

Kunnskap og politikk

Boken ble første gang utgitt i 2025 på Vigmostad & Bjørke AS.

Redaksjonelt arbeid, utvalg og introduksjon © Kari Tove Elvbakken og Vera Schwach 2025. Hvert enkelt kapittel © den respektive forfatter 2025.

Dette verket, tilgjengelig fra <https://oa.fagbokforlaget.no>, omfattes av åndsverksloven og er lisensiert under følgende Creative Commons-lisens: Creative Commons Navngivelse 4.0 Internasjonal (CC BY 4.0).

Denne lisensen gir tillatelse til å kopiere, distribuere eller spre materialet i hvilket som helst medium eller format, og til å remikse, endre eller bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle. Disse frihetene gis på følgende vilkår: Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Du kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av materialet. Du kan ikke gjøre bruk av juridiske betingelser eller teknologiske tiltak som lovmessig hindrer andre i å gjøre noe som lisensen tillater.

For å se en kopi av denne lisensen, besøk <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.no>

Lisensen gir deg ikke nødvendigvis alle de tillatelsene som er nødvendig for din tiltenkte bruk. For eksempel kan andre rettigheter, som reklame-, personvern-, eller ideelle rettigheter, sette begrensninger på hvordan du kan bruke materialet.

Boken er fagfellevurdert i henhold til Universitets- og høyskolerådets retningslinjer for vitenskapelig publisering.

ISBN trykt utgave: 978-82-450-5817-8
ISBN digital utgave: 978-82-450-4879-7
DOI: <https://doi.org/10.55669/oa5301>

Spørsmål om denne utgivelsen kan rettes til:
fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
www.fagbokforlaget.no

Omslagsdesign: Vegard Bolstad
Sats: PanDaWer



Miljøfyrtårn®

Kari Tove Elvbakken og Vera Schwach (red.)

Kunnskap og politikk

Forskning, forvaltning
og forskningsinstitutter



FAGBOKFORLAGET

Forord

Ideen til denne boka ble til i et seminar ved Institutt for politikk og forvaltning ved Universitetet i Bergen (UiB) i september 2023: *Vitenskap og politikk. Forskningsinstitutter, forvaltning og politikk*. Seminaret samlet forskere fra universiteter og forskningsinstitutter til presentasjon av forskning og diskusjon om forskningsinstitutter. Utviklingen av instituttsektoren i Norge, Sverige og Danmark og en rekke norske forskningsinstitutter ble belyst. I seminaret var det enighet om at det trengs mer forskning om instituttsektoren, dens mangfold, historie og roller.

Forskningsgruppa Kunnskap, politikk og organisering (KPO) ved instituttet inviterte til seminaret. Forholdet mellom politikk og fag, og fagkunnskapens roller i politikktutvikling over tid, for ulike politikkområder og land, er viktige tema i gruppa. Bokas redaktører ble enige om å samarbeide om videre utforskning av problemstillinger fra seminaret. Slik er boka også resultat av et samarbeid mellom Institutt for politikk og forvaltning og Nordisk institutt for studier av forskning, innovasjon og utdanning (NIFU) i Oslo. NIFU, som anvendt samfunnsvitenskapelig institutt, har studier av forskningssystemet som arbeidsområde. Evaluering og forskning for politikktutforming er andre. De to institusjonene har over tid hatt mange samarbeidsprosjekter.

Etter seminaret høsten 2023 ble deltakerne invitert til å gi bidrag til en felles bok om forskningsinstituttens framvekst, rammer og plass i forskningssystemet over tid og studier av enkeltinstitutter. Med boka ønsker vi å bidra til den aktuelle forskningspolitiske debatten. Ikke minst til debatten som ventes våren 2025 i kjølvannet av regjeringen Støres varslede stortingsmelding om forskningssystemet – med instituttsektorens struktur og mangfold.

UiBs fond for åpen publisering (Open Access-publisering), UiB og NIFU har støttet utgivelsen økonomisk. Seminar og bokprosjekt er også del av et oppfølgingsprosjekt ved UiB-instituttet etter Forskningsrådets evaluering av statsvitenskapen i Norge, SAMEVAL (2018). Vi vil takke forfattere, fagfeller som har gitt innsiktsfulle og konstruktive vurderinger, forlag og ledelsen ved Institutt for politikk og forvaltning og NIFU som alle har bidratt til å realisere boka.

Bergen og Oslo, januar 2025

Kari Tove Elvbakken og Vera Schwach

Innhold

| | |
|---|-----|
| Kapittel 1 | |
| Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter | 9 |
| En introduksjon til boka | |
| <i>Kari Tove Elvbakken og Vera Schwach</i> | |
| | |
| Del 1 | |
| Historiske linjer – forskningsinstitutter i Skandinavia | 35 |
| | |
| Kapittel 2 | |
| Saksbehov, sektordriv og sammenføring | 37 |
| En historie om forskningsinstitutter i Norge | |
| <i>Vera Schwach</i> | |
| | |
| Kapittel 3 | |
| Sektorforskning i Danmark | 61 |
| Politik, organisering og faglighet i et historisk perspektiv | |
| <i>Hanne Foss Hansen</i> | |
| | |
| Kapittel 4 | |
| Forskningsinstitutt som løsning och problem i svensk forskningspolitikk | 87 |
| <i>Bo Persson</i> | |
| | |
| Del 2 | |
| Forskningsinstitutter – relasjoner og ressurser | 111 |
| | |
| Kapittel 5 | |
| Universitet, randsone og instituttsektor | 113 |
| Mot konvergens i forskningssystemet? | |
| <i>Kari Tove Elvbakken og Jan Heiret</i> | |
| | |
| Kapittel 6 | |
| Samfunnsvitenskapelige institutter | 139 |
| For fri forskning, forvaltning og oppdrag | |
| <i>Kari Tove Elvbakken</i> | |
| | |
| Kapittel 7 | |
| Sulten, men ikke utsultet | 165 |
| Historien om forskningsinstituttene grunnbevilgning | |
| <i>Espen Solberg</i> | |

| | |
|--|-----|
| Del 3 | |
| Forskningsinstitutter i Norge | 187 |
| Kapittel 8 | |
| SINTEF og SINTEF-modellen | 189 |
| <i>Pål Nygaard, Knut Grove og Håvard Brede Aven</i> | |
| Kapittel 9 | |
| Fra tang og tare til dyrking av havet | 213 |
| Norsk institutt for tang- og tareforskning | |
| <i>Terje Finstad</i> | |
| Kapittel 10 | |
| Landbrukets instituttsektor | 235 |
| Veterinærinstituttet og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning | |
| <i>Frode Veggeland og Arild Aurvåg Farsund</i> | |
| Kapittel 11 | |
| Fra tran og vitaminer til laks og ernæring | 259 |
| Forskning for stat og industri | |
| <i>Kari Tove Elvbakken og Terje Finstad</i> | |
| Kapittel 12 | |
| Norges Handelshøyskole og randsonelinstitusjonene | 283 |
| <i>Yngve Nilsen</i> | |
| Kapittel 13 | |
| Forskning for samfunnsplanlegging | 303 |
| Om NIBRs etablering og de første tiårene | |
| <i>Arvid Hallén</i> | |
| Kapittel 14 | |
| Fafo – tenketank og forskningsinstitutt | 325 |
| <i>Tor Halvorsen</i> | |
| Kapittel 15 | |
| Rogalandforskning – Norges første regionale forskningsinstitutt | 347 |
| <i>Knut Grove</i> | |
| Om forfatterne | 361 |

HOVEDKOMITEEN FOR NORSK FORSKNING
MELDING NR. 1

**Retningslinjer for
en norsk
forskningspolitikk**

OSLO 1968

Forsiden på den første rapporten fra Hovedkomiteen for norsk forskning.

Elvbakken, K. T. & Schwach, V. (2025). *Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter: En introduksjon til boka*. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 9–32). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530101>

Kapittel 1

Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter

En introduksjon til boka

Kari Tove Elvbakken og Vera Schwach

Innledning

Denne boka handler om forskningsinstitusjoner og forskningspolitikk. Den handler mest om instituttsektorens forskningsinstitutter, men også om universiteter og høyskoler og forholdet mellom institusjonstypene. Instituttsektoren består av institusjoner utenfor universiteter og høyskoler som har forskning og utviklingsarbeid (FoU) som hovedaktivitet, og som mottar statlig grunnbevilgning. Lignende forskningsinstitutter som de norske finnes i mange land, men deres utforming, oppgaver, roller og antall har variert over tid og varierer mellom land.

Boka bidrar med ny kunnskap og større forståelse av instituttsektorens roller og virke, i fortid og nåtid. Forfatterne kombinerer historiske og statsvitenskapelige perspektiver, politisk kontekst og intensjoner ved etablering

av instituttene, de analyser av utvikling over tid og nåtidig situasjon. Ulike forvaltnings- og politikkområders relasjoner til forskningsinstitutter utforskes, og forskjeller mellom bruk av forskning diskuteres.

Dette reflekterer en kombinert interesse for forskning om forskning med interessen for forskning om politikk og forvaltning blant forfatterne. Bidragene knytter an til en bredere interesse for forholdet mellom kunnskap og politikk og politikk for forskningssystemet. Boka handler mest om kunnskapens institusjoner og organisasjoner og mindre om kunnskapens innhold. Framveksten av landets forskningsinstitutter, med deres begrunnelser og oppgaver, undersøkes. Vi konsentrerer oss om institutter som er etablert for oppgaver for de politiske myndighetene. Det dreier seg mye om norske forhold, men boka har også kapitler om Danmark og Sverige.

Det er tre grunner til at vi konsentrerer oss om instituttsektoren. For det første er dette forskningsinstitusjoner som tydeligst er opprettet for å gi kunnskap til de politiske myndighetene. For det andre er instituttsektoren langt mindre utforsket enn universiteter og høyskoler. For det tredje kan økt kunnskap om instituttsektoren og dens mangeartede samarbeid med universiteter og høyskoler også bidra til økt innsikt om begge institusjonstyper.

Bokas kapitler knytter an til forskning om forbindelser mellom forvaltning og fagkunnskap, til studier av institusjoner som forvaltningen gir oppgaver til og henter kunnskap fra. Fagkunnskap har hatt, har og kan ha ulike roller i politikkutvikling, iverksetting og evaluering, over tid og innenfor ulike politikkområder. Bidrag om institutter knyttet til ulike politikkområder forholder seg også til forskningen om disse. Studier av universiteter og høyere utdanning har betydning for noen av bokas bidrag; i studier av relasjoner mellom instituttsektoren og universiteter og høyskoler trengs det kunnskap om begge institusjonstypene.

Boka er flerfaglig, den har bidrag som benytter statsvitenskapelige og historiske tilnærminger. Flere forfattere bruker historisk-institusjonelle perspektiver. Noen kapitler har tyngdepunkt i hvert av fagene, mens andre kombinerer dem. Ulike sider ved instituttsektoren som helhet og ved enkelte enheter utforskes, inkludert deres relasjoner til politiske myndigheter og andre forskningsfelleskap. Innsikter fra professor i statsvitenskap Knut Dahl Jacobsen, er viktige i flere bidrag. Disse henter inspirasjon fra hans studier av forholdet mellom fag og politikk, fagkyndighetens roller i forvaltningen og skiftende relasjoner mellom fagkyndighet og politikk, som i *Teknisk hjelp og politisk struktur* (Jacobsen, 1964).

Forskning, politikk og forvaltning

Å inkludere fagkyndighet var et viktig trekk da det moderne norske statsapparatet tok form. Etableringen av fagkyndige organer går mer enn 150 år tilbake i tid (Jacobsen, 1964; Benum, 1978). Det ble etablert ulike organisatoriske og institusjonelle innretninger. Fra om lag 1860 opprettet Stortinget kommisjoner og fagkyndige embeter, etter hvert direktorater, andre organisasjoner og strukturer for å dekke ulike behov for fagkunnskap i sentraladministrasjonen. Før, men spesielt etter parlamentarismens gjennombrudd i 1884, kom flere og andre fagkyndige inn i det juristdominerte byråkratiet (Jacobsen, 2014). Nye fagkyndige enheter hang også sammen med økt spesialisering både i forvaltningen og i vitenskapen. Forholdet mellom fagkyndige og ledere av fagetater og departementenes administrative og politiske ledelse har variert over tid og mellom politikkområder. Generelt har områder med sterkt politisk engasjement – eller som har vært preget av konflikter – hatt en tendens til å bli knyttet nærmere den politiske ledelsen, mens områder med mindre politisk betydning er skjøvet lenger vekk (Jacobsen, 1964).

Fagkyndighetens første oppgaver var knyttet til militær og sivil infrastruktur. Deretter fulgte kunnskap og institusjoner for bergverk, landbruk og fiskerier, med etableringen av Veterinærinstituttet (VI) i 1891 og Havforskningsinstituttet (HI) i 1900 som eksempler. Begge instituttene var knyttet til direktorater, henholdsvis Veterinærdirektoratet og Fiskeridirektoratet. Begge hadde betydning for utdanning av fagkyndige. VI bidro med vitenskapelig grunnlag for veterinærutdanning i Norge (fra 1935) (Elvbakken, 2017). Tilsvarende bidro HI til zoologi- og biologistudiene ved Universitetet i Oslo (UiO) og seinere ved Universitetet i Bergen (UiB) (Schwach, 2000).

I mellomkrigstida var det år med vanskelige økonomiske vilkår. På 1920-tallet ble det gjennomført nedskjæringer i statsforvaltningen, og det oppsto konflikter om hvordan fagkyndigheten skulle virke (Tønnesson, 1978). Departementene hadde forskjellige koblinger til underliggende direktorater. Noen direktorater var selvstendige og utenfor departementene, mens andre var organisert innenfor departementene. For eksempel var Medisinaldirektoratet utenfor departementet mellom 1891 og 1945, men ble innlemmet i departementsstrukturen under andre verdenskrig og forble deretter der. Landbruksdirektoratet var derimot hele tida innenfor sitt departement, mens Fiskeridirektoratet var utenfor.

