



Veterinærinstituttet flyttet inn i egen bygning på Adamstuen i Oslo i 1914.

På Adamstua kom også Norges veterinærhøyskole i 1935.

Foto: Mittet og co.

Veggeland, F. & Farsund, A. A. (2025). Landbrukets instituttsektor: Veterinærinstituttet og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 235–257). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530110>

Kapittel 10

Landbrukets instituttsektor

Veterinærinstituttet og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning

Frode Veggeland og Arild Aurvåg Farsund

Innledning

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har hatt tett kobling til en rekke spesialiserte forskningsinstitutter. Dette kapittelet handler om to av dem, Veterinærinstituttet (VI) og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF). Førstnevnte ble etablert som Veterinærpatologisk Laboratorium i 1891 og fikk sitt nåværende navn i 1914. VI har i alle år beholdt sin selvstendige organisatoriske stilling, men har siden 1990-tallet fått utvidet ansvarsområdet til også å omfatte fisk og sjømat. NILF ble etablert i 1986 med utgangspunkt i Landbruksøkonomisk institutt, etablert i 1947, og Budsjettnemda for landbruket, etablert i 1948, (Brandt mfl., 2019).

Hovedspørsmålet er: Hvordan har utviklingen siden 1980-tallet påvirket disse forskningsinstituttene roller i skjæringspunktet mellom henholdsvis vitenskap, forvaltning og politikk? Vi vil også diskutere hvordan balansen mellom rollene som politiske og forvaltningsmessige verktøy i landbrukspolitikken og faglige, uavhengige ekspertorgan har endret seg. Målet er å vise hvordan og hvorfor instituttene har tilpasset seg til dels motstridende forventninger om å oppfylle krav til forskningskvalitet på den ene siden og å utføre oppgaver for regjeringer og departementer på den andre siden. Vi ønsker å få fram både særtrekk ved de to fagområdene og fellestrekk i utviklingen til NILF og VI. Vi vil se på drivkrefter, politiske rammebetingelser og departementets ambisjoner for styring av sektorrelevant kunnskapsproduksjon. Landbruksdepartementet er tidligere beskrevet som et mektig sektordepartement med sterke bånd til organisasjoner, næring og forskning (Jacobsen, 1965; NOU 1982: 3; Veggeland, 1997). Vi undersøker om dette også har kommet til uttrykk i departementets relasjoner til de to forskningsinstituttene fram til i dag.

Teoretisk tar kapitlet utgangspunkt i det som den statsvitenskapelige faglitteraturen kaller historisk institusjonalisme (se for eksempel Steinmo mfl., 1992; Fioretos mfl., 2016). Det er mulig å peke på tre dominerende tradisjoner innenfor historisk institusjonalisme. I den første rettes oppmerksomheten mot institusjonell treghet, det vil si at institusjoner gjerne endres gradvis og skrittvis uten store sprang, bortsett fra i eksepsjonelle situasjoner som under kriser og kritiske hendelser (North, 1990; Pierson, 2000). I denne sammenhengen viser begrepet stivhengighet til situasjoner der hendelser, beslutninger og handlinger på ett tidspunkt legger klare føringer for videre utvikling i samme retning (Pierson, 2000, s. 252). Derfor vil for eksempel nye beslutninger virke selvforsterkende og gi stadig større begrensninger for muligheten til radikale endringer. På denne måten vil politiske og organisatoriske løsninger som har mistet deler av sin opprinnelige funksjon, likevel kunne fortsette å eksistere (North, 1990). Kontinuitet fremstår som sentralt, og det blir samtidig viktig å forstå dagens situasjon på bakgrunn av historien.

En annen tradisjon fremhever at institusjoner kan komme opp i situasjoner der det er rom eller behov for mer radikale endringer (Capoccia & Kelemen, 2007). De mest omfattende endringene er slike som Peter Hall omtaler som paradigmeskifter, der etablerte politiske mål og virkemidler erstattes av nye (Hall, 1993). En tredje tradisjon vektlegger at de fleste endringer er gradvise, men at de over tid kan bidra til å endre politiske og adminis-

trative institusjoner mer grunnleggende. Kathleen Thelen og medarbeidere har utviklet en typologi med flere mekanismer for institusjonell endring (se Streeck & Thelen, 2005; Mahoney & Thelen, 2010). Dette gjelder fortrengning, der nye ideer erstatter etablerte sannheter; drift, der etablerte rutiner forfaller; laglegging, der nye virkemidler legges oppå gamle og omdannelse, der etablerte praksiser fra et område overføres til nye områder. Vi vurderer utviklingen av forskningsinstituttene opp mot de teoretiske resonnementene fra historisk institusjonalisme.

Kapittelet bygger primært på skriftlige kilder: artikler, bøker, rapporter, utredninger og dokumenter fra politiske prosesser. Det skal nevnes at to av bøkene som er brukt, er skrevet av sentrale personer i landbruksforvaltningen: Gudbrand Bakken og Per Harald Grue. Bakken var veterinær og arbeidet ved Veterinærinstituttet fra 1974 til 1989. Han var veterinærdirektør og senere ekspedisjonssjef i Landbruksdepartementet fra 1990 til 2006. I 2017 var han redaktør for en bok om den historiske utviklingen av veterinær-/matforvaltningen og mattrygghet som fagfelt. Grue er sivilagronom og var politisk rådgiver i Landbruksdepartementet fra 1974 til 1978, landbruksdirektør fra 1979 til 1985 og deretter departementsråd fram til 2009. Han ga ut et tobinds verk i 2014 om landbrukspolitikken og landbruksforvaltningens historie, det bygde på egne erfaringer og et omfattende arkivmateriale (Grue, 2014). Den ene kapitelforfatteren (Veggeland) satt i referansegruppen for dette arbeidet. Veggeland var også involvert i endringsprosessene i NILF i perioden 1999–2015. Han var som tillitsvalgt ved NILF involvert i diskusjonene om sammenslåing av NILF og Bygdeforskning i 2008 og i diskusjonene om ny organisasjonsmodell for forskningsinstituttene under Landbruks- og matdepartementet som skjedde i forbindelse med evalueringsrapporten fra Forskningsrådet i 2010 (Norges forskningsråd, 2010). Han var i tillegg med i en arbeidsgruppe som jobbet med forslag til intern organisering i forbindelse med etableringen av NIBIO i 2015. Han har på den måten hatt førstehåndstilgang til både skriftlig og muntlig informasjon om prosessene.

I det følgende vil vi diskutere utviklingen til NILF og VI før vi oppsummerer og trekker konklusjoner.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning

NILF ble opprettet 1. januar 1986 ved sammenslåing av Norsk landbruksøkonomisk institutt (NLI) og Budsjettnemda for jordbruket (BFJ) (Haglerød & Romarheim, 1998a, 1998b). NLI ble opprettet ved Stortingets budsjettvedtak i 1947 og var innrettet mot driftsgranskninger. Disse brukes til å vise økonomisk status og utvikling i landbruket og legger dermed viktig grunnlag for landbrukspolitikken. NLI fikk også rådgivningsoppgaver om driftsøkonomi i landbruket (Hegrenes & Romarheim, 1998). I tillegg fikk NLI landbruksøkonomisk forskning som oppgave. NLI skulle tilby informasjon og veiledning til praktiske næringsutøvere og drive utredningsarbeid for det offentlige om økonomiske aspekter ved landbruket. Slik fikk instituttet viktige funksjoner knyttet til offentlig regulering og forvaltning av landbruket, samt å yte kunnskapsstøtte både til forvaltningen og landbruksnæringene.

