiviteter - Omtale i årsrapporten av kommersialiseringsaktiviteter, herunder blant annet aktiviteter og resultater i innovasjonsselskap og inkubatorselskap på Ås - Øvrig omtale i årsrapporten av innovasjonsaktiviteter	Overordnet beskrivelse i delmål 1. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Ingen spesifikke rapporteringskrav til kommersialiseringsaktiviteter og innovasjonsaktiviteter. Inkubator Ås er ikke nevnt.	Overordnet beskrivelse i delmål 1. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Ingen spesifikke rapporteringskrav til kommersialiseringsaktiviteter og innovasjonsaktiviteter. Inkubator Ås er ikke nevnt.	Kommersialiseringsaktiviteter, innovasjonsaktiviteter og Inkubator Ås er ikke nevnt.	Kommersialiseringsaktiviteter, innovasjonsaktiviteter og Inkubator Ås er ikke nevnt. Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...».
4. Levert forvaltningsstøtte - Kvalitativ omtale i årsrapporten av utførte oppgaver og leveranser - Tabellarisk framstilling i årsrapporten med oversikt over status for oppgaveutføringen og ev. avvik	Overordnet beskrivelse i kapittel 2, delmål 2 og delkapittel 2.2. Aktivitets- og resultatkrav i vedlegget. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Ordene «oppgave», «leveranse» og «tabell» er ikke brukt i rapporteringskravene eller i delmålene.	Overordnet beskrivelse i delmål 2 og delkapittel «prioriteringer innen kunnskapsutvikling...». Vedlegget konkretiserer noen oppgaver innenfor forvaltningsstøtten som et supplement til mål- og resultatstyring av NIBIO. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Ordene «leveranse» og «tabell» er ikke brukt i rapporteringskravene eller i delmålene.	Ordene «oppgave», «leveranse» og «tabell» er ikke brukt i rapporteringskravene.	Tabellarisk framstilling med status for oppgaveutføringen og ev. avvik. Oppfølging av bevilgninger fra LMD til kunnskapsutvikling, formidling og beredskap. Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...».

(fortsettelse av tabell 15)	Tildelingsbrev 2019*	Tildelingsbrev 2020	Virksomhetsinstruks gjeldende fra 1. februar 2018	Brev av 12. desember 2016 og 4. juli 2018
5. Formidlingsaktivitet og synlighet i mediebildet - Populærvitenskapelige oppslag, artikler osv. i skriftlige og digitale medier - Publisering og formidling i kanaler som ikke gir publikasjonspoeng (fagrapporter, bøker osv.) - Formidlingsaktiviteter innenfor Landbruks- og matdepartementets tildeling	Overordnet beskrivelse i delmål 2. Tildelingsbrev og vedlegg gir noen konkrete krav knyttet til formidling innenfor LMDs tildeling. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Publisering og formidling i kanaler som ikke gir publikasjonspoeng (fagrapporter, bøker osv.) er ikke nevnt.	Overordnet beskrivelse i delmål 2. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Tildelingsbrev og vedlegg gir noen konkrete krav knyttet til formidling innenfor LMDs tildeling. Populærvitenskapelige oppslag, artikler osv. i skriftlige og digitale medier ikke nevnt. Publisering og formidling i kanaler som ikke gir publikasjonspoeng (fagrapporter, bøker osv.) er ikke nevnt.	Formidling, synlighet og medier er ikke nevnt. Konkrete krav til rapportering av aktuelle data er ikke angitt. Instruksen gir krav om å rapportere viktige volumtall for produksjon. Det framkommer ikke hvilke konkrete volumtall som skal rapporteres. Det kommer heller ikke fram at ev. volumtall benyttes til å vurdere formidlingsaktivitet og synlighet i mediebildet.	Gir noen krav knyttet til spesifikke formidlingsaktiviteter innenfor LMDs tildeling, f.eks. å publisere en håndbok om driftsplanlegging. For øvrig er ikke formidlingsaktiviteter og synlighet i mediebildet nevnt. Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...».
6. Relevans – samarbeid med brukerne om kunnskapsutvikling og -deling - Bidragsinntekter fra Forskningsrådet - Gjennomførte kompetansetiltak for og med brukerne; kurs, seminarer, fagdager osv. - Årsrapportens omtale av øvrige samarbeidstiltak med brukerne	Overordnet beskrivelse i delmål 2 og 3. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Angir noen spesifikke krav til samarbeid. Vedlegget angir konkrete krav til samarbeid med brukere. Krav om at NIBIO skal rapportere gjennomførte tiltak for eksterne brukere av virksomhetens tjenester. Bidragsinntekter fra Forskningsrådet, kompetanse-	Overordnet beskrivelse i delmål 1 og 2. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...». Angir noen spesifikke samarbeid. Vedlegget angir konkrete krav til samarbeid med brukere. Krav om at NIBIO skal rapportere gjennomførte tiltak for eksterne brukere av virksomhetens tjenester. Bidragsinntekter fra Forskningsrådet, kompetanse-	Bidragsinntekter fra Forskningsrådet, kompetansetiltak, kurs, seminar, fagdag og samarbeid med brukerne er ikke nevnt. Instruksen angir at NIBIO skal fordele inntekter etter kategori, men nevner ikke tilskuddsinntekter fra Forskningsrådet spesifikt.	Konkrete krav til rapportering av aktuelle data er ikke angitt. Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...». Krav om å gi en overordnet omtale om samarbeid med ulike aktører under kapitlet om introduksjon til virksomheten og hovedtall. Bidragsinntekter fra Forskningsrådet, kompetansetiltak, kurs, seminar, fagdag og samarbeid med brukerne er ikke nevnt.