I tillegg til fagkyndige i departementer og direktorater, satset myndighetene på forskning innenfor noen fagområder. Stortinget opprettet flere forskningsfond, noen av dem finansiert gjennom produktavgifter, som en avgift på tranesport. Utenlandske fond, som Rockefeller-fondene, ga fra 1920-tallet også støtte til forskningsmiljøer i Norge og andre land, både ved og utenfor universitetene. De prioriterte individuelle forskningsentreprenører og instituttdannelser (Niskanen, 2017). Rockefeller-fondene krevde også at tildelinger ble kombinert med statlige bevilgninger. Dette bidro til et dilemma: Samtidig som fondene ga mer midler til forskning, fikk de også innflytelse på hvilken forskning som fikk statlige midler.

Etter andre verdenskrig vokste forvaltningen, og fagkyndigheten ble styrket og utvidet. I tillegg til jurister kom andre profesjoner inn, først, flere sosialøkonomer, og noe senere andre samfunnsvitere, særlig statsvitere. Det var likevel forskjeller mellom politikkområdene og deler av statsforvaltningen (Grønlie, 2009). I direktoratene ble flere fagområder og profesjoner representert, som ingeniører, medisiner og veterinærer.

I etterkrigsårene kan vi se en treleddet satsing på forskning: utbygging av høyere utdanning og forskning, etablering av forskningsråd og utbygging av forskningsinstitutter og institusjoner med forskningsoppgaver for forvaltningen. Kombinasjonen kan illustreres ved at den samme dagen som Stortinget opprettet, UiB 9. april 1946, vedtok det også å etablere Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF). Samme år ble Forsvarets forskningsinstitutt opprettet, underlagt Forsvarsdepartementet.

NTNF ble først finansiert over statsbudsjettet og via statlige fond.¹ I 1946 opprettet Stortinget også Norsk Tipping AS, og tippeoverskuddet skulle brukes til idretts- og forskningsformål. I 1949 ble Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) etablert. Begge ble finansiert av overskudd fra tipping. NAVF ble særlig viktig for forskningen ved universitetene, UiO og UiB, med sin vekt på grunnforskning. NTNF ble en viktig finansieringskilde for teknisk-industrielle institutter, og NLVF støttet Norges landbrukshøgskole og landbrukets forsøks- og forskningsmiljøer.

I tillegg til etableringen av et nytt universitet, forskningsrådsutbygging og mer fagkompetanse i departementer og direktorater, opprettet Stortinget også noen spesialinstitutter fra slutten av 1950-tallet, som: Norsk Utenrikspolitisk

¹ St.prp. nr. 65 (1945–46), s. 13.

Institutt (NUPI), som ble opprettet i 1959 som ett av flere tiltak for å støtte forskning om fred og konflikter. Samme år ble Institutt for fredsforskning (PRIO) utskilt fra Institutt for samfunnsforskning og fikk en rammebevilgning fra Stortinget. I 1966 vedtok Stortinget å opprette et institutt for anvendt samfunnsvitenskapelig forskning for å styrke kunnskapsgrunnlaget for videre utbygging av velferdsstaten.

Fra midten av 1960-tallet økte interessen for en mer samlet forskningspolitikk, særlig innenfor Arbeiderpartiet (Benum, 2007). Hovedkomiteen for norsk forskning ble opprettet i 1965. Komiteen skulle gi forskningspolitiske råd til myndighetene.² Ifølge Skoie (1985) var dette et tiltak med bred politisk støtte. Fra begynnelsen av 1970-tallet kom det en ny giv for en mer systematisk interesse for forskning som grunnlag for politikk. Sektorprinsippet var et slikt uttrykk, stadfestet av Trygve Brattelis første arbeiderpartiregjering i 1972.³ Det slo fast at departementene skulle ha oversikt over forskningsstatus og vurdere behov for forskning innenfor sine ansvarsområder.

Samme år, i 1972, satte regjeringen i gang de til da to største samfunnsvitenskapelige undersøkelsene, Levekårsundersøkelsen og Maktutredningen. Regjeringen oppnevnte professorer ved UiB som ledere. Undersøkelsene fikk da også stor betydning for samfunnsvitenskapelig forskning, særlig i Bergen (Roll-Hansen, 2022a, b; se også kapittel 6).

Fra 1972 ble utredninger fra regjeringsoppnevnte utvalg samlet i serien *Norges offentlige utredninger* (NOU). Bakgrunnen var ønsket om å styrke debatten om grunnlag for offentlig politikk. Siden da har en lang rekke NOU-er dokumentert kunnskap og levert vurderinger fra eksperter innenfor ulike politikkområder og vært til støtte for forvaltningens fagkyndighet. Publikasjonsserien var inspirert av Sveriges offentlige utredninger (SOU), utgitt fra 1922. I løpet av femti år med NOU-er har antall utgivelser, temaene og sammensetningen av utvalgene endret seg. Blant andre har Christensen & Holst (2020), analysert roller, bruk av ekspertise og virkninger ulike typer NOU-er har hatt. I denne boka brukes ulike NOU-er som kilder av en del forfattere, men her er det forskningsinstituttene som institusjoner som vies oppmerksomhet.

² Kongelig resolusjon 27.08.1965 (Sikt, database).

³ St.prp.nr. 85 (1971–72) Innst. april 1972 – endringer i statsbudsjettet for 1972.

På 1980- og 1990-tallet kom det et viktig forvaltningspolitisk skille med reformer med vekt på fristilling, konkurranseutsetting, brukermedvirkning og mål- og resultatstyring – ofte omtalt som NPM-inspirerte reformer (New Public Management). Samtidig ble NPM-reformene her i landet også tilpasset den norske forvaltningstradisjonen (Greve mfl., 2016). Reformene kom til å prege forvaltning, universiteter og høyskoler, instituttsektor og forskningsfinansiering. Departementene skulle nå utøve sitt sektoransvar for forskning på nye måter, med større avstand til institutter de fikk kunnskap fra. De ga flere oppgaver og mer ansvar til forskningsrådene. Forskningsrådene skulle gi forskningspolitiske råd, være møteplasser og lyse ut prosjekter og programmer der forvaltningen ønsket ny kunnskap. Utrednings- og andre oppdrag ble også tildelt etter offentlig konkurranse, som til konsulentselskaper av ulik art. Systemer for konkurranse om offentlige innkjøp ble utviklet (Grønlie & Flo, 2009). Departementene valgte også i noen grad ulike former for kunnskapsinnhenting, og noen bruker i større grad konsulentselskaper enn andre.

Samtidig økte antallet og typer fagkyndige i forvaltningen. Fra slutten av 1970-årene til 2016 sank andelen jurister betydelig, mens andelen samfunnsvitere ble nesten tredoblet, til 30 prosent (Christensen mfl., 2018). Nå har sentraladministrasjonen samfunnsvitere som høyeste andel, fulgt av økonomer selv om det er store forskjeller mellom departementene.

Fra 1980-tallet ble også instituttsektoren preget av reformer. Institutter som tidligere hadde vært del av sentralforvaltningen, ble gjort om til stiftelser eller ble til forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. Blant forskningsrådene eide NTNf en rekke teknisk-industrielle institutter, men eierrollen ble etter hvert sett på som problematisk (Skoie, 1985). Mange institutter ble omgjort til stiftelser eller aksjeselskaper. Institutter innenfor landbruks- og fiskeriforskning, miljøpolitikk, utenrikspolitikk og velferdspolitikk fikk nye fullmakter og organisasjonsformer. Både regjeringen Willoch og Brundtlands regjeringer så fristilling som et virkemiddel for å styrke forskningens kvalitet (Schwach, 2022).

Forskningsrådene fikk nye oppgaver, og deres strategiske rolle ble forsterket, blant annet med ansvar for evalueringer av fag og institusjoner. I 1993 ble Norges forskningsråd opprettet av regjeringen Brundtland II etter at Stortinget hadde fulgt Grøholt-utvalgets anbefaling om å slå sammen landets fem forskningsråd til ett (NOU 1991: 24). Slik ble sektorrettede forskningsråd slått sammen med NAVF som hadde vært et grunnforskningsorientert råd. Det norske systemet ble forskjellig fra andre lands, som i nabolandene. Blant

oppgavene til Forskningsrådet var å følge opp instituttsektoren og tildele instituttene grunnbevilgninger.

Universiteter og høyskoler ble også gjenstand for reformer. Fra slutten av 1990-tallet begynte arbeidet med nye studiestrukturer og ledelsesformer (Bleiklie & Michelsen, 2008). Institusjonene innenfor høyere utdanning var allerede fra 1970-tallet forventet å ta på seg oppdragsforskning, gjerne organisert i egne enheter, randsoneneenheter (Elvbakken & Heiret, 2022). Samtidig oppfordret de politiske myndighetene til mer samarbeid mellom instituttsektoren og universiteter og høyskoler, blant annet gjennom bruk av bistillinger på tvers. Det gikk karriereveier mellom institusjonene, ofte fra instituttsektor til universiteter og høyskoler. Dette samarbeidet er tema i flere kapitler i denne boka. Det samme er utforskningen av skiftende relasjoner mellom instituttsektorens enheter og departementene. Hvordan forvaltningspolitikken og den generelle forvaltningsskikken påvirker forholdet til ulike typer fagkyndige organer og institusjoner, er også tema. Disse relasjonene er også preget av de til enhver tid politiske konstellasjonene i storting og regjering.

Forskningsinstitutter i forskningssystemet

Denne boka handler særlig om forskningsinstitutter som har oppgaver for forvaltningen, og om politikkenes behov for og bruk av kunnskap. Instituttsektoren er og har vært en sentral del av forskningssystemet i Norge. Som en kontekst for bokas kapitler vil vi løfte fram noen karakteristiske trekk og endringer i hele forskningssystemet over de siste femti årene.

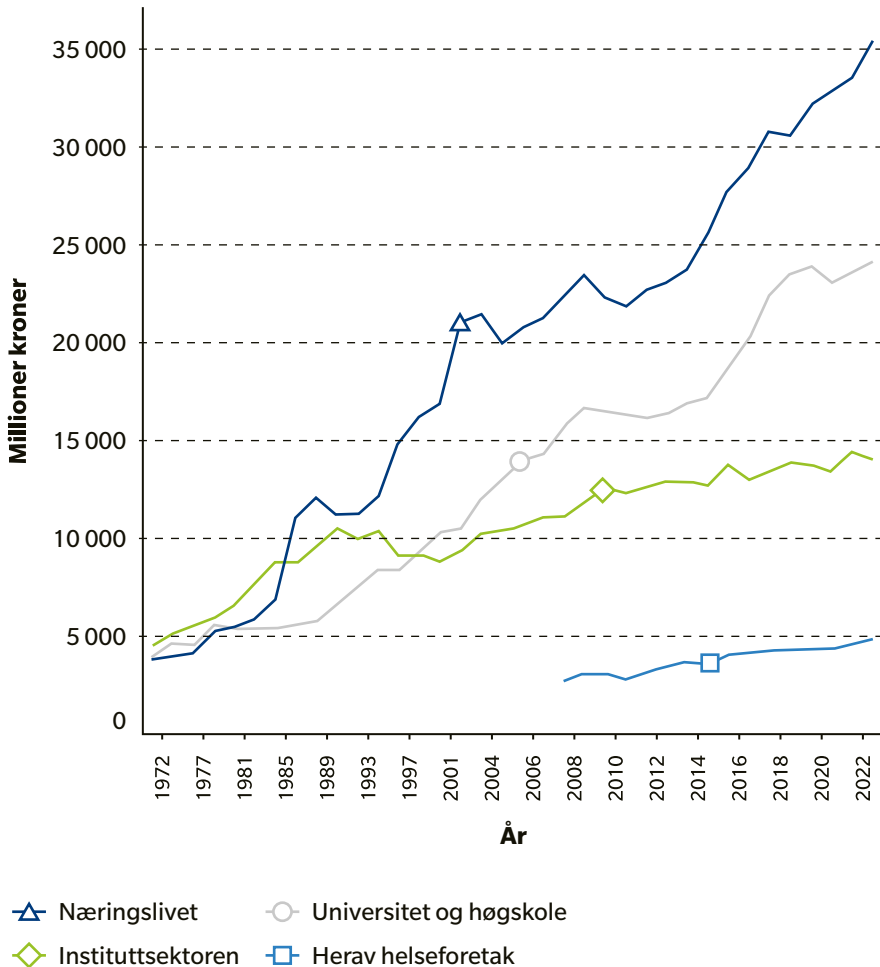
Vi bruker ett bilde, én figur som utgangspunkt. Figuren viser utviklingen av FoU-utgifter fordelt mellom forskningssystemets tre deler siden 1972. FoU-utgifter brukes internasjonalt som standardmål for FoU-innsats.⁴ Fra 2007 er FoU-utgifter i helseforetakene vist som en egen linje. FoU ved helseforetak som er universitetssykehus, er også registrert innenfor univer-

⁴ Ifølge Brandt mfl. (2019) var OECD viktig for bestemmelsene om hva som regnes som forskning og inndeling av FoU-arbeid etter hensikt (Godin, 2005). Figur 1 viser FoU-utgifter etter definisjonen fra OECD. <https://www.forskningsradet.no/indikatorrapporten/>

sitetene og høyskolene, mens forskning ved andre helseforetak er registrert innenfor instituttsektoren.⁵

Figur 1.1

Utgifter til FOU, 1972–2022, fordelt mellom ulike sektorer i forskningssystemet



Faste 2015-kroner. Kilde: Indikatorrapporten 2024.

⁵ At helseforetakenes FoU er blitt en synlig kategori, henger sammen med at helseforetaksreformen i 2002 gjorde forskning til en av helseforetakenes oppgaver. Egne budsjettposter for forskning fulgte med, midlene ble fordelt regionalt i samarbeidsnemnder med helseforetak og universiteter.

Figuren illustrerer tydelig veksten i omfanget av forskning. Veksten reflekterer store samfunnsmessige endringer som har preget Norge de siste femti årene, blant annet en sterkere offentlig og privat forskningsinnsats. Figuren viser også forskjeller i FoU-utgiftene mellom forskningsstedene.

Strukturer

Figur 1.1 viser ikke hva hvert av forskningsstedene består av, eller de endringene som har skjedd innenfor hver av dem. Både ved universitetene og høyskolene har det vært betydelige strukturendringer, noe som trekkes fram i flere kapitler, men endringer innenfor instituttsektoren utforskes og drøftes mest i denne boka.