BFJ ble opprettet i 1948 som et beregningsutvalg. Det skulle lage grunnlagsmateriale om den økonomiske utviklingen i jordbruket. Materialet skulle brukes i jordbruksforhandlingene mellom staten og jordbruksorganisasjonene om priser og andre tiltak (Haglerød & Godli, 1998). I de første årene ble BFJs sekretariat plassert ved Landbrukets Sentralforbund, som fikk refundert utgifter til sekretærhjelp, før BFJ fikk eget sekretariat i 1955. Det var opprinnelig meningen at det skulle plasseres i samme lokaler som NLI, men dette ble ikke fulgt opp før sammenslåingen av BFJ og NLI i 1986 (Haglerød & Godli, 1998).

Det er verdt å merke seg at det hele tiden hadde vært tette koblinger mellom NLI og BFJ. Dette illustreres både ved at de to formennene for BFJ i periodene 1948–1966 og 1996–1986 samtidig var direktører for NLI, og ved at driftsgranskningene som lå under NLI, inngikk som en sentral del av de tekniske beregningene som ble gjort i BFJ. En viktig bakgrunn for å opprette både NLI og BFJ var ønsket om en mer aktiv og intervenerende landbrukspolitikk, der staten i større grad skulle ta ansvar for den økonomiske utviklingen i landbruket (Veggeland, 1997; Hegrenes & Romarheim, 1998; Grue, 2014). Videre var det å framskaffe forskningsbasert kunnskap et viktig virkemiddel i moderniseringsstrategiene etter andre verdenskrig (Brandt mfl., 2019, s. 111). På denne måten ble de to institusjonene til som viktige politiske og forvaltningsmessige verktøy i utviklingen av etterkrigstidens landbrukspolitikk. Samtidig skulle de gi viktig kunnskapsstøtte til næringsaktørene. Forskningsbasert kunnskap skulle være middel til å nå (politiske)

samfunns mål i det som Per Harald Grue har karakterisert som «etterkrigstida sosialdemokratiske planleggingsregime» (Grue, 2014, s. 22). Det var ikke uavhengig forskning som stod i sentrum, men forskning, rådgivning og tekniske beregninger som virkemidler i en styrt næringsutvikling.

Oppgavene og funksjonene til NLI og BFJs sekretariat ble del av NILFs ansvarsområde da dette instituttet ble opprettet i 1986. Rådgivningsvirksomheten ble styrket da NILF i 1994 overtok arbeidsgiveransvaret for statskonsulenten i landbruksøkonomi, som da allerede hadde kontorplass ved instituttet (Institutt for statsvitenskap, 1995). Statskonsulenten var en viktig del av den offentlige veiledningstjenesten for landbruket. På 1990-tallet ble det samtidig lagt mer vekt på å styrke forskningen ved NILF. Mer publisering i vitenskapelige kanaler ble vektlagt: i fagfellevurderte publikasjoner generelt og internasjonale publikasjoner spesielt. En evaluering utført av en internasjonalt sammensatt komité var en viktig bakgrunn for denne ambisjonen. Komiteen hadde kritisert forskningen og stilte seg tvilende til hvilke vilkår forskning kunne ha i instituttet – gitt det mangfoldet av oppgaver instituttet var satt til å ivareta (Forvaltningsdatabasen, udatert).

Komiteens evaluering dannet grunnlag for forslag som ble fremmet i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (1995–96, s. 14–15). Her ble det foreslått at staten skulle opprette en stiftelse som skulle fungere som overbygning over landbruksforskningsinstituttene under Landbruksdepartementet, blant disse både NILF og VI. På denne måten ønsket regjeringen Brundtland III blant annet å styrke forskningen og legge økt vekt på instituttene faglige uavhengighet. Etter behandlingen i Stortinget, ble stiftelse som modell lagt bort. Arbeidet med å reorganisere instituttene og intensjonen om å styrke forskningen ble imidlertid videreført. I St.prp. nr. 63 (1995–96, s. 4), *Om omorganisering av høgre utdanning og sektorforskning på landbruksområdet*, viste Landbruksdepartementet til følgende:

Målet med å endre organisering, styring og finansiering av landbruksforskningsinstituttene er å gjøre landbruksforskningen best mulig i stand til å møte utfordringer framover. Omorganiseringen skal bidra til å styrke forskningens kvalitet og effektivitet. Kunnskapsproduksjonen i landbruksforskningen er et viktig grunnlag for utformingen av landbrukspolitikken og utviklingen på andre viktige samfunnsområder, f.eks. fiskehelse, næringsmiddelindustri,

regional utvikling og forbrukerinteresser. I tillegg er det et mål å legge opp til en organisering på linje med den øvrige instituttsektoren i Norge i tråd med Stortingets og Regjeringens signaler.

Landbruksdepartementet fulgte opp anbefalingen om å gjøre forskningsinstituttene til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, en anbefaling som var blitt fremmet av en arbeidsgruppe som hadde utredet ulike modeller for organisering av instituttene. Hvilke fullmakter slike forvaltningsorganer hadde, varierte (NOU 1989: 5). Felles er likevel at de hadde en friere stilling enn ordinære forvaltningsorganer, og at faglig kvalitet og selvstendighet dermed kunne vektlegges mer. Det overordnede departementet fikk dessuten redusert direkte innflytelse og ble uten mulighet til å instruere organet. Styring skulle i stedet skje ved tildeling av midler og styringssignaler til organets styre. Samtidig er styringsmulighetene større overfor et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter enn overfor selvstendige stiftelser.

Fra og med 1. januar 1997 var NILF et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter med et eget styre oppnevnt av Landbruksdepartementet. NILFs direktør skulle oppnevnes og kunne eventuelt avsettes av styret. NILF gikk også over til nettobudsjettering.¹ I tråd med dette fikk instituttet én årlig samlet bevilgning fra Stortinget og stod ellers fritt til å skaffe seg egne inntekter utover denne. Dette la grunnlag for styrking av den eksternt finansierte virksomheten ved NILF, med forskningsrådsfinansierte prosjekter, oppdrag for andre offentlige aktører (som konkurranseutsatte oppdrag, rammeavtaler og mer eller mindre spesifiserte oppdrag), samt oppdrag for næringsaktører.