(fortsettelse av tabell 15)	Tildelingsbrev 2019*	Tildelingsbrev 2020	Virksomhetsinstruks gjeldende fra 1. februar 2018	Brev av 12. desember 2016 og 4. juli 2018
	<i>tiltak, kurs, seminar og fagdag er ikke nevnt.</i>	<i>fagdag er ikke nevnt.</i>		
7. Økonomisk robusthet - Nivå på virksomhetskaptal og resultat av oppdragsvirksomheten mot inntektene fra denne aktiviteten - Nivå på avregnet bevilgningsfinansiert virksomhet - Nivå på ikke-inntektsført bevilgning - Inntektenes utvikling fordelt på de ulike finansieringskildene - Utvikling i driftskostnader - Driftsresultat - Faktureringsgrad - Fakturerte timer per forskerårsverk	<i>Delmål 3 angir at virksomheten skal være økonomisk robust.</i> <i>Det stilles krav til at regnskapsrapporteringen skal være i tråd med virksomhetsinstruksen.</i>	<i>Delmål 3 angir at virksomheten skal være økonomisk robust.</i> <i>Det stilles krav til at regnskapsrapporteringen skal være i tråd med virksomhetsinstruksen.</i>	<i>Alle aktuelle data fra Landbruks- og matdepartementets dokument om mål- og resultatstyringen av NIBIO er listet opp som nøkkeltall på årsverk og økonomi i vedlegget. Det framkommer ikke direkte at de benyttes til å vurdere økonomisk robusthet.</i>	<i>Flere aktuelle data er listet opp som nøkkeltall. Det kommer heller ikke direkte fram at de benyttes til å vurdere økonomisk robusthet.</i> <i>Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...».</i>
8. Effektiv drift / oppfølging av gevinstrealiseringsplanen - Informasjon om gevinstrealiseringsplanen gjennomføres som planlagt - Øvrige effektiviseringstiltak, jf. omtale i årsrapporten - Informasjon om hvordan reduserte statlige tildelinger følges opp, herunder grunnbevilgning fra Forskningsrådet og tildeling fra departementet - Utvikling i antall tilsatte i administrative og tekniske støttefunksjoner - Nøkkeltall på lønnskostnader per årsverk	<i>Overordnet beskrivelse i delmål 3. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...».</i> <i>Angir at NIBIO skal redegjøre for arbeidet med effektiv drift. Årsrapporten skal omtale tiltak for å effektivisere driften av virksomheten.</i> <i>Øvrige aktuelle data er ikke nevnt.</i>	<i>Overordnet beskrivelse i delmål 3. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...».</i> <i>Angir at NIBIO skal redegjøre for arbeidet med effektivisering av driften. Årsrapporten skal gi en omtale av dette.</i> <i>Øvrige aktuelle data er ikke nevnt.</i>	<i>Krav om at årsrapporten skal inneholde nøkkeltall på lønnskostnad per årsverk er angitt. Det framkommer ikke direkte at det benyttes til å vurdere indikatoren effektiv drift.</i> <i>Øvrige aktuelle data er ikke nevnt.</i>	<i>Krav om omtale av arbeidet med gevinstrealisering i den ordinære årsrapporteringen. Krav om å rapportere nøkkeltall på lønnskostnad per årsverk og oppfølging av om mer ressurser går til utvikling av ny kunnskap, innovasjonsrettet arbeid og forvaltningsstøtte og mindre til administrasjon, drift og vedlikehold (en del av formålet med å etablere NIBIO). Det angis ikke at disse dataene brukes til å vurdere effektiv drift.</i> <i>Øvrige aktuelle data er ikke nevnt.</i>