Figurens framstilling av endringer i FoU-utgifter rommer betydelige endringer både i antall institutter, deres størrelse, organisasjonsformer og oppgaver. Tre institusjonstypers FoU-utgifter inngår i instituttsektorens samlede utgifter: forskningsinstitutter som mottar statlig grunnbevilgning; institutter som er direkte underlagt departementene og offentlige etater med betydelig forskningsaktivitet, men som har andre hovedformål – som Folkehelseinstituttet og Statistisk sentralbyrå.

Vi konsentrerer oss om institutter med forskning som hovedformål, spesielt om dem som omfattes av statlige retningslinjer for tildeling av grunnbevilgninger.⁶ Disse retningslinjene ble først gitt i 1994, og da ble 61 institutter omfattet av dem. Instituttene ble delt inn i fire grupper. Ifølge årsrapportene for 2023 var 37 institutter omfattet av statlige retningslinjer, inndelt i fire grupper: teknisk-industrielle institutter (7), primærnæringsinstitutter (5), miljøinstitutter (8) og samfunnsvitenskapelige institutter (17).⁷ De to største, stiftelsen SINTEF og NORCE AS, har avdelinger eller datterselskaper i tre av gruppene. I 2023 hadde disse 37 instituttene til sammen over 4800 årsverk for forskere og 12,3 milliarder kroner i inntekter (Forskningsrådet, 2024).⁸

⁶ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-12-19-1579?q=statlig%20grunnbevilgning> sist endret fra 1.1.2022.

⁷ Fra Forskningsrådets årsrapporter fra hver av de fire gruppene for 2023. <https://www.forskningsradet.no/forskningspolitikk-strategi/instituttsektoren/rapporter/>

⁸ Sammenlagte tall fra tabeller i årsrapportene for 2023.

Gjennom de siste tiårene er antallet institutter blitt færre, men de har samtidig blitt større. Innenfor universitets- og høyskolesektoren har det også skjedd store endringer. Mens det i 1970 var fire universiteter, er det elleve høsten 2024, inkludert det nyeste, Universitetet i Innlandet. Noen strukturendringer i instituttsektoren henger sammen med endringer i universitets- og høyskolesektoren.

Mellom 1970 og slutten av 1990-tallet, da etablering av regionale stiftelser, fristilling av institutter og sammenslåinger for å skape større og mer robuste enheter, var forskningspolitiske prioriteringer, skjedde det noen strukturendringer. For eksempel vokste SINTEF ytterligere gjennom strukturell vekst.

Fra rundt 2000, særlig i kjølvannet av en av Mjøs-utvalgets utredninger (NOU 1999: 18), ble flere stiftelser gjort om til aksjeselskaper. Det skulle styrke eierens innflytelse over virksomhetene, som der hvor eierne var institusjoner innenfor høyere utdanning. Dette gjaldt for eksempel institusjoner i randsonen, spesielt enheter opprettet av universiteter fra midten av 1980-tallet for å organisere oppdragsforskning. Sammenslåinger ble også gjennomført, som innenfor mat- og fiskeriforskning, der det statseide NOFIMA AS ble etablert i 2005.

Som del av nye retningslinjer for tildeling av grunnbevilgninger til forskningsinstitutter fra 2008, ble det også innført regler for å bli omfattet av ordningen eller å tre ut av den. Tre samfunnsvitenskapelige randsoneinstitutter i Bergen, Trondheim og Oslo ble nå også omfattet av retningslinjene. Disse hadde klare fellestrekk med instituttsektorenheter, spesielt institutter som Institutt for samfunnsforskning i Oslo (Grove, 2012). Etter 2014, da Uni Research AS i Bergen som det siste instituttet kom inn under ordningen, startet en ny runde med sammenslåing av enheter i instituttsektoren.

Fra 1990 ble universiteter og vitenskapelige høyskoler omfattet av samme lov, og i 1995 fikk universiteter og høyskoler felles lovgivning. Få år senere startet omfattende reformer i høyere utdanning, med studiereformer, nye finansieringssystemer, ledelsesformer og ny lovgivning. Lov om universiteter og høyskoler fra 2005 åpnet for at statlige høyskoler kunne søke om å oppnå universitetsstatus. Først ute var Høgskolesenteret i Rogaland, som ble Universitetet i Stavanger i 2005, samme år som Norges landbrukshøgskole ble til Universitetet for miljø- og biovitenskap. Høgskolen i Agder fulgte og ble Universitetet i Agder i 2007.

I 2008 foreslo Stjernø-utvalget (NOU 2008: 3), nedsatt av regjeringen Stoltenberg II, omfattende fusjoner mellom universiteter og høyskoler med sikte på å skape større og mer robuste enheter. Utvalget mente at skillet mellom høyskoler og universiteter hadde blitt mindre, og at institusjonene var blitt likere. Forslaget vakte imidlertid protester og ble lagt bort, men ble senere tatt opp igjen i regjeringen Solbergs Meld. St. 18 (2014–2015) om strukturer i høyere utdanning. På ny ble universiteter og høyskoler oppfordret til fusjoner, og nå fulgte flere opp. Fusjoner i instituttsektoren var også ønsket, særlig for å skape faglig mer robuste forskningsmiljø.

Fra 2014 til 2018 ble antallet institutter med statlig grunnbevilgning redusert fra 62 til 37. Vi vil nevne to eksempler, begge indikerer også at skilnelene mellom universiteter og høyskoler og instituttsektoren kan være i endring (se også kapittel 5).

Etter sammenslåingen av høyskolene i Oslo og Akershus (HiOA) i 2011, startet arbeidet for å oppnå universitetsstatus. Ett tiltak var fusjoner mellom høyskolen og enheter i instituttsektoren. I 2014 ble to institutter fra den samfunnsvitenskapelige delen av instituttsektoren: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fusjonert inn i høyskolen. I 2016 fulgte Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) (Messel, 2019). Dette ga mer forskning og bidro til at høyskolen oppnådde universitetsstatus i 2018 som OsloMet – storbyuniversitetet. Å fusjonere instituttsektorenheter inn i universiteter, har trekk til felles med danske fusjoner mellom universiteter og institutter, fra 2007 (se kapittel 3).

I Bergen tok UiB, som hovedeier av forskningsselskapet Uni Research AS (med bakgrunn i stiftelsen Unifob fra 1986), initiativ til en fusjon med forskningsinstitutter på Vestlandet. Det nye forskningsselskapet, fra 2018 NORCE AS, samler nå institutter fra Kristiansand i sør til Tromsø i nord, og har fire universiteter som deleiere (se kapittel 5).

Ressurser

Figur 1.1 viser utviklingslinjene gjennom femti år, med perioder med vekst og utflating. Ved inngangen til 1970-årene var det små forskjeller i utgifter til FoU i forskningssystemet, men mest ble brukt i instituttsektoren.

Utgiftene til FoU i næringslivet lå først noe lavere enn utgiftene ved universiteter og høyskoler, og særlig i instituttsektoren. Så økte utgiftene, men mindre enn i instituttsektoren. Slik var det inntil 1984; fra da av økte ressursbruken i næringslivet og har siden vært høyere enn i de to andre sektorene. For veksten fra tidlig på 1980-tallet, er oljevirkosomheten viktig. Innføring av krav om å finansiere forskning som en del av konsesjonsvilkårene for oljeutvinning hadde betydning. De norske oljeselskapene, det statlige Statoil og det delvis statlige Hydro, etablerte forskningssentra, og det ble satset på forskning i disse selskapene, men også i andre deler av næringslivet. Samtidig må andre endringer i næringslivets sammensetning selvsagt tas i betraktning, som veksten innenfor IT-næringene og havbruket, sammen med et mer kunnskapsintensivt næringsliv generelt. I 1997 var utgiftene i næringslivet nesten like store som i de to andre sektorene til sammen.

Utgiftene til FoU ved universiteter og høyskoler (inntil 1970 vitenskapelige høyskoler, så også distriktshøyskoler og fra 1994 alle statlige høyskoler) ble passert av næringslivet på slutten av 1970-tallet. Etter at landet fikk to universiteter i 1946, med UiB i tillegg til UiO, var det vekst, om enn sakte, på 1950- og 1960-tallet. Opprettelsen av universitetene i Tromsø og Trondheim (sistnevnte som overbygning over NTH og den allmennvitenskapelige høyskolen) bidro til veksten, med prøvedrift av distriktshøyskoler fra 1969 i tillegg. Ved universitetene lå forskningsressursene i hovedsak i forskningstida til de vitenskapelig ansatte, med normen om at halvparten av arbeidstida er forskningstid. Ambisjonen var å gi økt utdanningskapasitet og mer forskning, selv om ansatte ved distriktshøyskolene fikk mindre forskningstid.

Men, som det framgår av figur 1.1, var FoU-utgiftene ved universiteter og høyskoler nærmest uforandret fra 1972 til 1990. Så kom en vekst fra 1990 til 2007, fulgt av utflating til om lag 2014, før utgiftene igjen skjøt fart.

Veksten som startet rundt 1990, reflekterer vekst innenfor høyere utdanning; antallet studenter og budsjetten økte. Det statlige økonomi- og ansettelsessystemet ble myket opp, og institusjonene kunne ansette vitenskapelig personale med eksterne inntekter. Endringene hang sammen med at de politiske myndighetene ønsket oppdragsforskning ved universitetene, både for næringsliv og forvaltning. Økningen fra 2014 kan knyttes til flere forhold; ett var økningen i antallet studieplasser, og med det mer forskningsressurser. Fra midt på 1990-tallet har universiteter og høyskoler vært mottakere av langt flere

utlyste forskningsmidler fra Norges forskningsråd enn tidligere, og spesielt har UiO, UiB og NTNU fått mye midler, også fra EU (Tilstandsrapporten, 2024).

Instituttsektoren hadde mest FoU-midler i 1970. Instituttsektorens ressursbruk vokste sterkest fram til om lag 1990. I denne perioden ble regionale forskningsinstitutter bygd ut i nærheten av distriktshøgskolene. Dette var stiftelser, gjerne dannet med bidrag til stiftelseskapitalen over Kommunaldepartementets budsjett. Fylkeskommuner, kommuner og lokale næringsaktører var ofte medstifere. Fra 1990-årene viser figuren en tiårig nedgang i bruk av ressurser. Etter dette har instituttsektorens omsetning vokst, men har vokst mindre enn andre deler av forskningssystemet. Instituttsektorens plass i forskningssystemet – målt i FoU-utgifter – har gått fra å være den største i 1972, til å bli den minste sektoren. Først ble instituttsektoren forbigått av næringslivet, rundt 2000 av universitetene og høyskolene.

Det offentlige finansiering av forskningssystemets steder, er og har vært mangeartet og forskjellig historisk og i dag. Privat finansiering av forskning og utviklingsarbeid i næringslivets regi går vi ikke inn på her, men det offentlige har, med for eksempel tilskudd, skattemessige ordninger, eller ved samarbeid mellom næringslivsforskning og forskning i instituttsektor og universiteter og høyskoler, gitt næringslivet mulighet til forsknings- og utviklingsfinansiering. Slik finansiering er kommet fra programmer og prosjekter i Forskningsrådets og Innovasjon Norges regi.

Mange kapitler denne boka tar opp hvordan finansieringsformene har endret seg over tid. Det offentlige startet med bevilgninger over statsbudsjettet, enten direkte bevilgninger eller via statsopprettede fond for forskning. Fra 1946 ble forskningsråd – først flere og fra 1993 ett – et institusjonelt virkemiddel for fordeling av midler og for ulike relasjoner, som eierskap, til enheter i instituttsektoren. Bruken av overskudd fra virksomheten i Norsk Tipping ga et nytt rom for forskningens vekst, men bevilgninger over statsbudsjettet var likevel den viktigste kilden. Forskningsrådene ga noen institutter driftsbevilgninger, mens andre institutter var ordinære forvaltningsenheter. Inntekter fra fondsmidler, både norske og internasjonale, som Rockefellerfondene, og fra private aktører, som næringslivsaktører, har bidratt, om enn på forskjellig nivå og måte, både til forskningen ved universiteter og høyskoler og i instituttsektoren. Med oljevirkosomheten økte forskningen i næringslivet, og også i resten av forskningssystemet. Fra midt på 1960-tallet, men forsterket på 1970-tallet, vokste interessen for forskningspolitikk, blant annet med

mål om mer kunnskapsbasert politikkkutforming. Dette ble videreutviklet på 1980-tallet. De politiske myndighetene vektla forskningsrådene og fra 1993 Forskningsrådet som konkurransearena for bidrag fra programmer og til prosjekter. En mer samlet politikk og strategi for forskningsrådssystemet og forvaltningen ble utviklet.

Statlige universiteter og høyskoler finansieres for både utdanning og forskning. Inntil begynnelsen av 2000-tallet var bevilgningene historisk baserte og sterkt knyttet til antallet studenter. Fra 2003 ble det innført et nytt finansieringssystem med premiering av forskning, både innsatsfaktorer, som bevilgninger fra Forskningsrådet og EU, og oppnådde resultater, som avlagte doktorgrader og publiserte arbeider i anerkjente vitenskapelige publiseringskanaler. Det resultatbaserte omfordelingssystemet var komplekst, der resultatforbedring relativt til andre institusjoner talte. Universitetenes grunnbevilgning til utdanning og forskning har alltid vært den største budsjettposten, i gjennomsnitt om lag 70 prosent av driftsutgiftene for de 11 universitetene og de 8 høyskolene (i 2024). Lavest andel har UiO (60 prosent) og NTNU (61 prosent), noe som er knyttet til deres store eksterne inntekter. Høyest andel har mindre høyskoler.⁹

Det har vært mye oppmerksomhet om instituttsektorens statlige grunnbevilgninger. Bokas kapittel 7 handler om dette virkemiddelet. Det som startet som finansiering via statsbudsjettet eller noe støtte fra staten til private institutter, utviklet seg med tiden til et komplekst, uoversiktlig system. De fire, og fra 1987 fem, forskningsrådene hadde forskjellige systemer og politikk for støtte til forskningsinstitutter innenfor sine ansvarsområder. NTNFE eide mange institutter og støttet andre, NLVF bidro til landbrukssektorens institutter, NFFF til fiskerisektoren – og NAVF ga støtte til universitetene og til noen frie forskningsinstitutter og til sentre og institutter nært knyttet til universitetsmiljøer. NORAS (Norsk råd for anvendt samfunnsforskning) hadde et særlig ansvar for samfunnsvitenskapelige institutter.