Fra 1996 ble ansvaret for Norges landbrukshøgskole (NLH) og Norges veterinærhøgskole (NVL) overført fra Landbruksdepartementet til Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet. Landbruksdepartementet beholdt ansvaret for forskningsinstituttene i landbrukssektoren, i tråd med sektorprinsippet om ansvar for forskning innenfor sitt ansvarsområde. Alle disse instituttene, inkludert NILF, var underlagt retningslinjer for statlig

¹ For nettobudsjetterte virksomheter treffes det ett budsjettvedtak, og virksomheten vil tilpasses oppnådde inntekter. Nettobudsjettering gir større økonomiske frihet. Høyskoler og universiteter er den største gruppen nettobudsjetterte virksomheter. Nettobudsjettering står i kontrast til bruttobudsjettering som innebærer at det treffes separate budsjettvedtak for virksomhetens utgifts- og inntektsside.

grunnbevilgning og fikk sin grunnbevilgning fra Landbruksdepartementet via Forskningsrådet – det siste kunne gi større spillerom enn om hele bevilgningen hadde kommet direkte fra departementet.

Selv om ordningen med særskilte fullmakter og grunnbevilgning via Forskningsrådet begrenset den direkte innflytelsen på disse instituttene, beholdt departementet relativt omfattende, indirekte styringsmuligheter – gjennom budsjett og tildelingsbrev, utnevning av styremedlemmer og en regelmessig styringsdialog mellom departement og styre.

Etter 1997 fortsatte NILF arbeidet med å styrke forskningsaktivitetene. Dette var samtidig i tråd med regjeringen Bondeviks målsetting om å styrke Norges forskningsinnsats, slik at andelen av BNP brukt på forskning kom på nivå med gjennomsnittet i OECD. En rekke andre offentlige forskningsinstitutter gjorde tilsvarende satsing (St.meld. nr. 39 (1998–99)). NILF fulgte opp med flere nyrekrutteringer sist på 1990- og først på 2000-tallet. Det ble også iverksatt insentivordninger for å prioritere publisering og andre forskningsaktiviteter.

I siste halvdel av 2000-tallet kom det nye forslag om å omorganisere NILF. Denne gangen ble en mulig sammenslåing med Senter for bygdeforskning i Trondheim diskutert. Diskusjonene foregikk både uformelt med Landbruks- og matdepartementet (LMD) og mellom ledelsen ved de to instituttene. Ideen møtte imidlertid motstand blant de ansatte, og departementet ble ikke formelt involvert. En tilleggsutfordring var at Senter for bygdeforskning, til tross for at det fikk sin grunnbevilgning fra LMD, var en selvstendig forskningsstiftelse, mens NILF var et forvaltningsorgan direkte underlagt departementet. Forslaget om sammenslåing ble lagt bort i 2008.

Spørsmålet om omorganisering kom på nytt opp under Stoltenberg II-regjeringen, i 2010, da LMD ba Forskningsrådet om å foreta en gjennomgang av departementets fire forskningsinstitutter (Bioforsk, NILF, Norsk institutt for skog og landskap og Veterinærinstituttet), i tillegg til Senter for bygdeforskning. Saken kom opp i forbindelse med arbeidet med en stortingsmelding om landbruks- og matpolitikken (Norges forskningsråd, 2010). Gjennomgangen skulle omfatte struktur, rollefordeling og organisering. En bredt sammensatt komité ble nedsatt i juli 2010 og ble ledet av tidligere landbruksminister Lars Sponheim (Venstre). Oppdraget gikk i hovedsak ut på følgende (Norges forskningsråd, 2010, s. 7):

Hovedmålet for gjennomgangen er (1) å gi råd om hvordan en skal utvikle en effektiv instituttsektor med høy kvalitet, godt omdømme og høy internasjonal konkurransekraft og (2) gi råd om arbeidsfordelingen mellom instituttene og forvaltningsorganene når det gjelder forvaltningsoppgaver. Gjennomgangen skal vurdere forskningsinstituttene og deres grenseflater og tilknytning til andre forvaltningsorganer under departementet. [...] [D]epartementet forventer at gjennomgangen vil skissere hvordan en robust instituttsektor kan etableres og gi råd om hvordan synergi- og effektiviseringsgevinster kan tas ut. Videre skal forholdet mellom forskning og forvaltning kartlegges og rolle- og arbeidsdelingen mellom disse, herunder arbeidet med kunnskapsstøtte og -beredskap til forvaltningen, vurderes. Det skal gis råd om hvordan dette arbeidet kan videreutvikles.

Oppdraget vektla både forskningsoppgavene og forvaltningsoppgavene til instituttene. I beskrivelsen ble det imidlertid også lagt ekstra vekt på forvaltningsoppgavene (Norges forskningsråd, 2010, s. 8):

Gjennomgangen vil utgjøre et viktig grunnlag for etableringen av en fremtidsrettet struktur, rollefordeling og organisering for å sikre en mest mulig tidsmessig og effektiv forvaltning, og må ses i sammenheng med at forskningsinstituttene skal ha en sentral rolle i arbeidet med å øke verdiskapingen i landbruks- og matsektoren regionalt og nasjonalt.

Her ser vi at omorganisering av landbrukets instituttsektor særlig relateres til forvaltningens og delvis næringens behov.

Rapporten fra utvalget ble lagt fram 25. november 2010. Utvalget anbefalte at omorganiseringen burde skje gjennom norsk tilpasning til den såkalte Wageningen-modellen (Norges forskningsråd, 2010).² Modellen går ut på at det etableres to horisontale strukturer – et universitet og en forskningsinstitutt-

² Wageningen-modellen er basert på organisering ved Universitetet i Wageningen (Nederland) for integrering av forskningsinstitutter i universitetsstrukturen.

enhet – som så inngår i en samlet enhet med felles ledelse. Samarbeidet sikres gjennom en matrisestruktur, der overlappende eller tilgrensede institutter fra henholdsvis universitetet og instituttenheten settes sammen og styres gjennom felles (faglig) ledelse. Dersom modellen hadde blitt valgt, ville forskningsinstituttene blitt underlagt samme departement som universitetet. LMD ville dermed ha mistet både ansvaret og styringsmulighetene.

Komiteen valgte å utelate Senter for bygdeforskning fra vurderingen, og den begrunnet det med instituttets status som selvstendig forskningsstiftelse. Det ble derfor anbefalt at en omorganisering skulle omfatte de fire andre instituttene (Norges forskningsråd, 2010, s. 33):

To selvstendige enheter, det nye universitetet på Ås³ og en instituttenhet, foreslås å inngå i en samlet enhet med felles ledelse, som to horisontale strukturer. Dette styres gjennom vertikale matriser med felles ledelse. De vertikale strukturene settes sammen av faglig overlappende/tilgrensede institutter fra henholdsvis universitetet og instituttenheten.