(fortsettelse av tabell 15)	Tildelingsbrev 2019*	Tildelingsbrev 2020	Virksomhetsinstruks gjeldende fra 1. februar 2018	Brev av 12. desember 2016 og 4. juli 2018
9. Samarbeid med andre kunnskapsmiljø - Omtale i årsrapporten av samarbeid med andre forskningsmiljø nasjonalt og internasjonalt - Omtale i årsrapporten av tiltak for å fremme tverrfaglighet på tvers	<i>Overordnet beskrivelse i delmål 1 og 3.</i> <i>Nevner to spesifikke samarbeid. NIBIO skal videreføre internasjonalt forsknings-samarbeid også i 2019.</i> <i>Rapporterings krav: Se «generelt krav...».</i> <i>Tiltak for å fremme tverrfaglighet på tvers er ikke nevnt.</i>	<i>Overordnet beskrivelse i delmål 1 og 3. Rapporteringskrav: Se «generelt krav...».</i> <i>NIBIO skal sikre samarbeid mellom divisjoner og i kompetanse-miljøer internt. Ingen rapporteringskrav knyttet til dette.</i> <i>Tiltak for å fremme tverrfaglighet på tvers er ikke nevnt.</i>	<i>Samarbeid og tverrfaglighet på tvers er ikke nevnt.</i>	<i>Konkrete krav til rapportering av aktuelle data er ikke angitt.</i> <i>Rapporteringskrav om delmålene: Se «generelt krav...».</i> <i>Krav om å gi en overordnet omtale om samarbeid med ulike aktører under kapitlet om introduksjon til virksomheten og hovedtall.</i>

* I undersøkelsen er også tildelingsbrevet for 2018 analysert, men av plasshensyn er det ikke tatt med i tabellen. Analysen viser at tildelingsbrevet for 2018 er tilnærmet likt. Det nevner ikke kommersialisering i delmål 1 (kun innovasjon) og angir ikke krav om rapportering av effektiviseringstiltak.

Kilde: Tildelingsbrev fra Landbruks- og matdepartementet i perioden 2018–2019

11.3 Vedlegg 3 Sammenhengen mellom Stortingets vedtak om å opprette NIBIO og NIBIOs vedtekter

Tabell 16 Sammenhengen mellom Stortingets vedtak om å opprette NIBIO og NIBIOs vedtekter §§ 1 og 2