Da Norges forskningsråd ble opprettet i 1993, fikk de tidligere rådernes forbindelser til instituttsektoren en slags fortsettelse i det nye rådets områdestruktur (Brandt mfl., 2019). Som nevnt, skulle rådet fra 1994 forvalte et enhet-

⁹ Tilstandsrapporten <https://hkdir.no/rapporter-undersokelser-og-statistikk/tilstandsrapport-for-hoeyere-utdanning-2023>.

lig grunnbevilgningssystem for instituttsektoren. Ti år senere, i 2005, og etter at finansieringssystemet for universiteter og høyskoler var endret, ble også instituttsektorens system med grunnbevilgninger gjenstand for debatt og forandring. Nå skulle også instituttsektorens grunnbevilgninger få resultatavhengige elementer, få likhetstrekk med universiteter og høyskoler, men med noe forskjellige indikatorer. Begge institusjonstyper skulle premieres for kvalitet i forskning, med vekt på vitenskapelig publisering. Instituttsektoren skulle premieres for oppdragsforskning, i tråd med målene for sektorens virke.

Et nytt system for grunnbevilgninger i instituttsektoren kom på plass fra 2009. Det eksisterer fortsatt høsten 2024, men med noen justeringer. Grunnbevilgningens andel av instituttene inntekter varierer mye; blant de samfunnsvitenskapelige instituttene er andelen i gjennomsnitt 17 prosent (11–24).¹⁰ Miljøinstituttene har i snitt 12 prosent i grunnbevilgning (6–15), mens de teknisk-industrielle instituttene har 11 prosent (7–11). Hvert år omfordeles deler av bevilgningen etter oppnådde resultater. For universiteter og høyskoler ble indikatorene i finansieringssystemet vesentlig endret fra og med 2025, med større andeler grunnbevilgning og insentiver til mer fullført utdanning og mindre vekt på forskningsindikatorer. Det gjenstår å se om det også kommer endringer i basisbevilgningene for instituttsektoren.

Inspirasjon på tvers av grenser

Bidragene i boka har ikke komparative opplegg, men vi vil trekke fram noen momenter på tvers av kapitlene som kan vise at mønstre av likheter og forskjeller er aktuelle for videre forskning.

I en sammenlignende studie av skandinaviske folkehelseinstitutters framvekst og roller viser Elvbakken og Veggeland (2024) hvordan endringer i forvaltningssystemene og forholdet mellom forskning og forvaltning over tid kan belyse likheter og forskjeller. Danmark, Sverige og Norge etablerte

¹⁰ Fra Forskningsrådets årsrapporter fra hver av de fire gruppene for 2023. <https://www.forskningsradet.no/forskningspolitikk-strategi/instituttsektoren/rapporter/>

slike statlige institutter i 1902, 1907 og 1911. Entreprenørene var professorer i bakteriologi ved landenes universiteter. Parlamentene så slike laboratorier som viktige i folkehelsepolitikken. De hadde felles røtter i internasjonale vitenskapsforbindelser og aktivitet og overvåket smittsomme sykdommer, gjennomførte bakteriologiske og kjemiske analyser og produserte serum og senere vaksiner for bekjempelse av sykdom. På 1920-tallet mottok alle støtte fra utenlandske fond, som Rockefeller-fondene, som støttet lignende folkehelseinstitutter i 12 land på 1920-tallet (Barona, 2015). Over tid, og med bakgrunn i landenes forvaltningsordninger og forvaltningspolitikk, beholdt de skandinaviske institusjonene mange fellestrekk, men ble også forskjellige. Det norske og danske instituttet har forskningsoppgaver, mens det svenske ble et rent forvaltningsorgan i 2014. Slik demonstreres samspill mellom forvaltningspolitikk og forskningspolitikk, likheter og forskjeller i Skandinavia.

Vitaminforskning sto på staters agenda i mellomkrigstida; å kunne oppdage, karakterisere og framstille kunstige vitaminer var et viktig forskningstema – og et tema der nye oppdagelser gjerne ble premiert med nobelpriser. I Norge ble det etablert et statlig vitamininstitutt i 1928 (se kapittel 12), i Danmark i 1932 (se kapittel 3). Mens interessen for tran lå bak det første, begrunnet landbruksvarenes vitaminer det danske. Et svensk statlig forskningsinstitutt for næringsmidler ble etablert i 1972. Det lå et felles vitenskapelig grunnlag bak vitaminsatsingen, kombinert med hensynet til forskjeller i næringsstruktur. Norske vitenskapsmenn og politikere så det danske sosialforskningsinstituttet (etablert i 1955) som interessant, da et lignende norsk ble utredet sist på 1950-tallet (se kapittel 6). Tilsvarende ses for arbeidslivsforskningen.

Det er gjort en rekke studier av innflytelsen fra internasjonale, private forskningsfond, som de amerikanske Rockefeller-fondene fra 1920. Mange europeiske land fikk midler, kombinert med statlige bidrag, til det fondet så som morgendagens forskningssatsinger, samarbeid og instituttdannelser. Til norske, svenske og danske forskningsmiljø, ved og utenfor universitetene, kom det ressurser (Petersen mfl., 2013). I Norge gjaldt dette for eksempel astrofysikk og økonomi ved UiO og internasjonale studier ved Chr. Michelsens Institutt (CMI) i Bergen i årene mellom verdenskrigene, i Sverige institutter for utenrikspolitikk og samfunnsforskning, og i Danmark folkehelsearbeid samt samfunns- og kulturforskning.

Internasjonal inspirasjon og påvirkning på forskningsmiljøer i og utenfor universitetene var ikke noe nytt i mellomkrigstida. Vitenskapsmenn har deltatt i internasjonalt vitenskapelig samarbeid som del av forskerfellesskap innenfor fagfelt og disipliner, noen ganger som landenes formelle utsendinger til mellomstatlige organisasjoner, for eksempel ved de internasjonale hygienekonferansene fra midt på 1800-tallet, eller innenfor havforskning. Fra om lag 1900 kom det også til en ordning som kombinerte forskning med en internasjonal struktur for å forvalte fiskeressurser. Det internasjonale rådet for havforskning (ICES) har for eksempel siden vært et mellomstatlig, forpliktende fellesskap for forvaltningen av marine ressurser på den nordlige halvkule (Rozwadowski, 2002). Ideer, verdier og normer er spredt, både om forskningen og dens resultater og om organiseringen av systematisk vitenskapelig kunnskap for fagbasert forvaltning. Det ser vi for eksempel i folkehelseinstituttene, men også innenfor geologi, meteorologi, havforskning, utenriks- og sikkerhetspolitikk og sosialforskning.

Etter andre verdenskrig kom nye organisasjoner til. OECD, der Norge ble med i 1961, har ifølge Brandt mfl. (2019), hatt stor innflytelse på norsk forskningspolitikk. Benum (2007) viser til at innflytelsen var særlig sterk da norsk forskningspolitikk ble et eget politikkområde i 1960-årene. Henriques & Laredo (2012) viser til at OECD-evalueringer og statistikk ble mye brukt. OECD bidro til å definere og standardisere forsknings- og utviklingsarbeid, også i Norge.

Brandt mfl. (2019) viser at EU tydelig har påvirket den norske forskningspolitikken. Fra forskningen om Norges tilslutning til Bologna-prosessen er det også vist tydelig EU-påvirkning innenfor høyere utdanning (som Bleiklie & Michelsen, 2008). I de siste 20–25 årene er norsk deltakelse i EUs ulike rammeprogrammer og programmene for grunnforskning fra Det europeiske forskningsrådet (ERC) vurdert som særlig viktig, både for finansiering av norsk forskning og for å hente tilbake noen av de ressursene Norge tilfører EUs forskning.

Det er likevel rimelig å anta, som i studiene av NPM, at ulike politikk- og forskningsområder kan påvirkes av og påvirke politikken forskjellig. Norsk forvaltningspolitikk ble påvirket av bølgen av NPM-reformer, men den påvirket samtidig reformene ut fra egne tradisjoner og verdier. Lignende trekk er sett i nabolandene, noe forskningen om NPM-politikken i Norden tydelig viser (Christensen & Læg Reid, 2009).

Vi mener det ville være bra med flere komparative studier. For det første, før andre verdenskrig bygde alle de tre skandinaviske landene forskningsinstitutter for kunnskap til landenes viktige infrastruktur og næringsveier. I Sverige ble det ikke bygd opp sektortilknyttede forskningsinstitutter innenfor de samme politikkområdene etter krigen, slik som i Norge og Danmark. Likevel var det forskjeller mellom samfunnsområder; for eksempel har Sverige et stort statlig forskningsinstitutt for industrirelatert forskning (se kapittel 4). Der framgår det at de svenske universitetene mobiliseres til anvendt forskning. Det synes som de svenske direktoratene, som er mer selvstendige enn de danske og norske, utfører mer utredningsarbeid.

Med universitetsreformene i Danmark og reformer i universiteter og høyskoler i Norge etter 2000, er det blitt store forskjeller mellom Norge og Danmark. Etter innføringen av ny dansk universitetslov i 2003 ble de fleste danske (sektor) forskningsinstituttene noen år senere fusjonert inn i landets fem universiteter. Universitetene inngår kontrakter med ulike deler av statsapparatet om myndighetsbetjening (oppdragsforskning) (se kapittel 3). I Danmark er høyskolene ikke blitt del av universitetene. I Norge har fusjonene etter 2005, med få unntak, skjedd mellom universiteter og høyskoler, mens forskningssystemet fortsatt har et betydelig innslag av forskningsinstitutter. Virkningene av de danske fusjonene er analysert (Aagaard mfl., 2016), men de store fusjonene i instituttsektoren i Norge ville det vært interessant å utforske ytterligere. Alt dette kan tale for viktigheten av å gjennomføre flere skandinaviske komparasjoner.

Om boka, kapitlene og forfatterne

Denne boka springer ut av et seminar ved Institutt for politikk og forvaltning ved Universitetet i Bergen. Høsten 2023 var forskere fra universiteter, høyskoler og instituttsektoren, alle med interesse for instituttsektoren og dens roller i forhold til forvaltningen og i forskningssystemet, samlet i Bergen. Det ble presentert pågående forskning og ideer til forskning. Seminaret ble fulgt opp av bokas redaktører, og det innledet et samarbeid mellom UiB og

Nordisk institutt for studier om innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). Boka presenterer forskning og innspill fra den dialogen som startet i Bergen.

Boka har tre deler. I første del er det tre kapitler. Vera Schwach (kapittel 2), Hanne Foss Hansen (kapittel 3) og Bo Persson (kapittel 4) tar for seg utviklingen av og politikken for instituttsektoren i henholdsvis Norge, Danmark og Sverige.

I bokas andre del er det også tre kapitler. I kapittel 5 utforsker Kari Tove Elvbakken og Jan Heiret relasjoner mellom universiteter og deres randsoneinstitusjoner over tid. Elvbakken tar i kapittel 6 opp den samfunnsvitenskapelige instituttsektorens mangfold, framvekst og politikk. Espen Solberg drøfter grunnbevilgningens politikk og formål i kapittel 7.

I bokas tredje del er det åtte kapitler om ni forskningsinstitutter. De fleste er blant dem som i dag omfattes av de statlige retningslinjene for grunnfinansiering. Av de teknologiske forskningsinstituttene tar Pål Nygaard, Knut Grove og Håvard Brede Aven i kapittel 8 opp SINTEF. Terje Finstad skriver om et teknologisk institutt, Statens institutt for tang- og tareforskning, i kapittel 9, som ble til et universitetsinstitutt. To av primærnæringsinstituttene, Veterinærinstituttet (VI) og Norsk institutt for landbruksforskning (NILF), er tema for Frode Veggeland og Arild Aursvåg Farsund i kapittel 10. I kapittel 11 er en av forløperne til et av fagområdene ved Havforskningsinstituttet (HI), Statens vitamininstitutt, tema for Elvbakken og Finstads bidrag. Flere samfunnsvitenskapelige og flerfaglige forskningsinstitutter er representert med kapitler i boka. I kapittel 12 er randsoneinstitutter rundt Norges Handelshøyskole tema for Yngve Nilsen. I kapittel 13 skriver Arvid Hallén om Norsk instiutt for by- og regionforskning (NIBR) første tid; instituttet var først et teknisk institutt, ble så et samfunnsvitenskapelig og gikk fra 2016, som nevnt, inn i det som i 2018 ble OsloMet. Fafø – som tenketank og forskningsinstitutt – er tema for Tor Halvorsen i kapittel 14, og i kapittel 15 skriver Grove om etableringen av Rogalandsforskning i 1973, det første regionale forskningsinstituttet, som nå er del av forskningsselskapet NORCE.

Boka har 15 forfattere; de fleste er statsvitere og historikere. Alle har en forankring i forskning om forskningspolitikk og forskningsinstitusjoner og i studier av forvaltning og politikk. Mange av forfatterne har egne erfaringer fra ulike deler av forskningssystemet. Av dem som i dag arbeider ved universiteter og høyskoler, har flertallet også en bakgrunn fra instituttsektoren. Sånn sett er forfatterne selv eksempler på typiske karriereveier mellom instituttsektoren og

universiteter og høyskoler. Flere har bakgrunn som ledere eller styremedlemmer ved forskningsinstitutter, universiteter, høyskoler og i Forskningsrådet. Dette gjør at forfattergruppa har med seg mange og ulike erfaringer for arbeidet med denne boka om forskningssystemet og instituttsektoren.

Mer kunnskap for politikk

Boka løfter fram en rekke forskjellige institutter, men miljøinstituttene er ikke utforsket spesielt. I tabellen bakerst i kapitlet ses instituttene som er utforsket i boka og en god del av dem som ellers omtales. Tabellen viser tydelig at det har kommet til mange institutter over svært lang tid – og mange eksisterer fortsatt i beste velgående.