Et slikt forslag ville innebære en samordning, men ikke sammenslåing eller integrering, av Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) og de fire forskningsinstituttene under LMD. Det er samtidig verdt å merke seg at komiteen ikke anbefalte sammenslåing eller en samlet konsernstruktur for instituttene. Den mente at en slik løsning ikke utløste «vesentlige synergier eller sikrer tilstrekkelig kritisk masse» (Norges forskningsråd, 2010, s. 33). Når det gjaldt det å kombinere forvaltningsoppgaver med forskning, som alle forskningsinstituttene under LMD i større eller mindre grad gjorde, viste komiteen til at hovedprinsippet burde være at alle oppgavene instituttene utførte skulle være forskningsbaserte (Norges forskningsråd, 2010, s. 35). NILF ble likevel trukket fram som et unntak. Komiteen viste til at selv om forskningsvirksomheten burde styrkes ved NILF, så burde likevel de ulike aktivitetene, både forskning

³ «Den høiere landbrugsskole» ble grunnlagt i 1859 som Norges fjerde høyere utdanningsinstitusjon. Den fikk høyskolestatus i 1897 og skiftet navn til Norges landbrukshøgskole (NLH). Den vitenskapelige høyskolen fikk universitetsstatus i 2005 og ble Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB). I 2014, da Norges veterinærhøgskole kom inn i universitetet, ble navnet endret til Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

og forvaltning, beholdes samlet i en ny organisasjon. Et viktig premiss for dette var at: «[d]et forvaltningsrettede arbeidet som NILF utfører er av helt sentral betydning for gjennomføringen av Jordbruksavtaleforhandlingene og for utformingen av landbruks- og matpolitikken» (Norges forskningsråd, 2010, s. 17).

LMD valgte å ikke gå videre med hovedanbefalingene fra komiteen. I de etterfølgende diskusjonene om komiteens rapport kom det fram at dette i stor grad skyldtes at anbefalingene ville innebære at forskningsinstituttene ville inngå i en felles struktur med UMB og dermed bli underlagt Kunnskapsdepartementet. Gjennomføring av den anbefalte modellen ville med andre ord ha redusert LMDs ansvar og styringsmuligheter. I tillegg hadde det i departementet i flere år vært misnøye med hvordan den landbruksøkonomiske forskningen ved UMB hadde utviklet seg – bort fra forankringen i landbruk og i retninge av mer generelle økonomiske tilnærminger, på linje med økonomimiljøer ved andre universiteter. I diskusjonene om omorganisering kom det fram at det var krefter i departementet som heller ønsket et klart alternativ til, og ikke integrering med, økonomimiljøet ved UMB. Ønsket var videre at det alternative fagmiljøet skulle ha en klarere forankring i landbruksspesifikke problemstillinger enn det som etter hvert hadde utviklet seg på UMB.

Høsten 2011 sendte regjeringen Stoltenberg II ved landbruks- og matminister Lars Peder Brekk (Senterpartiet) et brev til de aktuelle forskningsinstituttene. Han slo fast at tre av instituttene – NILF, Bioforsk og Norsk institutt for skog og landskap – skulle samlokaliseres på Ås når tilfredsstillende lokaler var skaffet til veie. I brevet ble det vist til at det skulle settes i gang en prosess for å vurdere hvorvidt instituttene skulle fortsette som selvstendige enheter med omfattende samarbeid, eller om de tre skulle slås sammen til et stort institutt. Slik kom den politiske beslutningen om samlokalisering i brevet fra ministeren.

Beslutningen om lokalisering på Ås og eventuell sammenslåing bygde ikke på en selvstendig faglig utredning og vurdering. Landbruks- og matministeren viste til at han hadde fattet beslutningen fordi dette ville skape synergier, styrke den landbruksrettede forskningen og bedre forskningens

konkurranseskraft.⁴ Beslutningen stod i kontrast til Sponheim-rapportens konklusjon om at det var lite sannsynlig at sammenslåing ville gi vesentlige synergier, da særlig med referanse til NILF.

Brevet fra landbruks- og matministeren førte til at det ble satt i gang en prosess som endte med at departementet besluttet at samlokaliseringen på Ås skulle følges opp med fusjonering av de tre instituttene. Under utarbeidelsen av en ny organisasjonsmodell ble det samtidig klart at de tre instituttene ikke skulle innpasses som helhetlige organisasjoner i det nye instituttet, for eksempel som tre separate divisjoner. I stedet ble miljøene spredt og fordelt på ulike organisasjonsheter i det fusjonerte instituttet. Det fikk navnet Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO). Oppsplittingen fikk særlig effekt for NILF, som det klart minste instituttet. Rett før fusjonen, sist i 2014, hadde NILF totalt 70 ansatte (61 årsverk). Av de 70 ansatte tilhørte 58 fagavdelingene. Antall forskerårsverk ble fastsatt til 23 (NILF, 2014).

I NIBIO ble NILFs forskningsmiljø fordelt på to avdelinger i samme divisjon, mens den forvaltningsrettede delen, med sekretariatet for budsjett-nemnda og driftsgranskningene, ble plassert i en avdeling i en annen divisjon. Fagmiljøet ved NILF, som i Sponheim-rapporten ble omtalt som sårbart og under den «kritiske massen», ble dermed splittet i tre. Heller ikke på dette punktet ble Sponheim-rapportens anbefaling fulgt – den hadde understreket betydningen av å beholde NILFs faglige aktiviteter samlet i en ny organisasjon.

Den viktigste grunnen til at rapportens anbefaling om å legge Wageningen-modellen til grunn ikke ble fulgt, var at det ville ha medført at Landbruks- og matdepartementet hadde mistet det overordnede ansvaret for landbruksforskningsinstituttene. Avvisningen av Wageningen-modellen var dermed på den ene siden basert på hensynet til å beholde landbruksfaglig kunnskapsproduksjon under departementets ansvar. På den annen side gjaldt også et annet viktig hensyn: hensynet til NILFs oppgaver for Budsjett-nemnda for jordbruket. I LMD ble dette sett som kjerneoppgaver for jordbruksforhandlingene og utformingen av landbrukspolitikken.

Det at fagmiljøene i NILF ble spredt på flere enheter, skyldtes andre forhold, primært knyttet til interne diskusjoner og forhandlinger mellom

⁴ Forskerforum (2012): *Tvinger sammen institutter*. Nettoppslag, 3. januar 2012. <https://www.forskerforum.no/tvinger-sammen-institutter/>

de tre tidligere forskningsinstituttene og mellom den påtroppende NIBIO-ledelsen og de ansatte. NIBIO ble virksomt fra og med 30. juni 2015. Senere ble strukturen justert da de to forskningsavdelingene med NILF-ansatte ble slått sammen til én avdeling.

Etter fusjonen framstod NIBIO som det desidert største miljøet for mat- og landbruksforskning i Norge (Norges forskningsråd, 2018). Ved utgangen av 2023 hadde NIBIO 752 ansatte (696 årsverk), hvorav 379 var vitenskapelig ansatte (349 forskerårsverk) (NIBIO, 2024). Det samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøet utgjorde imidlertid en svært liten andel. Avdelingen «Økonomi og samfunn» i Divisjon for matproduksjon, som har de fleste samfunnsviterne, hadde samlet sett 23 ansatte i 2024.