Stortingets vedtak om opprettelse av NIBIO i Prop. 1 S (2014–2015)	Paragrafene om formål og oppgaver i vedtektene til NIBIO
Det er viktig med fagleg og økonomisk robuste forskings- og utviklingsmiljø som <u>leverer kunnskap av høy kvalitet og relevans til næring og forvaltning</u>. Det er vedteke at Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning og Norsk institutt for skog og landskap blir slått saman frå 1.7.2015. Det skal nyttast meir ressursar på utvikling av ny kunnskap, innovasjonsretta arbeid og <u>forvaltningsstøtte</u>, og mindre ressursar skal gå til administrasjon, drift og vedlikehald. Det skal også bli større grad av tverrfagleg arbeid og auka samarbeid med universitets- og høgskolesektoren, ikkje minst for å gi betre <u>moglegheit for utvikling av bioøkonomien</u>.	§ 1. Formål Norsk institutt for bioøkonomi, heretter kalt NIBIO, er et nasjonalt institutt for forskning og kunnskapsutvikling underlagt Landbruks- og matdepartementet. NIBIO skal være det nasjonalt ledende instituttet for utvikling av kunnskap om bioøkonomi. Instituttet skal bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet <u>skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig</u>. De viktigste områdene er mat- og planteproduksjon, miljø, klima, kart og geodata, arealressurser, genressurser, skogbruk og foretaks-, nærings- og samfunnsøkonomi. Instituttet skal ha en fri og uavhengig stilling i alle faglige spørsmål. § 2. Oppgaver Instituttet skal: • <u>levere forskningsbasert kunnskap av høy kvalitet og relevans</u> • være nasjonalt ledende og internasjonalt konkurransedyktig • <u>levere gode beslutningsgrunnlag for forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig</u> • ivareta nasjonal faglig beredskap • <u>bidra i utviklingen av bioøkonomien i grønn sektor</u>

Kilde: Prop 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015*. Landbruks- og matdepartementet og *Vedtekter for Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)* fastsatt av Landbruks- og matdepartementet 27. februar 2015, § 1 Formål og § 2 Oppgaver

11.4 Vedlegg 4 NIBIOs overordnede strategi

Overordnet NIBIO-strategi

NIBIO – livsviktig kunnskap

NIBIOs samfunnsoppdrag er å bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer.

Instituttet skal

- levere forskningsbasert kunnskap av høy kvalitet og relevans
- være nasjonalt ledende og internasjonalt konkurransedyktig
- levere gode beslutningsgrunnlag for forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig
- ivareta nasjonal faglig beredskap
- bidra i utviklingen av bioøkonomien i grønn sektor

NIBIO – gir bærekraft mening

- NIBIO gir FNs bærekraftsmål faglig innhold – enkeltvis og i sin bredde
- NIBIO utvikler innovative løsninger for omstilling og verdiskaping gjennom helhetlig kunnskap om ressursgrunnlaget for bioøkonomien

NIBIO – fotosynteseinstituttet

- NIBIO utvikler og kobler kunnskap om produksjon og verdiskaping i jord- og skogbruk med miljø, klima og ressurs hensyn
- NIBIO kombinerer faglig bredde og spisskompetanse innen arealressurser, økosystemer, biologiske ressurser og sirkulærøkonomi

NIBIO – for næring, forvaltning og samfunn

NIBIO skal

- være en faglig premissleverandør og forutse behov knyttet til samfunns- og klimaendringer
- øke kunnskapen om sammenhenger mellom nasjonale og internasjonale rammevilkår
- skape merverdi gjennom tverrfaglighet ved å kombinere naturvitenskap og teknologi med samfunnsvitenskap og økonomi
- bidra til nasjonal faglig beredskap og risikohåndtering på plantehelseområdet og innen matsikkerhet og mattrygghet
- utnytte sitt fortrinn ved regional tilstedeværelse
- videreutvikle sin internasjonale aktivitet
- yte kunnskapsstøtte for kloke valg og god forvaltning gjennom å forstå og utnytte kunnskapsverdikjedene

NIBIO – en dynamisk organisasjon

NIBIO skal

- fremme fleksibilitet og åpenhet, kunnskapsdeling og samarbeid, faglig og geografisk mobilitet
- stimulere kreativitet
- blir mer konkurransedyktig på forskningsarenaene og i oppdrags- og utredningsmarkedet
- styrke det økonomiske handlingsrommet til fornyelse av infrastruktur og kompetanse
- prioritere strategisk kompetanseutvikling
- utnytte mulighetene ny teknologi gir
- videreutvikle administrative systemer og støtteapparat for god service, effektiv ressursutnyttelse og profesjonell prosjektgjennomføring