Med bakgrunn i boka som helhet vil vi trekke noen lærdommer for videre forskning og komme med noen innspill til diskusjonen om instituttsektoren i forskningspolitikken. Vi mener det trengs ytterligere forskning om instituttsektoren, både om enkeltinstitutter og grupper av dem. Det trengs å få tydeligere bilder av forskjeller og likheter, spennvidde og typiske trekk innenfor grupper av institutter. Vi vil særlig framheve betydningen av komparative studier, mellom grupper av institutter, mellom land og over tid. Relasjonene mellom instituttene og forskningen i næringslivet er ikke med i denne boka; der er det flere viktige, nye problemstillinger å ta fatt på. Ulike politikkområder har forskjellige forhold til forskningsinstitutter innenfor sine felt, samtidig har ulike deler av statsforvaltningen forskjellige relasjoner til institutter innenfor sine områder. Slike relasjoner kunne vært gjenstand for mer forskning, blant annet om forskningens betydning innenfor ulike politikkområder og forskjeller mellom ulike deler av forvaltningen.

I flere kapitler og i denne innledinga har vi nevnt at det i dag og over tid går og har gått karriereveier mellom de ulike forskningsstedene. Betydningen av slike veier kan være forskjellig i ulike deler av instituttsektoren og til ulike universiteter og høyskoler. I forskningspolitikken er forskningsinstituttene gjerne vektlagt som kompetanse- og rekrutteringsbase til institusjonene for høyere utdanning, og i mer enn 50 år har gjensidige bistillinger vært sett som et virkemiddel for mer samarbeid og kunnskapsutvikling i forsknings-

systemet. Her er det, etter vår vurdering, mange flere spørsmål å utforske, som betydningen av ulike karriereveier for hver av institusjonstypenes virke, eller hvordan erfaring fra oppdragsforskning vurderes ved ansettelser i universiteter og høyskoler, i Norge og i andre land.

De siste 15–20 årene har konkurranser, om deler av grunnbevilgningen, om oppdrags- og bidragsforskning og om forskningsmidler i Norge og EU, vært viktige – mellom institutter og mellom sektorene. Samtidig understrekes arbeidsdeling og samarbeid, og arbeidsdeling premieres i noen grad. Dette gjelder både konkurranser i Forskningsrådet og i EU. Her kan det være dilemma som kan håndteres forskjellig, og som det er interessant med forskning om.

I alle de 50 årene fra Stortinget i 1975 diskuterte den første egne stortingsmeldingen om forskningspolitikken, har instituttsektoren vært tematisert i alle forskningsmeldinger. Det er stor kontinuitet i omtalene, selv om det har vært bekymring for at sektoren samlet sett har vært for lite robust og trenger flere ressurser. Tydeligere mål om økt forskningskvalitet har kommet til over tid. Samtidig er kunnskapen fra forskningen i instituttsektoren alltid understreket som verdifull for politikk og samfunn. Selv om antallet og størrelsen av enkeltinstitutter har variert, har instituttsektorens berettigelse stått fast som premiss i den forskningspolitiske debatten.

Tabell 1.1

Noen norske forskningsinstitutter etter år for opprettelse.

| År | |
|------|--|
| 1773 | Norges geografiske oppmåling |
| 1858 | Norges geologiske undersøkelse |
| 1860 | De praktisk-vitenskapelige fiskeriundersøkelser, fra 1900 Havforskningsinstituttet |
| 1866 | Meteorologisk institutt |
| 1891 | Veterinær-patologisk laboratorium, fra 1914 Veterinærinstituttet |
| 1891 | Statens fiskeriforsøksstasjon |
| 1911 | Statens serumlaboratorium, fra 1928 Statens institutt for folkehelse |
| 1917 | Geofysisk institutt, Bergens Museum |
| 1922 | Institutt for sammenlignende kulturforskning |
| 1928 | Norges Svalbard- og Ishavs-undersøkelser |
| 1928 | Statens vitamininstitutt |
| 1930 | Chr. Michelsens institutt |

| År | |
|------|---|
| 1931 | Hermetikkindustriens laboratorium |
| 1946 | Forsvarets forskningsinstitutt |
| 1947 | Landbruksøkonomisk institutt |
| 1947 | Fiskeridirektoratets institutt for kjemisk-tekniske undersøkelser |
| 1948 | Institutt for atomenergi |
| 1949 | Norsk institutt for tang- og tareforskning |
| 1949 | Sentralinstituttet for industriell forskning |
| 1950 | SINTEF, Selskapet for industriell og teknisk forskning ved Norges tekniske høgskole |
| 1950 | Institutt for samfunnsforskning |
| 1952 | Norsk regnesentral |
| 1953 | Norges geotekniske institutt |
| 1953 | Norsk byggforskningsinstitutt |
| 1957 | Norsk gerontologisk institutt |
| 1958 | Norsk institutt for vannforskning |
| 1958 | Transportøkonomisk institutt |
| 1958 | Institutt for industriell miljøforskning |
| 1959 | Statens institutt for alkoholforskning |
| 1959 | Norsk utenrikspolitisk institutt |
| 1964 | Arbeidsforskningsinstituttet |
| 1966 | Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning |
| 1967 | Norsk institutt for by- og regionforskning |
| 1969 | Norsk institutt for luftforskning |
| 1969 | NAVFs utredningsinstitutt |
| 1970 | Norsk institutt for sykehusforskning |
| 1970 | Statens institutt for forbruksforskning |
| 1972 | Norges Skipsforskningsinstitutt |
| 1973 | Rogalandsforskning |
| 1973 | Fiskeriteknologisk forskningsinstitutt |
| 1975 | Industriøkonomisk institutt |
| 1975 | Institutt for kontinentalundersøkelser |
| 1979 | Nordlandsforskning |
| 1982 | Fagbevegelsen senter for forskning, utredning og dokumentasjon, Fafo |

| År | |
|------|---|
| 1984 | Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø (FORUT) |
| 1984 | Østlandsforskning |
| 1984 | Stiftelsen Senter for anvendt forskning (SAF ved NHH) |
| 1985 | Agderforskning |
| 1986 | Stiftelsen Universitetsforskning i Bergen (Unifob) |
| 1986 | Nansen senter for miljø og fjernmåling |
| 1987 | Stiftelsen allmennvitenskapelig forskning i Trondheim (Allforsk) |
| 1990 | Senter for internasjonal klima- og energipolitisk forskning, Cicero |
| 1996 | Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring |
| 1998 | Frischsenteret |
| 2004 | NTNU Samfunnsforskning AS |
| 2005 | Nofima AS – Norsk institutt for akvakultur, fiskeri og matforskning |
| 2017 | NORCE Norwegian Research Centre AS |

Kilde: hovedsakelig NIFUs kataloger over forskningsenheter i instituttsektoren: 1985, 1993 og 2020.

Referanser

- Barona, J. (2015). *The Rockefeller Foundation. Public health and international diplomacy 1920–1945*. Pickering & Chatto.
- Benum, E. (1978). *Sentraladministrasjonens historie, 1845–1884*. Universitetsforlaget.
- Benum, E. (2007). Et nytt forskningspolitisk regime? Grunnforskningen, OECD og Norge 1965–1972. *Historisk tidsskrift*, 86, 551–574.
- Bleiklie, I. & Michelsen, S. (2008). The university as enterprise and academic co-determination. I A. Amaral, I. Bleiklie & C. Musselin. (Red.), *From governance to identity* (s. 57–78). Springer.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Christensen, J. & Holst, C. (2020). *Ekspertenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægred, P. & Trondal, T. (2018). *Sentralforvaltningen – stabilitet og endring gjennom 40 år*. Universitetsforlaget.
- Elvbakken, K. T. (2017). Veterinarians and public health: Food control in the professionalization of veterinarians. *Professions and Professionalism*, 7(2), 1–15.
- Elvbakken, K. T. & Heiret, J. (2022). Universitetet i forskningsbyen Bergen. I A. Andresen, D. Blazevic. & K.T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier, Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind I Politikken og hverdagen* (s. 423–457). Fagbokforlaget.

- Elvbakken, K. T. & Veggeland, F. (2024). The roots and routes of public health institutes in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 1–23.
- Godin, B. (2005). *Measurement and statistics on science and technology. 1920 to present*. Routledge.
- Greve, C., Lægread, P. & Rykkja, L. H. (Red.). (2016). *Nordic administrative reforms – Lessons for public management*. Palgrave Macmillan.
- Grove, K. (2012). *Uni Rokkansenteret, frå SEFOS og LOS til Stein Rokkans hus*. John Grieg Forlag.
- Grønlie, T. & Flo, Y. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bind 2. Den nye staten? Tiden etter 1980*. Fagbokforlaget.
- Henriques, L. & Laredo, P. (2013). Policy-making in science policy: The ‘OECD model’ unveiled. *Research Policy*, 43, 801–816.
- Jacobsen, K. D. (1964). *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Universitetsforlaget.
- Jacobsen, K. D. (2014). *Fragmenter fra sentraladministrasjonens historie, 1884–1914*. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB.
- Meld. St. 5 (2022–2023). *Langtidsplanen for norsk forskning 2023–2032*.
- Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*.
- Messel, J. (2022). *Profesjonsutdanninger i sentrum: Fra jordmorutdanning til OsloMet*. PAX.
- Niskanen, K. (2017). Snille etterfrågas! Rockefeller Foundation, forskarpersona och kön vid Stockholms högskola under mellankrigstiden. *Scandia*, 83(2), 11–40.
- NOU 1991: 24. *Organisering for helhet i norsk forskning*.
- NOU 1999: 18. *Organisering av oppdragsvirksomhet: En vurdering av rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning*.
- NOU 2008: 3. *Sett under ett – ny struktur i høyere utdanning*.
- Petersen, K., Stewart, J. & Sørensen, M. K. (Red.). (2013). *American foundations & the European welfare states*. University Press of Southern Denmark.
- Roll-Hansen, H. (2022a). Forskning i velferdsstatens tjeneste. I A. Andresen & K.T. Elvbakken, K.T. (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier, Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind 3 Kunnskapen i samfunnet* (s. 197–232). Fagbokforlaget.
- Roll-Hansen, H. (2022b). Maktutredene. I A. Andresen & K.T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier, Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind 3, Kunnskapen i samfunnet* (s. 233–262). Fagbokforlaget.
- Rozwadowski, H. M. (2002). *The sea knows no boundaries: A century of marine science under ICES*. University of Washington Press.
- Schwach, V. (2000). *Havet, fisken og vitenskapen: Fra fiskeriundersøkelser til havforskningsinstitutt 1860–2000*. Havforskningsinstituttet.
- Schwach, V. (2022). Vitenskapelig kvalitet og forskningspolitiske vendepunkter, 1945–1970. *Historisk tidsskrift*, 101(3), 197–212.
- Skoie, H. (1985). *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*. NAVFs utredningsinstitutt.
- Aagaard, K., Hansen, H. F. & Rasmussen, J. G. (2016). Mergers between governmental research institutes and universities in the Danish HE Sector. *European Journal of Higher Education*, 6(1), 41–55.



Forskningsinstituttene hadde sjelden egne bygninger, men kunne holde til i bygårder. Norges geologiske undersøkelse (NGU) holdt hus ved universitetet. I 1889 flyttet NGU til Victoria terrasse. I 1961 flyttet NGU inn i eget bygg på Østmarkneset i Trondheim.

Foto: Riksantikvaren

Del 1

Historiske linjer –
forskningsinstitutter
i Skandinavia



Et eget bygg til Havforskningsinstituttet sto ferdig på Nordnes i Bergen i 1960.

Foto: Havforskningsinstituttet, Lars Dokksæther.

Schwach, V. (2025). Saksbehov, sektordriv og sammenføring: En historie om forskningsinstitutter i Norge. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 37–59). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530102>

Kapittel 2

Saksbehov, sektordriv og sammenføring

En historie om forskningsinstitutter i Norge

Vera Schwach

Innledning

I dette kapittelet undersøkes forbindelser mellom vitenskap og politikk-utforming fra midten av 1800-tallet til omkring 2000. Målet er å vise hvordan forskning fikk plass i byggingen av den norske staten.¹ Behovet for sakkunnskap har resultert i ulike typer forsknings- og kunnskapsinstitusjoner. Politikken kunnskapsbehov har bidratt til et forskningssystem med et betydelig innslag av offentlig finansierte forskningsinstitutter. Fremveksten av landets offentlige forskningsinstitutter plasseres i en historisk og forskningspoli-

¹ Vitenskap, forskning og forsknings- og utviklingsarbeid (FoU) brukes for enkelthets skyld synonymt i kapittelet.

tisk sammenheng. Innfallsvinkelen er hvordan ulike regjeringers målsettinger og politikkkutforming har innrammet instituttene faglig, organisatorisk og finansielt. Historien er delt inn i fem perioder; inndelingen er tuftet på sentrale trekk ved utbyggingen av forskningssystemet. Jeg legger vekt på det skiftende regjeringer etterspurte av kunnskap og på vendepunkter i forskningspolitisk tenkning og bruk av styringsverktøy.

Kapittelet har to temaer, og de faller langt på vei sammen med periodiseringen. Det første temaet handler om rekken av offentlige saksbehov som la grunnlaget for fremveksten av et forskningssystem med stort innslag av statlige forskningsinstitutter, 1860–1980. Historisk sett hadde enhetene ulike navn: praktisk-vitenskapelige undersøkelser, komiteer, kommisjoner, kontorer, forsøksvirksomhet og laboratorier, men spesielt etter 1945 ble «institutt» den foretrukne betegnelsen. Samlet sett ble det etablert mellom 100 og 200 slike forskningsenheter mellom 1860 og 2000. Alle disse gjennomgås selvsagt ikke enkeltvis; det er valgt ut eksempler som belyser karakteristiske trekk i ulike tidsrom. Institutter som skulle dekke saksbehov for offentlig forvaltning vies mest oppmerksomhet, fordi denne typen forskningsinstitutter så langt har vært mindre utforsket enn teknisk-industrielle institutter, dem rettet mot næringslivets behov.

Kapittelets andre tema tar opp politikk og interne og eksterne faktorer som endret forskningsinstituttens vilkår i tiårene 1980–2000. Jeg peker på faktorer som hver for seg og samlet sett, innvirket på instituttens betingelser som fristilling, økt eksternt finansiering og fremveksten av randsoner ved universiteter og høyskoler (UH-sektoren). Argumentet er at forskningsinstituttene langt på vei mistet sin posisjon som et forskningspolitisk hovedinstrument for FoU-arbeid.