Utvalget som i 2018 evaluerte primærnæringsinstituttene, påpekte nettopp faren for at det samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøet kunne bli marginalisert innenfor rammen av NIBIO (Norges forskningsråd, 2018, s. 65):

Utvalget mener at NIBIO bør ha sterkere og mer strategisk fokus på bærekraftsmål og internasjonalisering. Dette bør nedfelles i instituttets strategi og reflekteres sterkere i departementets tildelingsbrev og forventninger til instituttet. Et sterkere fokus på brede samfunnsutfordringer krever også at forskningen kombinerer naturvitenskapelig og teknologisk forskning med samfunnsforståelse. NIBIO bør sørge for at den samfunnsvitenskapelige kompetansen ved instituttet opprettholdes. Det gjelder først og fremst det tidligere Norsk institutt for landbruksøkonomi (NILF), som nå er en del av NIBIO.

På denne bakgrunnen ble det også i NIBIO rettet økt oppmerksomhet mot å sikre den samfunnsvitenskapelige landbruksforskningen som NILF hadde vært en sentral representant for gjennom hele etterkrigstiden.

Veterinærinstituttet

VI er betydelig eldre enn NILF, og siden vi er opptatt av de lange historiske linjene, vil vi i dette avsnittet ta utgangspunkt i hva som lå bak etableringen av denne institusjonen. Den norske landbruksnæringen gjennomgikk en omfattende modernisering i andre halvdel av 1800-tallet, og dette skapte nye kunnskapsbehov. Myndighetenes svar var å etablere et embetsverk som skulle styrke det faglige grunnlaget for utvikling av næringen. Etter hvert kom det krav fra Stortinget om mer politisk koordinering av arbeidet, noe som blant annet resulterte i opprettelsen av et eget Landbruksdepartement i 1900 (Folkestad, 2000, s. 16). Da ble også Veterinærdirektoratet, som ble etablert i 1894, integrert som et eget kontor i departementet. Lederen beholdt tittelen som veterinærdirektør (Veggeland, 1997, s. 32). Viktig for opprettelsen av Veterinærdirektoratet, med embetet som veterinærdirektør, var ansvaret for forvaltningen av lov om kjøttkontroll. Veterinærvesenet ble skilt fra medisinalvesenet. Veterinærdirektøren ble også direktør for VI. For veterinærforvaltningen, for forskning og senere utdanning av veterinærer, var det svært viktig at dette forvaltningsfeltet ble sideordnet og ikke underordnet landbruksdirektøren (Elvbakken, 1997).

I 100-års historien om Veterinærinstituttet vektlegges frykten for at sykdomsutbrudd i andre europeiske land skulle spres til norske dyrebesetninger som en viktig grunn for etableringen av Det sivile veterinærvesen i 1890 og Veterinærpatologisk Laboratorium i 1891 (Sandvik, 1991, s. 372–373). Den økte bevisstheten om farene som truet, fremmet også forskning og ny kunnskap om den problematiske helsetilstanden i norske husdyrbestander. Dette bidro til VIs sentrale rolle i den langsiktige kampen mot kostbare sykdommer i husdyrbruket. Også veterinærenes rolle i hygienearbeidet nasjonalt og i byene, og laboratoriets bidrag til dette, er vektlagt som viktig for grunnlaget for veterinærvesenets og veterinærprofesjonens framvekst (Elvbakken, 2017).

Veterinærpatologisk Laboratorium skiftet navn til Veterinærinstituttet (VI) i 1914, og instituttet flyttet inn i nye lokaler i 1915. VI var et vitenskapelig grunnlag for etableringen av Veterinærhøyskolen, som fra 1935 var lokalisert i nabobygget. Til tross for at de to institusjonene hadde mye til felles – til å begynne med var høyskolens rektor også VIs direktør – beholdt de sin uavhengige stilling.

De første tiårene etter 1891 ble preget av en jevn, men forsiktig utbygging av instituttet. I utgangspunktet var det få ansatte, men faglige ledere som også ledet direktoratet, hadde stor innflytelse på utviklingen. Tiden etter første verdenskrig ble preget av de generelle økonomiske utfordringene i det norske samfunnet, og mellomkrigstiden er blitt karakterisert som en stagnasjonsperiode for VI (Frøslie & Ødegaard, 1991, s. 36). Likevel spilte VI en sentral rolle i bekjempelsen av alvorlige og tapsbringende dyresykdommer (Bakken mfl., 2017, s. 54). Etter mer enn 100 års planlegging åpnet Norges veterinærhøyskole (NVH) i 1935. VIs direktør, professor Halfdan Holth, ble valgt til rektor ved NVH i 1936, samtidig som han beholdt direktørstillingen (Frøslie & Ødegaard, 1991, s. 83). Entreprenørene for veterinærvesen, profesjon og forskning, hadde nettopp sett VI som den vitenskapelige basisen som kunne sikre at norsk veterinærutdanning ble vitenskapsbasert (Elvbakken, 2017).

Ut fra eksisterende kilder ser det imidlertid ikke ut til at sammenslåing ble vurdert (Frøslie & Ødegaard, 1991, s. 44). Situasjonen endret seg delvis i de første etterkrigsårene da VI ble tilført noen flere stillinger og kunne etablere nye laboratorier. I denne perioden ble det foreslått å slå sammen VI og NVH. Det ble imidlertid avvist av ledelsen i VI, som mente at dette ville være skadelig for fagmiljøet på instituttet og dermed også for brukerne (Frøslie & Ødegaard, 1991, s. 50–51). Fra midten av 1960-tallet ekspanderte virksomheten ytterligere med flere ansatte og nye arbeidsoppgaver.

Arbeid med fiskesykdommer representerte en viktig utvidelse av ansvarsområdet, blant annet kom det på plass et spesiallaboratorium for fiskesykdommer i 1967. Da oppdrettsnæringen vokste utover på 1970- og 1980-tallet, ble også nye helseproblemer og fiskesykdommer avdekket, noe som førte til nye kunnskapsbehov i både næringen og forvaltningen. Fiskesykdommer ble derfor gradvis et stadig viktigere fagområde ved VI (Håstein, 1991, s. 212).

Da VI var 100 år i 1991, ga instituttet ut sitt eget verk om sin historie (Frøslie & Ødegaard, 1991). De to VI-direktørene fra 1975 til jubileet vektla at Norge var i en særstilling: «[N] år det gjelder smittsomme dyresykdommer, har Norge ved inngangen til 1990-årene en helsetilstand som savner sidestykket internasjonalt» (Sandvik & Næss, 1991, s. 377). Samtidig slo de fast at økt internasjonalisering generelt og tettere europeisk integrering spesielt ville bli en utfordring for norske veterinærmyndigheter fremover.

Slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var en brytningstid i norsk landbrukspolitik, med nye internasjonale avtaler som et sentralt

moment (Farsund & Veggeland, 2016, s. 30). Avtalene fikk også betydelige konsekvenser for virksomheten til VI, særlig instituttets arbeid med mattrygghet og dyrehelse. Samtidig var det sterk vekst i oppdrag fra oppdrettsnæringen, noe som bidro til at dette ble et stort arbeidsområde for VI. Vi skal ta for oss hvert av disse utviklingstrekkene i det følgende.