11.5 Vedlegg 5 NIBIOs sentrale nøkkeldata

Tabell 17 NIBIOs sentrale nøkkeldata

Nøkkeldata for å vurdere måloppnåelse	Delmålene nøkkeldataene gir informasjon om	Styringsdokumenter der nøkkeldata framkommer	Rutiner for rapportering av interne nøkkeldata	Rutiner for oppfølging av rapporterte resultater for nøkkeldata på ulike nivå i organisasjonen
Fagfellevurderte artikler	1, 3		Årsrapportrutine, og rutiner for innlegging i Cristin.	Nøkkeldata-rapporteringen følges opp med analyser og fortolkninger. Disse brukes i ulike strategiske sammenhenger av ledelsen, styret, i styringsmøter med Landbruks- og matdepartementet og i divisjoner og fagavdelinger.
Faktureringsgrad	3, (1)		Årsrapportrutine, rutiner for tertialrapport og årsregnskap.	Se svar ovenfor.
Inntektsgivende kontra interne timer	3		Årsrapportrutine, rutiner for tertialrapport og årsregnskap.	Se svar ovenfor.
Antall øvrig publisering	2, 1		NIBIO publiseringsserierutine, kvalitetssikringsrutiner i prosjekthåndboken. Nasjonal rutine i bibliotek (Brage).	Se svar ovenfor.
Nøkkeldata knyttet til populærvitenskapelig formidling	2, 1		NIBIO publiseringsserierutine, kvalitetssikringsrutiner i prosjekthåndboken. Nasjonal rutine i bibliotek (Brage).	Se svar ovenfor.
Internasjonale inntekter	1, 3		Rutiner for tertialrapport og årsregnskap.	Se svar ovenfor.
Antall søknader til tilskuddsfinansierte prosjekter			Forskningsstab samler inn nøkkeldata kontinuerlig via divisjoner eller uthenting i portaler.	Se svar ovenfor.

Nøkkeldata for å vurdere måloppnåelse	Delmålene nøkkeldataene gir informasjon om	Styringsdokumenter der nøkkeldata framkommer	Rutiner for rapportering av interne nøkkeldata	Rutiner for oppfølging av rapporterte resultater for nøkkeldata på ulike nivå i organisasjonen
Tilslagsrate for tilskuddsfinansierte prosjekter	1,3		Forskningsstab samler inn nøkkeldata kontinuerlig via divisjoner eller uthenting i portaler.	Se svar ovenfor.
Oversikt over oppdragskundene	2, 3		Internkontrollrutine. Del av rutine gitt av Forskningsrådet og NIFU rapportering.	Se svar ovenfor.
Forskerårsverk som andel av årsverk	1		Del av rutine gitt av Forskningsrådet og NIFU rapportering, Rutine i AD-system.	Se svar ovenfor.
Antall doktorgrader	1		Del av rutine gitt av Forskningsrådet og NIFU rapportering. Rutine i AD-system.	Se svar ovenfor.
Publikasjoner per forskerårsverk	1, 3		Årsrapportrutine og rutiner i forbindelse med.	Se svar ovenfor.
Antall patenter og lisenser	3		Årsrapportrutine.	Se svar ovenfor.
Kvalitativ omtale i årsrapporten av forvaltningsoppdraget	2		Årlig rutine utarbeidet av organisasjonsdirektør.	Se svar ovenfor.
Tabellarisk framstilling av forvaltningsoppdraget i årsrapporten	2		Årlig rutine utarbeidet av organisasjonsdirektør.	Se svar ovenfor.
Gjennomslag i det europeiske forskningssamarbeidet	Forskningskvalitet	*	*	*
Inntekter fra EU-forskning	Forskningskvalitet			
Inntektsvolum for oppdragskunder	Forskningskvalitet	*	*	*
Ansatte med doktorgrad per forskerårsverk	*	*	*	*
Antall foredrag/ framleggelse av poster/paper	*	*	*	*

* NIBIOs ledelse redegjør ikke for hvilke delmål nøkkeldata gir informasjon om, og hvordan de rapporteres.