Analysen bygger på offentlig statistikk og dokumenter fra politiske prosesser, som offentlige utredninger og stortingsmeldinger om forskning, publiserte institusjonshistorier og forskningspolitiske arbeider, samt politisk- og vitenskapshistorisk litteratur.

Kunnskap for fysisk infrastruktur (1860–1890)

Det begynte med kunnskapsbehov for militære formål, men fra 1840-årene fikk sivile behov forrang. Fra 1860-tallet ser vi det første omrisset til oppbyggingen av en struktur for å dekke statens kunnskapsbehov innenfor spesifikke politikkområder.

I 1773 begynte det militære å kartlegge Norges geografi og topografi, og Norges geografiske Opmaaling, kimen til dagens Kartverket, ble opprettet (Benum, 1979, s. 135–146). Men det var regjeringsprogrammer på 1830-tallet med planer for økonomisk og politisk utvikling som la grunnlaget for mer målrettet innsats for fagkunnskap for sivile formål og politikkområder (Seip, 1974, s. 101–102). Fra 1845 ble Departementet for det Indre sentralt for å bedre samfunnskårene med økonomisk modernisering og sosiale reformer (Benum, 1979, s. 135–136, 161–164).

Fra 1860-tallet ble behovet for kunnskap om landets fysiske infrastruktur for å utvikle og forvalte landets ressurser politisk viktig, og en administrativ infrastruktur med nasjonal statistikk og et arkivverk ble etablert. Enhetene ble finansiert over statsbudsjettet (Benum, 1979, s. 136). Universitetets professorer ble brukt som konsulenter; det samme gjaldt for helsevesenet og fiskeriene (Schwach, 2000, s. 23–33; Myhre, 2020; Elvbakken, 2020). Å bistå staten hørte til professorenes embetsplikter, men universitetet som institusjon inntok en heller beskjeden rolle i å løse forvaltningens saksbehov. Det var mest et lærested for høyere utdanning, og vedvarende små bevilgninger la begrensninger på hvilke oppgaver universitetet kunne ta på seg (Collett, 2011; Kyllingstad & Rørvik, 2011). For å imøtekomme statens behov for astronomiske beregninger, det var en forutsetning for å kunne bestemme Kristianias tid og nøyaktig geografisk posisjon, måtte det for eksempel bygges et observatorium ved universitetet. Historikeren John Peter Collett skriver lakonisk: «Stortinget hadde bevilget 14 000 spesidaler til et astronomisk observatorium i 1830, det stilte alle andre byggeprosjekter i bero.» (Collett, 2011, s. 276).

Statens kunnskapsbehov gjaldt ofte spørsmål som ikke alltid enkelt kunne forenes med universitetets kjerneoppgaver: høyere utdanning og disiplinært rettet forskning. Et slikt saksbehov var å bestemme Norges geografi; andre handlet om å kartlegge landets geologi, forstå klimaet og været, dokumentere torskens og sildas vandringsmønstre og befolkningens liv og levnet. En hovedhensikt

med disse utforskningene av natur og naturressursene var å legge et grunnlag for å modernisere næringer.

Stortinget og spesielt regjeringer skaffet seg sakkyndig kunnskap på tre måter. Den ene var å søke faglig ekspertise hos enkeltpersoner ved universitetet eller annetstedsfra. Den andre måten var å opprette embeter for sakkyndige i sentralforvaltningen. Noen av embetene ble omgjort til direktorater, andre til enheter for forskning, eller enheter for å tilrettelegge materiale som andre kunne bruke vitenskapelig. Grensene mellom forskning, dokumentasjon og utredninger var glidende. Finansdepartementets arkivering ble til Riksarkivet i 1875, tabellkontoret ble til økonomisk statistikk og utredning og Statistisk sentralbyrå i 1876 (Benum, 1979, s. 153–158).

En tredje og mye brukt måte var å opprette særskilte enheter for å dekke behovet for områdespesifikk sakkunnskap. Den ovennevnte militære kartleggingen og landmålingen ble utvidet med bevilgning til Gradmålingskommisjonen (1863) (Seue, 1878; Benum, 1979, s. 136–146, 149–152). Kommisjonen fikk sitt eget kapittel i statsbudsjettet i 1876 og avsluttet arbeidet i 1885. En avgjørende nydannelse var systematisk geologisk kartlegging og forskning: opprettelsen av Norges geologiske undersøkelse (NGU) i 1858 (Børresen & Waale, 2008). Sammen med de praktisk-vitenskapelige fiskeriundersøkelsene i 1860 og Meteorologisk institutt i 1866, fikk NGU permanent karakter. Alle tre hadde faste poster på statsbudsjettet. En forklaring på etableringene kan ha vært Stortingets langvarige skepsis til å øke universitetets bevilgninger for andre formål enn å utdanne embetsmenn og fageksperter – en annen kan være at disse oppgavene ikke ble sett som universitetets oppgaver, men som praktiske oppgaver for staten. Likevel, fram til rundt 1900 kunne forskerne ha stillinger, eller på annen måte være knyttet til universitetet, der også lokalene gjerne var.

Geologi, havforskning og meteorologi skulle resultere i forvaltningsnyttig kunnskap, men ga også grunnleggende viten. NGU skulle kartlegge for å lære landets geologi å kjenne, men samtidig for å utvikle bergverksnæringen og en steinindustri. De praktisk-vitenskapelige fiskeriundersøkelsene bidro til å styrke marin zoologi, mens innsig og variasjoner i silde- og torskeforekomster ble studert. Uvær skulle varsles, og værskifter forstås. Felles for disse tre initiativene var at regjeringen mente det nødvendig å påkoste forskning innenlands. I samme periode fikk også medisin- og landbruksforvaltningen styrket sin fagkyndighet med henholdsvis et medisinaldirektørembete i 1875 og landbruksdirektørembetet i 1877. Men i landbruket, ferskvannsfiskeriene

og i skogbruket hadde import og spredning av innført kunnskap forrang inntil 1890 (Jacobsen, 1964/1978; Berg, 1986, s. 9–49; Almås, 2002, s. 193–197). Fra da satset regjeringen på å etablere flere enheter innenlands for å drive forskningsarbeid.

Forsøk, standarder og kontroll (1890–1920)

Nye saksbehov gjaldt sykdom og helse hos folk og dyr, foredling av råstoffer fra havet og jorda. Laboratoriearbeid, feltarbeid og forsøksvirksomhet krevde ofte bygninger og annen utrustning som universitetet knapt hadde. Muligheten for stortingsbevilgninger var nok større om foregangsmenn ønsket og regjeringene kunne argumentere med praktisk nytte for nærings- eller samfunnsliv. Både i jordbruks- og helsepolitikken medvirket fagekspertisen aktivt for å institusjonalisere kunnskapsdannelse med anvendte siktemål. Jordbruket, veterinærvesenet, helsevesenet og fiskeriene fikk en sterk stilling med sin tydelige tilknytning til departementer og direktorater. Andre saks- og fagfelter, som geologi og meteorologi, hadde svakere forbindelser til forvaltningsorganer.

Et tegn på dette er at NGU i 1899 ble flyttet fra Arbeidsdepartementet, som var et departement for infrastruktur og offentlige arbeider, til Kirke- og undervisningsdepartementet, med ansvar for viktige deler av utdannings-systemet og forskning. Meteorologisk institutt ble skilt fra universitetet i 1909 og underlagt Arbeidsdepartementet (Nilsen & Vollset, 2016, s. 137). Til forskjell fra Norges landbrukshøyskole med tette koblinger til Landbruksdepartementet (fra 1900), ønsket ikke universitetet å drive med praktisk-vitenskapelig arbeid. Kollegiet var ikke interessert i Meteorologisk institutt som det mente var for praktisk rettet. Oppgavene ved instituttet hadde ifølge kollegiet: «mere og mere gaaet over i praktisk-videnskabelig retning, med talrige filialer udover det hele land og uden direkte betydning for universitetet som sådan.» (fra Nilsen & Vollset, 2016, s. 139).

Et vedvarende trekk i jordbrukspolitikken fra slutten av 1800-tallet synes å ha vært en nær forbindelse mellom lavere og høyere utdanning, næringsinteresser, sentralforvaltning og forskning (Tveite, 1989). Målet var en moder-

nisert jordbruksnæring, der forskning og forsøksvirksomhet sammen med formidling og rådgivning var virkemidler. Særlig var bedret plantekultur viktig, men også forsøk for skogbruket og husdyrdrift kom i gang. Landbruk i et langstrakt, klimatisk variert land med små gårdsbruk la føringer. Landet ble inndelt i forsøksdistrikter. Staten kjøpte sin første forsøksgård i 1905, eide fire i 1914 og drev én gård i samarbeid med Det norske myrselskap (Landbruksdepartementet, 1946, s. 11–13). Gårdene lå spredt over hele landet. Fram til 1940 skjedde det en samordning med nasjonale forsøksråd med vekt på plantekultur, dyreforsøk og annen jordbruksforskning (Brandt mfl., 2019, s. 114–115).

Utskillingen av veterinærvesenet fra helsevesenet i 1890 ble generelt viktig for forskning i veterinærmedisin. Lov om kjøttkontroll la grunnlaget for et direktørembete for veterinærvesenet og for opprettelsen av Det veterinær-pathologiske laboratorium i 1891, fra 1914 Veterinærinstituttet (Elvbakken, 2017; se kapittel 10).

I 1900 besluttet Stortinget å legge de vitenskapelige fiskeriundersøkelsene til Bergen. Fagfeltet, som var blitt omdøpt til havforskning, utgjorde en bærende og samlende del av den nyopprettede Fiskeristyrelsen (etter 1906 Fiskeridirektoratet) (Schwach, 2000, s. 87–96). I 1903 overtok det nyopprettede Handelsdepartementet forvaltningsansvaret for saltvannsfiskeriene og havforskningen. Den geografiske avstanden til Bergen, sammen med et innomhus forskningsinstitutt, bidro til Fiskeridirektørens svært selvstendige posisjon fram til 1970-årene. I fiskeriene kom det i tillegg til de vitenskapelige undersøkelsene av næringens ressursgrunnlag, forsøk og forskning for foredling av råstoffet. Statens fiskeriforsøksstasjon fra 1891 hadde et dobbelt mandat – produktutvikling og kvalitetssikring av råstoffet. Det omfattet kjemisk-bakteriologiske undersøkelser og utvikling av metoder for konservering som frysing og hermetisk nedlegging, videre kvalitetskontroll av tran og andre fiskeoljer (Njaa, 1997; se kapittel 11).

Folkehelse, fysiske krefter og kultur (1920–1950)

Årene mellom de to verdenskrigene ble til dels magre år for norsk forskning, også for instituttene. Igangsatte undersøkelser fortsatte, ofte på et beskjedent nivå. Statens satsing var sparsom sammenlignet med årene etter 1945. Det begynte med en kort opptur. Første verdenskrig hadde overbevist personer i regjeringspartiene (Venstre, Høyre og Frisinnede Venstre) og sentrale samfunnsbyggere om vitenskapens viktige rolle for sivilisasjonsutvikling, økonomiske, kulturelle og moralske fremskritt. Ny våpenteknologi hadde bidratt til utfallet av krigen, og vitenskap var mobilisert for å sikre mat- og andre forsyninger og utvikle næringslivet, spesielt industrien. Krigsøkonomien skapte noen store private formuer og økte skatteinntekter til kommune og stat. Første verdenskrig hadde også skapt en politisk vilje til fred og overnasjonalt samarbeid. Forskning skulle bidra i fredsarbeidet.

Like før oppgangstiden ble avløst av flere økonomiske kriser, opprettet Stortinget noen fond som skulle gi midler til forskning (Kvaal, 1997, s. 104–106, 126–127; Kyllingstad, 2008, s. 11–12). Disse fondene, med tilskudd fra sparsomme statsbudsjettbevilgninger, og litt senere også bransjerettede fond, ble viktige finansieringskilder (Kvaal, 1997, s. 126, 134–135). Forskning fikk også noen tilskudd fra produksjonsavgifter som den på eksport av fiskeprodukter, hvalolje og landbruksvarer (Schwach, 2000, s. 205–206; Brandt mfl., 2019, s. 125). De begrensede finansieringsmulighetene reduserte initiativer til instituttdannelser, men det ble dannet et fåtall institutter, særlig for å dekke kunnskapsbehov i enkelte bransjer og for helsearbeidet. Ved siden av dette ble det etablert et fåtall forskningsenheter – akademier, som ikke var innrettet mot anvendt kunnskap for politikktutforming, men som skulle gjøre det mulig å fordype seg i forskningsoppgaver over tid og uten undervisningsforpliktelser.

Helsepolitikken ble mer vitenskapeliggjort (Seip, 1989). Vitenskapeligjøringen hang delvis sammen med kampen mot alvorlige smittsomme sykdommer og innsatsen for å bedre sunnhetstilstanden i landet. Foruten tuberkulosebekjempelse og hygienearbeid sto kunnskap fra vitaminforskning og ernæringsvitenskap sentralt. Så vel i Norge som i Danmark og Sverige hadde staten, inspirert av internasjonale forskerfellesskap, opprettet laboratorier som ledd i bekjempelsen av smittsomme sykdommer allerede før første verdenskrig (Elvbakken & Veggeland, 2024). I mellomkrigstiden, med deltakelse

i Folkeforbundet og dets helsearbeid, ble virkefeltet til disse laboratoriene utvidet. Rockefeller-fondene ga støtte til flere slike institutter, også til det norske, hvor Rockefeller bidro til å ferdigstille et nytt instituttbygg, og instituttet fikk fra 1929 navnet Statens institutt for folkehelse (FHI).

Statens vitaminlaboratorium ble etablert i 1928 og skulle garantere innholdet av D-vitamin i tran, denne viktige eksportartikkelen. Etter andre verdenskrig ble virksomheten flyttet til fiskeriforvaltningen i Bergen (se kapittel 11).