To internasjonale avtaler har hatt særlig betydning for virksomheten til VI. Den første er avtalen om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon (WTO) i 1994. I tillegg til denne avtalen ble det inngått flere separate avtaler: Landbruksavtalen, avtalen om veterinær- og plantesanitære forhold ved handel, kjent som SPS-avtalen, og avtalen om tekniske handelshindringer, kjent som TBT-avtalen. EØS-avtalen er den andre avtalen som har hatt betydelig påvirkning på arbeidsoppgavene til den norske landbruksforvaltningen. I utgangspunktet hadde Norge forhandlet frem unntaksbestemmelser på veterinærområdet. Så viste det seg at dette vanskeliggjorde eksportforholdene for sjømatnæringen. Dermed ble hele regelverket på veterinærområdet inkorporert i EØS-avtalen fra 1999. Dette medførte en vridning av VIs virksomhet inn mot problemstillinger av internasjonal karakter. Blant annet fikk instituttet ansvar for mange oppgaver knyttet til overvåkning og kontroll (Bakken mfl., 2017, s. 286). Samtidig har norsk deltakelse i EUs rammeprogrammer for forskning og EØS-avtalen gitt instituttet finansieringsmuligheter fra programmer og fra Det europeiske forskningsrådet (European Research Council, ERC) (se Brandt mfl., 2019, s. 491–510).

VI har gjennomgått flere organisatoriske endringer i de siste tiårene, den første i 1990, da Landbruksdepartementet tok initiativ til at Statens veterinære laboratorier (SVL) skulle integreres med VI. Veterinærinstituttet fikk dermed kontorer i Sandnes, Bergen, Trondheim, Harstad og Tromsø (Frøslie & Ødegaard, 1991, s. 77). En annen viktig organisatorisk endring kom i 1997, da VI fikk eget styre og status som forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Utgangspunktet var, som omtalt i NILF-delen av kapittelet, Hermansenutvalgets innstilling (NOU 1989: 5). Den anbefalte å etablere klarere skille mellom departementenes politiske virke og den faglige virksomheten som skulle organiseres i direktorater og andre faglige organ. I departementet betydde dette at Veterinæravdelingen ble endret til Avdeling for matproduksjon og helse, ledet av en ekspedisjonssjef (Veggeland, 1997, s. 91).

Veterinærinstituttet ble også påvirket av diskusjonene om organiseringen av den offentlige matkontrollen. Statliggjøring av mattil-

syn ble foreslått i NOU 1996: 10. Utredningen ble møtt med kritikk fra Landbruksdepartementet, da utvalget foreslo en lov og et tilsyn med sterkere helse- enn landbrukstilknytning (Elvbakken & Rykkja, 2006). Det hele endte likevel med at LMD fikk ansvaret for det nye og statlige Mattilsynet, med integrering av kontrollen med landbruksprodukter, fiskekontrollen og dyrehelsetilsynet fra 2003.

For VI betydde imidlertid tilsynsreformen oppgaver med å utvikle kompetanse som forvaltningen hadde behov for i sitt reguleringsarbeid. Instituttet har dermed blitt det Bakken og medforfattere omtaler som en forvaltningsstøtteinstitusjon (Bakken mfl., 2017, s. 292). Slike oppgaver er blant annet nedfelt i en samarbeidsavtale mellom VI og Mattilsynet.

Veterinærinstituttet er i dag et biomedisinsk forvaltnings- og forskningsinstitutt innenfor dyrehelse, fiskehelse, dyrevelferd og fôr- og mattrygghet. VI er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og er en av LMDs underliggende etater (St.prp. 1 S (2023–24), s. 40). VI får bevilgninger fra LMD og Nærings- og fiskeridepartementet. Instituttet skal ivareta forvaltningsoppgaver på vegne av begge departementene. I tildelingsbrevet for 2024 bes VI prioritere: utvikling av uavhengige, vitenskapelige og faglige råd som setter myndighetene i stand til å utvikle regelverket og øvrige virkemidler. Instituttet skal dermed legge grunnlag for en kunnskapsbasert forvaltning, ivareta god beredskap og bidra til konkurransekraftige bionæringer (LMD 2024, s. 2–3).

I tillegg til bevilgninger fra departementene har instituttet grunnbevilgning fra Norges forskningsråd. VI mottar videre program- og prosjektmidler fra Forskningsrådet og ERC. Også Fiskeri- og havbruksnærings forskningsfond og ordningen Forskningsmidler for jordbruk og matindustri er blant inntektskildene (VI 2024, s. 5). De sistnevnte kommer dels fra Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter (FFL) og dels fra Jordbruksavtalen (JA). VI er organisatorisk uavhengig fra de andre institusjonene med forskningsoppgaver knyttet til LMD. I 2021 ble det vedtatt at VI skulle flytte til Ås. Et sentralt motiv var at VI skulle ha en felles geografisk lokalisering med de andre fagmiljøene der, men heller ikke denne gangen var det aktuelt med organisatorisk integrering med Veterinærhøgskolen eller NMBU.

Drøfting

I innledningen tok vi utgangspunkt i perspektiver på stabilitet og endring innenfor historisk-institusjonalisme. Vi vil bruke disse begrepene når vi ser utviklingen over tid. NILF har gjennom hele sin historie kombinert ulike roller – forskning, råd og veiledning og forvaltningsoppgaver – i sin virksomhet. Instituttet har samtidig hatt en viktig rolle i gjennomføringen av jordbruksforhandlingene og produksjon av kunnskap for utforming av landbrukspolitikken. Flere av forslagene til omorganisering har gått i retning av å rendyrke, eller i det minste vektlegge i større grad forskningsaktivitetene. Forslagene om sammenslåing med Senter for bygdeforskning, omgjøring av landbruksforskningsinstituttene til frittstående stiftelser og samordning med UMB/NMBU, kan ses i lys av dette. Slike forslag har imidlertid ikke fått gjennomslag, verken i sentrale deler av landbruksforvaltningen eller i det politiske miljøet.

Deler av NILFs utvikling har klare trekk av stivhengighet, der etablering av BFJ og den tette koblingen til det landbruksøkonomiske forskningsmiljøet har lagt klare føringer på senere valg. Dette kommer også til syne gjennom etableringen av NIBIO, der forslag om samordning med UMB ble avvist, og løsningen ble å slå sammen landbruksforskningens institutter med særskilte fullmakter. Tre av instituttene, Bioforsk, Institutt for skog og landskap og NILF, som alle var underordnet LMD, ble slått sammen til et nytt og større institutt (NIBIO) med de samme særskilte fullmaktene og med den samme tilknytningen til departementet. VI har fortsatt som eget institutt med særskilte fullmakter underlagt LMD.