Planer om akademier, altså frie forskningsinstitutter ble lansert i Norge sommeren 1917 (se kapittel 6). Akademier som tanke og ordening er interessante av to grunner når emnet er instituttens historie. For det første viser akademitanken at forskningstiden og muligheten til faglig fordypning var begrenset ved universitetet. I praksis hadde undervisningsoppgaver forrang. De ansatte kunne drive forskning når det lot seg gjøre ved siden av undervisning og andre plikter. Akademier skulle legge forholdene til rette for fordypning, også i fag uten mange studenter. Tanken om akademier for konsentrert forskningsinnsats uten undervisningsavbrudd var forlokkende for universitetsansatte (Fure, 2011, s. 28).

For det andre var ordningen med akademier viktig som bakgrunn for etableringen av tre forskningsinstitutter. Først ute var Institutt for sammenlignende kulturforskning i 1922 i Oslo. Det støttet (tverr)faglig forskning i overveiende humanistiske disipliner. Etter andre verdenskrig manglet instituttet finansiering på grunn av inflasjon som hadde redusert pengeverdien i de vitenskapelige fondene og små tilskudd fra regjeringen. Instituttet gikk inn i Det Norske Videnskaps-Akademi og mistet mye av sin betydning som et selvstendig, offentlig finansiert grunnforskingsinstitutt (Kyllingstad, 2008). Det andre var Geofysisk institutt ved Bergens Museum. Det ble opprettet i 1917 og var planlagt å skulle bli del av et kommende universitet i Bergen, noe som skjedde i 1946 (Hovland, 2007, s. 9–42, 61–72). Det tredje var Chr. Michelsens institutt (CMI) i Bergen, opprettet i 1930. Det ble virkeliggjort ved en testamentarisk gave fra en av Bergens store skipsredere og tidligere statsminister, Christian Michelsen. CMI skulle være, og ble, et selvstendig forskningsinstitutt.

Å bygge og trygge en velferdsstat (1950–1980)

Årtiene etter andre verdenskrig var preget av mer planmessig og omfattende oppbygging av forskningsaktivitet og -forvaltning enn tidligere. Sammen med arbeid og kapital skulle forskning bidra til å fremme industriell vekst, bygge velferdsstaten, og i ly av den kalde krigen, trygge landet. Det første kunnskapsbehovet var knyttet til forsvarspolitikken og styrkingen av landets militære infrastruktur, men sivile oppgaver fulgte raskt etter. Saksbehovene omfattet fysisk infrastruktur, byggingen av velferdsstaten organisatorisk og sosialt, og kunnskapsbehov for utenriks- og internasjonal politikk.

Et uttrykk for forskningssatsingen var opprettelsen av forskningsråd og andre statlige forvaltningsorganer som skulle være koblingspunkter mellom vitenskap og politikk. Tre forskningsråd, på 1970-tallet utvidet til fire, ble opprettet (Brandt mfl., 2019). Rådene var tuftet på ideen om at FoU-arbeidet skulle inndeles etter sentrale samfunnssektorer og styres av sektorenes behov. Det teknisk-naturvitenskapelige forskningsrådet (NTNF), dannet i 1946, gikk i spissen når det gjaldt å organisere sitt sektoransvar i institutter.

Som et svar på en mulig konkurranse fra NTNF-instituttet Sentralinstituttet for teknisk forskning, opprettet Norges tekniske høgskole (NTH) Selskapet for teknisk og industriell forskning – SINTEF i 1950 (Kvaal, 1992, s. 20–22; Brandt mfl., 2019, s. 71–77, Nygaard, Grove & Aven, 2025). Dette gjorde det mulig for NTHs professorer og andre vitenskapelig ansatte til å ta på seg oppdrag for industri og annet næringsliv. SINTEF kom til å inspirere senere forskningsstiftelser (se kapittel 8 og kapittel 15).

Samlet sett inntok forskningsinstitutter en sentral plass i forskningspolitikken fra sent på 1940-tallet til tidlig på 1980-tallet. Dette gjaldt både for regjeringer fra Arbeiderpartiet og fra borgerlige partier. Utbyggingen skjøt fart på 1950- og særlig på 1960-tallet. Veksten var langt på vei selvgrodd, drevet fram av aktuelle saksbehov i de ulike samfunnssektorene. Pådrivere var sentralforvaltningen, forskningsråd, enkeltforskere og fagmiljøer med kryssende faglige og politiske engasjement. Det var personlig kontakt og overlapp mellom instituttforskere og vitenskapelig ansatte ved universiteter og vitenskapelige høyskoler, men liten institusjonell kobling mellom instituttsektoren og UH-sektoren.

Militær og sivil infrastruktur

Fysikkfagets betydning for krigføringens teknologier og den kalde krigens utfordringer satte politiske spor. Gerhardsen-regjeringen satset på militærforskning og opprettet Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i 1946. Det var underlagt Forsvarsdepartementet og ble et toneangivende institutt både for militær og sivil forskning (Njølstad & Wicken, 1997). Satsingen på atomenergi ble realisert med Institutt for atomenergi (IFA) i 1948 (fra 1980 Institutt for energi (IFE)) (Njølstad, 1999). IFA skulle være et sivilt forskningsinstitutt. Betoningen av det sivile kan indikere at Arbeiderparti-regjeringen ønsket å begrense den militære politiske innflytelse. NTNf fikk ansvar for atomforskningen, men hadde i realiteten ingen myndighet over prioriteringene IFA gjorde, skriver historikeren Thomas Brandt i historien om forskningsrådene i Norge (Brandt mfl., 2019, s. 66–71).

Foruten ansvaret for IFA og industriens behov opprettet NTNf en rekke andre institutter for å ivareta statens kunnskapsbehov for fysisk og administrativ infrastruktur. Blant dem var Norges geotekniske institutt (NGI) i 1950, Norsk Regnesentral i 1952, Norsk institutt for vannforskning (NIVA) og Transportøkonomisk institutt (TØI) begge i 1958, Norsk institutt for by- og regionforskning i 1967 (se kapittel 13), og Norsk institutt for luftforskning i 1969.

Norges landbruksforskningsråd (NLVF), opprettet i 1949, etablerte noen institutter for å løse forskningsoppgaver og bistå i moderniseringen – mer presist industrialiseringen – av landbruket (Brandt mfl., 2019, s. 136–137) (se også kapittel 10). De fleste instituttene lå direkte under Landbruksdepartementet, men det spilte mindre rolle, for koblingene i sektoren, var som nevnt, tette. I fiskerisektoren fikk først Fiskeridirektøren og fra 1972 også Fiskeriforskningsrådet (NFFR) opprettet et fåtall institutter (Brandt mfl., 2019, s. 211–212). Mens i Norges almenntvitenskapelige forskningsråd (NAVF) fra 1949, der universitetsinteressene sto sterkt, var skepsisen til å bevilge penger til institutter utenfor universiteter tydelig. De fleste instituttene på «NAVFs fag- og saksfelter» ble opprettet og lagt til flere, forskjellige departementer. Blant de få rådsinstituttene var NAVFs utredningsinstitutt i 1969 (i 2024 NIFU), samt noen mindre sentre med rådsfinansiering (NAVFs utredningsinstitutt, 1985, s. 79–81; Schwach, 2019).

Velferdspolitikkenes kunnskapsbehov – spredd utover

Industrien, landbruket og fiskeriene var vel etablerte samfunnssektorer med sine institutter plassert innenfor eller utenfor de respektive forskningsrådene. Velferdsforskningen, derimot, manglet langt på vei det sektorankeret som et dedikert forskningsråd, eventuelt et «sektordepartement» eller en fagdirektør kunne ha gitt. Forskningsbehovet for en rekke av velferdsstatens saks- og politikkkfelter ble, som vist nedenfor, forsøkt dekket av flere enkeltstående institutter som var administrativt og finansielt knyttet til ulike fagdepartementer (se også kapittel 6).

For å dekke kunnskapsbehovet for arbeidsforhold og -miljø opprettet Gerhardsen-regjeringen et laboratorium for kjemisk analyse og vurdering av eksponering i norsk arbeidsliv i 1947. Det lå under Direktoratet for arbeidstilsynet. Laboratoriet var en forløper til flere arbeidsforskningsinstitutter som senere ble lagt under Kommunaldepartementet. Statens institutt for alkoholforskning fra 1959, lå under daværende Sosialdepartementet.

For andre velferdspolitiske temaer hentet statsadministrasjonen kunnskap fra forskning ved Universitetet i Oslo (UiO) og to private forskningsinstitutter: Chr. Michelsens Institutt og Institutt for samfunnsforskning (ISF). Begge steder drev grunnleggende samfunnsvitenskapelig forskning, men antakelig slik at skillet mellom grunnleggende forskning og forskning med anvendte siktemål var porøst. ISF ble grunnlagt i 1950 og var, i likhet med CMI, et sjeldent eksempel på en privat donasjon som økonomisk grunnlag for instituttdrift i norsk sammenheng. Fram til midten av 1970-tallet var ISFs forskning finansiert med donasjoner fra familien Rinde, med tillegg av midler fra NAVF i form av stipendier og tidvis driftstilskudd, og noe tilskudd fra utenlandske fond. Da begynte arbeidet med å sikre en fast grunnbevilgning over statsbudsjettet. Det første tilskuddet kom i 1975 (Engelstad, 2000, s. 6–7). Med studenttilstrømningen på 1960-tallet ble instituttene for sosiologi og for statsvitenskap ved UiO i stor grad konsentrert om undervisningsoppgaver (Thue, 2000, s. 17). Fram til 1970-årene kunne ISF, ifølge historikeren Fredrik Thue, «[...] fylle rollen som et fristed for forskerutdanning og annen grunnforskning, inntil det ubønhørlig måtte tilpasse seg et endret institusjonslandskap og finne sin plass blant de øvrige frittstående sosialforskningsinstituttene.» (Thue, 2000, s. 17). Et tredje eksempel på donasjon som finansielt grunnlag var for øvrig det senere Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (Fafø), etablert i 1982 (se kapittel 14).

Allerede på 1950-tallet favnet velferdsforskningens temaer bredt. Likevel var politikere, trolig med sterk medvirkning fra toneangivende samfunnsvitere, enige: Det trengtes mer – et sosialvitenskapelig institutt som kunne bidra med kunnskap til forvaltning og politikkkutforming. En stortingsmelding fra 1962 munnet ut i et konkret forslag om et anvendt sosialvitenskapelig forskningsinstitutt (St.meld. nr. 7 (1962–63)). Det ble konkretisert som kontakt mellom universitets- og instituttmiljøer og med departementsrepresentasjon i styret. Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning (INASVF) åpnet dørene i 1966. Det ble underlagt Kirke- og undervisningsdepartementet, altså plassert utenfor NAVF.

Samordningen og styringen med «velferdsinstituttene» og de øvrige samfunnsforskningsinstituttene var trolig svakere enn for andre sektorer. Ønsket om sterkere styring kan ha vært motivasjonen da den andre Bratteli-regjeringen ønsket et eget forskningsråd for samfunnsplanlegging. Dette forslaget ble nedstemt. Stortinget bestemte i stedet å opprette Rådet for samfunnsplanlegging (RFSP) i 1976, og legge RFSP under NAVF. Tolv år senere, i 1987, ble det opprinnelige forslaget videreført i form av Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Rådet fikk bevilgnings- og styringsansvar for en rekke samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter (NORAS, 1989) (se kapittel 6).

Å trygge landet og se verden utenfor

Med den kalde krigen, Norges geografiske beliggenhet ut mot Atlanterhavet, og landets og vestens strategiske interesser i nordområdene, trengte Utenriksdepartementet mer kunnskap for utenriks- og sikkerhetspolitikk i tillegg til teknologisk og militær forskning. Et eldre saksfelt med fornyede sikkerhetspolitiske, industrielle og forvaltningsmessige interesser var de polare områdene, spesielt Svalbard og Arktis. Polarforskningen hadde røtter tilbake til det tidlige 1800-tallet og hadde siden operert i krysningspunkter mellom kartlegging, forskning, ressursutnyttelse og utenrikspolitiske motiver. Nasjonale interesser i nord ble viktigere fra 1880-tallet og spesielt etter unionsoppløsningen med Sverige i 1905. Da styrket Norge sin interesse for Arktis. I 1906 begynte systematiske undersøkelser av Svalbard, som ble formalisert som Norges Svalbard- og Ishavs-undersøkelser i 1928 og omdannet til Norsk Polarinstitut i 1948. Instituttet ble først lagt under Industridepartementet

med tanke på industriell virksomhet, særlig gruvedriften på Svalbard (Drivenes & Jølle, 2004).

Politiske ambisjoner i Stortinget og Utenriksdepartementets kunnskapsbehov la grunnlaget for opprettelsen av Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) i 1959. Institusjonelt sto den britiske tenketanken fra 1920, «Chatham House – Royal Institute of International Affairs», som modell (NUPI, 2024). På samme måte dannet tenketank-konseptet inspirasjon for etableringen av Fafo (se kapittel 14). En annen opprinnelse hadde Fredsforskningsinstituttet (PRIO), som ble skilt ut fra ISF som en knoppskyting, med én forsker, Johan Galtung, som drivkraft (Engelstad, 2000, s. 9–10).

Miljø-, olje- og utviklingsforskning – brytninger i en etablert orden

Utover på 1970-tallet kom institutt-arkitekturen fra de første etterkrigstidene under press. Det selvgrodde forskningssystemet hadde vokst (Skoie, 1984, s. 131–134). Det var ikke tilstrekkelig å etablere enkeltinstitutter og finansiere dem med grunnbevilgninger eller med tilskudd av oppdragsmidler for å dekke alle politikkområder og kunnskapsbehov. Men det var ikke bare volumet og finansielle begrensninger som presset strukturen.

Presset kom også fra nye politikkområder med betydelige kunnskapsbehov: blant annet oljepolitikk, miljøvern og utviklingshjelp. Hver for seg og samlet utfordret disse områdene de etablerte sektorgrensene, forskningsrådsstrukturen og finansieringssystemet.