Et viktig element i stivhengigheten for NILF er den viktige rollen BFJ og driftsgranskningene har hatt for jordbruksforhandlinger og landbrukspolitikk. Dette synes å ha begrenset mulighetsrommet for hvilke organisatoriske endringer som har vært aktuelle. Koblingen mellom forvaltningsoppgaver og forskning, som ble gjort rett etter andre verdenskrig, har begrenset senere handlingsvalg. Dermed kommer også viktige makt- og interesseelementer inn. Gjennom hele historien har LMD hatt sterk interesse av å beholde styringsmuligheter for å kunne bruke NILF som redskap i landbrukspolitikken. Dette har ikke bare kommet til uttrykk gjennom den strukturelle tilknytningen til departementet, men også gjennom den fysiske plasseringen av NILF i Oslo, helt fram til etableringen av NIBIO.

Til tross for at det i perioder har vært sterkt press for å gjøre større endringer i NILFs virksomhet – blant annet forslag om å fristille virksomheten og flytte ansvaret ut fra departementet – har de grunnleggende oppgavene, funksjonene og rollene som lå til grunn ved etableringen av NLI og BFJ, bestått. Når virksomheten har fått nye oppgaver og virkemidler, er de kommet i tillegg og har ikke erstattet de gamle. Endringene i NILF preges derfor mer av laglegging enn radikale reformer. Den største utfordringen, særlig for forskningsmiljøet, kom i 2015 da NILF ble fusjonert inn i NIBIO sammen med to andre landbruksforskningsinstitutter. Men også innenfor rammen av NIBIO består det meste av grunnpreget fra NLI/BFJ og NILE, selv om aktivitetene i større grad er skilt fra hverandre. NIBIO er fortsatt et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, og LMD har fortsatt det overordnede ansvaret for virksomheten.

Samlet sett preges dermed NILFs historie av institusjonell tregghet – roller og funksjoner som ble etablert i 1947–1948, er i stor grad videreført helt fram til i dag – også i NIBIO. Denne institusjonelle treggheten kommer også klart fram i det utvalget som evaluerte primærnæringsinstituttene i 2018, skrev om NIBIO: «Utvalget mener at NIBIO først og fremst er til for norsk primærnæring, verdikjedene i primærnæringene samt myndigheter og andre beslutningstakere» (Norges forskningsråd, 2018, s. 65). Utsagnet gjenspeiler i stor grad den samme forståelsen av oppgaver, funksjoner og roller som hele tiden har ligget til grunn for NILFs virksomhet.

Til tross for nye krav og nye oppgaver har NILF (og senere NIBIO) hele tiden beholdt kjernen i det som stod sentralt kort tid etter andre verdenskrig: som et politisk og forvaltningsmessig verktøy i utviklingen av landbrukspolitikken og som viktig kunnskapsstøtte til næringsaktører.

I vår historisk-institusjonelle analyse av utviklingen av Veterinærinstituttet vil vi trekke frem tre forhold. For det første er det interessant å observere at VI har en 133 år lang historie som selvstendig forskningsinstitutt. Det har vært diskusjoner om ikke instituttet burde bli en del av et større veterinærmedisinsk kompetansemiljø der også Veterinærhøgskolen skulle inngå. Sett i et 100-års-perspektiv ser det ut til at den faglige uavhengigheten har vært hovedgrunnen til at VI har beholdt sin institusjonelle uavhengighet. Dette betyr imidlertid ikke at VI ikke har endret seg, og det er mulig å peke på flere viktige utviklingstrekk som kan forstås ut fra typologien til Streeck & Thelen (2005).

Et utviklingstrekk er at identifisering og bekjempelse av fiskesykdommer er blitt en stadig viktigere aktivitet ved VI. I forlengelsen av dette har

Nærings- og fiskeridepartementet blitt sentral i den langsiktige finansieringen av VIs virksomhet. Disse endringene fremstår som en form for omdannelse, der etablerte praksiser fra ett område overføres til nye områder.

Samtidig har VI fått en klarere rolle som faglig rådgiver for departementene i internasjonale spørsmål. Dette fremstår som en form for laglegging, der nye oppgaver legges oppå gamle. For å kunne fylle denne rollen har VI utviklet en stadig mer internasjonal forskningsprofil. Til sist vil vi fremheve at selve kunnskapsregimet som VI opererer innenfor langsomt har endret seg fra et fokus på forskning som er umiddelbart nyttig for næringsutøverne i landbruket, til mer teoretisk kunnskap utviklet gjennom forskningsprosjekter finansiert av Forskningsrådet og ERC. Selv om også denne forskningen er næringsrelevant, kan denne utviklingen ses som et eksempel på fortrenning, der forståelsen av forskningens rolle er endret, fra å løse konkrete problemer til å bistå departement og andre fagmiljøer med oppdatert forskningsbasert kunnskap.

Vi har på denne måten vist hvordan NILF (og NIBIO) og VI har utviklet seg over tid, og hvordan begge institutter, til tross for sterkt press om endring siden 1980-tallet, har beholdt en kombinert rolle som forvaltningsstøtteinstitutter, uavhengige forskningsinstitutter og kunnskapsleverandører til næringsaktører. LMD har fortsatt det overordnede ansvaret for begge og har beholdt sine styringsmuligheter gjennom instituttens departementstilknytning som forvaltningsorganer med særskilte fullmakter.

Det er samtidig noen viktige forskjeller mellom instituttene. NILF har opphørt å eksistere som eget institutt og blitt innordnet i et av Norges største forskningsinstitutter, der samfunnsvitenskapelig forskning utgjør en svært liten andel. VI har bestått som et eget forskningsinstitutt, men er, i likhet med NILF, blitt samlokalisert geografisk med NMBU på Ås. Dette skjedde i kjølvannet av sammenslåingen og samlokaliseringen på Ås av NVH og NMBU i 2014. Det har gjennom hele historien vært utstrakt samarbeid mellom VI og NVH. Blant annet var begge institusjonene samlokaliserte på Adamstua i Oslo fra 1935 og fram til 2014, med tette faglige og personalmessige forbindelser. NILF har ikke hatt tilsvarende koblinger til Norges landbrukshøgskole (og senere UMB og NMBU). Dette illustreres blant annet ved at NILFs hovedkontor helt fram til etableringen av NIBIO var fysisk plassert i Oslo – med kort vei til departementet. Sekretariatet til BFJ er fortsatt plassert i Oslo. Mens VI har hatt tette koblinger til både NVH og

primærnæringsdepartementene, har NILFs tette koblinger til Landbruks- og matdepartementet i større grad vært dominerende siden 1980-tallet. Departementet har i tråd med dette ønsket å beholde det overordnede ansvaret, noe som igjen kan forklare hvorfor forslag om å innordne NILF i NMBU er blitt avvist.

På denne måten har koblingen mellom forskningsoppgaver og forvaltningsoppgaver spilt en viktigere rolle for NILFs utvikling enn for VI – som dessuten synes å ha opplevd mindre press for endring enn NILF. Selv om vedtaket om å flytte VI og NVH til Ås møtte stor motstand blant de ansatte, representerer også denne endringen en form for kontinuitet. De tette koblingene videreføres gjennom samlokaliseringen på Ås. For NILF representerer etableringen av NIBIO og flyttingen av det meste av virksomheten (det er fortsatt to disktriktskontorer, i Bergen og Trondheim) til Ås et klarere brudd i utviklingen, der både det samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøet og koblingen til departementet over tid kan svekkes. På lengre sikt kan etableringen av NIBIO dermed få noen ikke-intenderte konsekvenser som strider imot LMDs uttrykte ønsker da fusjoneringen ble gjennomført.

Konklusjon

I dette kapittelet har vi løftet fram de lange linjene i utviklingen til Veterinærinstituttet og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. I stor grad preges denne historien av kontinuitet og institusjonell treghet. Mange av de oppgavene, rollene og funksjonene disse instituttene opprinnelig var tiltenkt, er videreført helt fram til i dag. Til tross for press om fristilling og rendyrking av forskningsrollen siden 1980-tallet, har begge institutter beholdt en kombinert rolle som forskningsprodusent og forvaltningsstøtte, der det fortsatt er behov for å balansere hensynet til vitenskap, forvaltning og politikk. Begge institutter har gjennomgått endringer for å tilpasse seg til krav og forventninger i omgivelsene, samtidig som begge har beholdt sine kjernefunksjoner gjennom instituttens historie.

Instituttens historie er samtidig en illustrasjon på Landbruks- og matdepartementets rolle i landbrukspolitikken. Departementet har stått for en aktiv

og intervenerende landbrukspolitikk, med aktiv bruk av offentlig styring og offentlige virkemidler. Forskningsinstituttene kan betraktes som del av dette virkemiddelapparatet både historisk og i dag. Departementets offensive engasjement i landbrukspolitikken har sin parallell i viljen til å beholde kontroll over forskningsinstituttene. Instituttene utvikling gjenspeiler på denne måten langt på vei de relativt omfattende styringsambisjonene som landbrukspolitikken har vært preget av siden andre verdenskrig.

Referanser

- Bakken, G. (Red.). (2017). *Makt og styring rundt matfatet*. Pax Forlag.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Capoccia, G. & Kelemen, D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Elvbakken, K. T. (1997). *Offentlig kontroll av næringsmidler: Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn* [Dr. polit.-avhandling]. Universitetet i Bergen.
- Elvbakken, K. T. (2017). Veterinarians and public health: Food control in the professionalization of veterinarians. *Professions and Professionalism*, 7(2), 1–15. <https://doi.org/10.7577/pp.2193>
- Elvbakken, K. T. & Rykkja, L. H. (2006). Norsk matkontroll: Konflikter om kontrollhensyn og verdier. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32(2), 119–142.
- Farsund, A. A. & Veggeland, F. (2016). Historiske veivalg i jordbrukspolitikken. I S. Prestegard, A. Hegrenes & K. Mittenzwei (Red.), *Norsk jordbruks- og matpolitikk: Handlingsrom i endring* (s. 23–40). Fagbokforlaget.
- Fioretos, O., Falleti, T. G. & Sheingate, A. (Red.). (2016). *The Oxford handbook of historical institutionalism*. Oxford University Press.
- Forskerforum. (2012, 3. januar). Tvinger sammen institutter. *Forskerforum*. <https://www.forskerforum.no/tvinger-sammen-institutter/>
- Forvaltningsdatabasen. (u.å.). Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. SIKT – kunnskapssektorens tjenesteleverandør. <https://forvaltningsdatabasen.sikt.no/data/enhet/19810/endringshistorie>
- Frøslie, A. & Ødegaard, Ø. (Red.). (1991). *Veterinærinstituttet 1891–1991: Veterinærlaboratoriet som forutsetning for et effektivt veterinærvesen. Et 100-års perspektiv*. Veterinærinstituttet.
- Grue, P. H. (2014). *Norsk landbrukspolitikk 1970–2010* (Bind 1 og 2). Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Haglerød, A. & Godli, O. (1998). Budsjettneimda for jordbruket: Glimt fra historia. I A. Haglerød & H. Romarheim (Red.), *Femti år i landbrukets og samfunnets tjeneste: NILF og BFJ 1947/48–1997/98*. (s. 87–134). NILF.

- Haglerød, A. & Romarheim, H. (Red.). (1998a). *Femti år i landbrukets og samfunnets tjeneste: NILF og BFJ 1947/48–1997/98*. NILF.
- Haglerød, A. & Romarheim, H. (Red.). (1998b). *Marked eller styring i landbrukspolitikken: Foredrag holdt på jubileumsseminar ved NILFs og BFJs 50-års jubileum*. NILF.
- Hegrenes, A. & Romarheim, H. (1998). Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning: Glimt fra historia. I A. Haglerød & H. Romarheim (Red.), *Femti år i landbrukets og samfunnets tjeneste: NILF og BFJ 1947/48–1997/98*. (s. 53–86). NILF.
- Håstein, T. (1991). Sykdommer hos fisk. I A. Frøslie & Ø. Ødegaard (Red.), *Veterinærinstituttet 1891–1991: Veterinærlaboratoriet som forutsetning for et effektivt veterinærvesen. Et 100-års perspektiv*. Veterinærinstituttet.
- Institutt for statsvitenskap. (1995). *Evaluering av omorganiseringen av Statens Fagtjeneste for Landbruket (SFFL)*. Universitetet i Oslo.
- Jacobsen, K. D. (1965). Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 6(6), 173–186.
- Landbruks- og matdepartementet. (2024). *Statsbudsjettet – Tildelingsbrev Veterinærinstituttet*. Landbruks- og matdepartementet.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- NIBIO. (2024). *Årsrapport 2023*. Norsk institutt for bioøkonomi.
- NILF. (2014). *Årsrapport 2014*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Norges forskningsråd. (2010). *En robust instituttsektor: Gjennomgang av forskningsinstitusjonene under Landbruks- og matdepartementet*.
- Norges forskningsråd. (2018). *Evaluering av primærnæringsinstituttene: Hovedrapport*.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- NOU 1982: 3. *Maktutredningen: Sluttrapport*.
- NOU 1989: 5. *En bedre organisert stat*.
- NOU 1994: 16. *Den grønne grein på kunnskapens tre: NVH og NLHs framtidige plass i utdannings- og forskningssystemet og deres departementstilknytning*.
- NOU 1996: 10. *Effektiv matkontroll: Én lov, ett departement, ett statlig tilsyn*.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Sandvik, O. (1991). Laboratoriet og dets betydning for veterinærvesenet. I A. Frøslie & Ø. Ødegaard (Red.), *Veterinærinstituttet 1891–1991: Veterinærlaboratoriet som forutsetning for et effektivt veterinærvesen. Et 100-års perspektiv*. Veterinærinstituttet.
- St.meld. nr. 39 (1998–99). *Forskning ved et tidsskille*.
- St.prp. nr. 63 (1995–96). *Om omorganisering av høgre utdanning og sektorforskning på landbruksområdet*.
- Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative politics*. Cambridge University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (Red.). (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.

Veggeland, F. (1997). Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk: EU, GATT og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren. *Arena Report*, 3(97), 1–28.

Veterinærinstituttet. (2024). *Årsmelding 2023*.