Landets første særskilte forskningsmelding *Om forskningens organisering og finansiering* (St.meld. nr. 35 (1975–76)) ble lagt fram av den andre Bratteli-regjeringen. Noen år tidligere, i 1972, hadde Brattelis første regjering fastslått sektorprinsippet. Dette innebar at fagdepartementene skulle ta ansvar for forskning, både for vitenskapelig kunnskap til nytte for den sektoren departementet styrte, og for kunnskap til direkte bruk i statsforvaltningen (St.prp. nr. 85 (1971–72); Skoie, 1984, s. 134). Prinsippet stadfestet gamle sektortilhørigheter og ga rom for å etablere nye. Samtidig ble forskningens betydning for politikktvikling styrket; departementene fikk egne budsjettposter for forskning, utviklings- og forsøksarbeid (Grønli, 2009, s. 352–353). Grensegangen mellom de tre oppgavene var glidende. Med egne budsjetter engasjerte flere departementer seg i FoU, ofte i form av bestillinger av kartlegginger, utredninger og forskning (Skoie, 1984, s. 134–136).

Miljøverndepartementet, opprettet i 1972, og Olje- og energidepartementet fra 1978, ble begge «forskningstunge» departementer som bestilte mye forskning for å dekke egne kunnskapsbehov og for å ivareta sitt brede sektoransvar. Miljøforskning ble viktig for å innramme miljøfeltet som politikkområde (Brandt mfl., 2019, s. 242–243). Miljøverndepartementet valgte instituttveien; det fikk seg overdratt eldre enheter og opprettet etter hvert noen nye. Kunnskapsbehovet knyttet til olje og petroleumsnæringen ga en sterk vekst for SINTEF og andre spesielt teknisk-industrielle institutter.

Miljøforskning er også interessant på en annen måte: Et betydelig internasjonalt biologiprogram, med økologisk tilsnitt, «The International Biological Program (IBP)» (1964–1974), bidro til å fremme tidsbegrensede programmer og prosjekter² som en foretrukket måte å organisere forskning på, både innenfor dette fagfeltet og generelt (Brandt mfl., 2019, s. 236–240).

I 1975-meldingen foreslo regjeringen en tredelt finansieringsstruktur for forskningsinstituttene: grunnbevilgning, programmidler fra forskningsrådene og oppdragsinntekter. Bratteli-regjeringen presiserte ikke fordelingen mellom de tre delene, men Thulin-utvalget i sin NOU 1981: 30A mente at normen for de teknisk-industrielle instituttene skulle være at grunnbevilgningen utgjorde 25 prosent, programmidlene 25 prosent og oppdragsforskning 50 prosent (se også kapittel 7). Forskningsrådene, med NTNF i spissen, innførte programmer med fastlagt budsjett, krav til prosjektbeskrivelser og formaliserte konkurranser om midlene. Dette la grunnlaget for å gjøre forskningsrådene til mer strategiske organer. Fordelingsnormen ble sjelden innfridd, men viktig her er at programtenkningen endret instituttene og tilførte forskningssystemet en ny type dynamikk (se kapittel 5 og kapittel 6 for eksempler). Denne typen forskningsprogrammer og prosjekter skilte seg i omfang fra storskalaprojekter, «big science», som atomforskning og romforskning, med storstilte krav til instrumenter og fasiliteter. Slike storskalaprojekter var nasjonale og/eller organisert i internasjonale organisasjoner. «Big science» har blitt studert av vitenskapshistorikere og statsvitere (Galison & Hevly, 1992; Li, 2011).

² Programmer og prosjekter ble brukt om hverandre og ofte med delvis overlappende betydning spesielt på 1970- og 1980-tallet.

Interessant her er at vitenskapelig ansatte og fagmiljøer ved universitetene begynte å søke programmidler i konkurranse, ofte i formalisert samarbeid med forskere i instituttsektoren; slik det skjedde for eksempel i utviklingsforskning (Andresen, 2022) og marin miljøforskning (Brandt mfl., 2019, s. 216, 258–259).

Samordnet kunnskap og et marked (1980–2000)

Ved inngangen til 1980-årene dekket denne omfattende instituttsektoren anvendte kunnskapsbehov på en rekke politikkområder. Samtidig satset regjeringen på å styrke forskningsinnsatsen innen områder som miljøpolitikk, oljeutvinning, havbruk og materialvitenskap (St.meld. nr. 60 (1984–85)). Noen nye saksbehov ble dekket ved instituttbygging, slik som regional forskning og økonomisk forskning. Den regionale forskningen ble ofte knyttet til de nye distriktshøyskolene, mens økonomisk forskning ble plassert i nærhet til økonomimiljøer i UH-sektoren (se kapittel 12).

Likevel, i det store og hele bremset instituttetableringene opp. Etableringen av regionale forskningsenheter og økonomiinstitutter er eksempler på hvordan et forskningspolitisk regime overlappet med et annet. Etterkrigsårenes forskningspolitikk som hadde lagt vekt på forskningsinstitutter for å løse sektorspesifikke, anvendte kunnskapsbehov, ble endret til fordel for ønsket om et mer sammenføydt system der forskning var fellesnevner. Nå ble begrepet «instituttsektor» etablert som fellesbetegnelse for de mange, ulike forskningsinstituttene. Konstruksjonen var et svar på regjeringens ønske om å samle enheter som utførte forskning og utviklingsarbeid (FoU) utenfor universiteter og høyskoler i en egen gruppe (St.meld. nr. 60 (1984–85), s. 73–75).

Derfor er det rimelig å hevde at 1980-tallet danner et forskningspolitisk vendepunkt. Hva skjedde som gjorde at forskningsinstitutter ikke lenger var et forskningspolitisk hovedinstrument og at forskningsinstituttene ble tettere integrert i et enhetlig forskningssystem? Tre viktige faktorer bidro til endringen i forskningslandskapet. Den første var fristillingsprosessen som startet rundt 1980 og varte over to tiår. Fristilling innebar en klargjøring av eierskap og styringsansvar og formalisering av avtaler om FoU-oppgaver. Den andre faktoren, som henger sammen med den første, var nye finansieringsstruk-

turer med vekt på prosjekt- og programbevilgninger og en formalisering av oppdragsforskning. Den tredje var Willoch-regjeringens politikk for å øke forskningsinnsatsen i UH-sektoren og dens forskningspolitiske følger.

Regional forskning

De regionale forskningsinstituttene ble stort sett dannet på 1980-tallet, men idégrunnlaget stammer fra 1970-årenes distriktspolitikk. Et bakteppe var en utdanningspolitikk som skulle tilby (kortere) høyere utdanning utenfor de større byene for å sikre kvalifisert arbeidskraft i alle regioner. Distriktshøgskolene (fra 1994 blant de statlige høgskolene) var et viktig virkemiddel. Motivet bak regionale forskningsstiftelser var å dekke distriktenes forskningsbehov og fordele forskningsressurser over hele landet. Fagpersonalet ved distriktshøgskolene skulle undervise og utføre egen FoU, men hadde ikke samme forskningstid som ved universitetene. Støtten fra daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet inngikk i politikken for å styrke kompetanse i distriktene (se også kapittel 15). I første halvdel av 1980-tallet var departementet en pådriver for å etablere regionale forskningsstiftelser og bidro med stiftelseskapital til flere av instituttene (Hansteen mfl., 1988, s. 77ff).

Forskningsmiljøene ble integrert i distriktshøgskolene, eller organisert som egne stiftelser i nærheten av disse høgskolene. De rettet oppmerksomheten mot regionale forhold av næringsmessig, politisk, kulturell og sosial art og tok oppdrag fra offentlig sektor og lokalt næringsliv, men interesserte seg også for andre temaer enn regionale interesser i snever geografisk forstand. Deler av forskningen bygde på fagtradisjoner ved eksisterende læresteder, som lærerhøgskoler, tekniske skoler og andre utdanningsinstitusjoner (Schwach, 2011, s. 18–19).

Den første regionale forskningsstiftelsen var Rogalandsforskning (RF), opprettet i 1973. SINTEF var en modell (se kapittel 8 og kapittel 15). RF tok først på seg oppgaver med å gi vitenskapelig personale ved Rogaland distriktshøgskole mulighet til å ta forskningsoppdrag. Rundt 1980 ble RF omdannet til en organisasjon som tok egne oppdrag.

Fra 1990-tallet ble forskningen ved de regionale instituttene mer uavhengig av nærliggende høgskoler. Etter 2010 inngikk mange regionale institutter, som flere andre, i sammenslåinger til større enheter og konserner. Den lokale, regionale forankringen ble mindre tydelig, og instituttene lignet mer på de

øvrige. Fra 2014 hadde ikke Forskningsrådet lenger noen instituttgruppe for de regionale instituttene (Schwach, 2011, s. 19; se også kapittel 5).

Fristilt og sammenføyd

Over et par tiår ble offentlige forskningsinstitutter omdannet til stiftelser eller aksjeselskap. Prosessen begynte i 1981, da et regjeringsoppnevnt utvalg foreslo at de teknisk-industrielle forskningsinstituttene som NTNf eide, skulle fristilles (NOU 1981: 30A). Regjeringsbeslutningen som fulgte, startet en prosess som over to–tre tiår omfattet alle instituttene som forskningsrådene styrte, og de aller fleste som var direkte underlagt et departement. Med stortingsmelding nr. 60 (1984–85) presenterte Willoch-regjeringen (H, Sp og Krf.) en forskningspolitikk med et nytt rammeverk for eierskap, styring, organisering og faglig standard. Over den neste tjuårsperioden ble en rekke institutter som hadde tilhørt forskningsråd, eller vært underlagt departementer og direktorater, fristilt.

Noen år senere, i 1993, ble forvaltningsansvaret for de fleste enhetene i instituttsektoren overført til det nye Norges forskningsråd. Rådet fikk strategisk ansvar for forskningsinstituttene og ansvar for å administrere en grunnbevilgning som fra 1994 skulle fordeles etter et enhetlig sett av kriterier som skulle være nøytrale. Men likevel slik at departementene bevarte sin nærhet til institutter på sine ansvarsområder. Slik ble intensjonen i sektorprinsippet fra 1972 langt på vei bevart. Det ble gjort unntak for et fåtall forskningsinstitutter og forvaltningsenheter der FoU inngikk som en viktig oppgave, blant dem Norsk polarinstituttet, Havforskningsinstituttet, Forsvarets forskningsinstitutt, Folkehelse og senere også Simula Research.

Ny finansieringsstruktur

Inntil 1980-tallet var instituttene generelt finansielt og administrativt underlagt et departement, et direktorat eller et forskningsråd. De fikk driftsbevilgningen sin, eller vesentlige deler av den, fra eier. Årlige institusjonsbevilgninger kunne være koblet sammen med avtalte oppgaver og oppdrag, ordnet via varierende formelle og uformelle ordninger. Fordelingen mellom grunnfinansiering og samlede eksterne inntekter i form av oppdrag og andre særskilte bevilgninger varierte fra en institusjon til en annen og mellom insti-

tutter innenfor ulike politikkområder, men historiske tall er ufullstendige og usikre (se Solberg mfl., 2024, og kapittel 7).

Antakelig steg andelen ekstern finansiering gradvis, både i form av oppdragsinntekter og programmer, fra 1970-tallet og spesielt fra 1980-tallet av. Det hang sammen med omleggingen til programmer i forskningsrådene, som nevnt over, og med at departementene, også de nye og «forskningsivrige», nevnt over, fikk FoU-midler til rådighet. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) er et eksempel på endret inntektssammensetning og større prosjektinntekter (se kapittel 13).

De nye finansieringsmåtene, med større vekt på prosjekt- og programbevilgninger og oppdragsforskning, ble forsterket med en ny statlig forvaltningspolitikk, en styringsordning som la vekt på konkurranseutsetting og markedslogikk, inspirert av «New Public Management»-reformer. Samtidig bevarte noen departementer lenge båndene til «sine» institutter med strategiske instituttsatsinger og lignende mellomløsninger (se kapittel 7).

I 1985 trakk Willoch-regjeringen et tydeligere skille mellom forskning og politikk; politikken om en armlengdes avstand mellom forvaltning og forskningsenheter banet veien for mer formaliserte oppdragsavtaler. Regjeringen mente at departementenes langsiktige kunnskapsbehov hovedsakelig skulle kanaliseres gjennom forskningsrådenes utlysninger og tildelinger, mens kortsiktige behov kunne løses gjennom avtaler om utredningsoppdrag (St.meld. nr. 60 (1984–85): 42–43, 66–67). Samtidig med at den strategiske posisjonen til de fire forskningsrådene skulle styrkes, skulle også forskningsinnsatsen effektiviseres og den vitenskapelige kvaliteten heves med større konkurranse og mer formaliserte kvalitetsvurderinger (Forskningspolitisk råd, 1988; Kallerud, 2019; Schwach, 2022). På sikt, og med tilførsel av markeds-tenkning, ble instituttene generelt mer markedsstyrte.

En sammenføyd instituttsektor og mer universitetsforskning

Foruten fristilling, programmer og formalisert oppdragsforskning skjedde det endringer av betydning ved universitetene. De fikk mulighet til å etablere og eksternt finansiere såkalte randsoneenheter (se kapittel 5). UH-sektoren ble viet mer forskningspolitisk oppmerksomhet med sikte på å øke utbytte av offentlig finansiert forskning. Tradisjonelt drev vitenskapelig ansatte forskning ved siden av undervisning, individuelt

eller i mindre faggrupper. Forskningsomfanget varierte fra fag til fag og mellom institusjoner. Universitetene var inntil 1980, generelt sett, ikke ment å skulle ivareta regjeringens saksspesifikke kunnskapsbehov, selv om mange vitenskapsmenn (og noen få kvinner) enkeltvis bidro med sin fagekspertise i form av enkeltoppdrag eller deltakelse i offentlige utvalg og nemnder.

Et grep for å styrke forskningen i UH-sektoren var å gjøre institusjonene mer egnet til å håndtere ekstern finansiering. I 1981 ga Gro Harlem Brundtlands regjering (Ap) en ny forskrift som gjorde det mulig for universiteter og høyskoler å opprette enheter i sine randsoner som var (delvis) eksternt finansierte (se kapittel 5). Regjeringens ambisjoner om å styrke forskningen ved universitetene førte over tid til en institusjonell dynamikk. Universitetene gikk fra å være mest et fellesskap av vitenskapelig ansatte til å fremme et institusjonelt ansvar og danne nye organisasjonsformer. FoU-aktiviteten økte spesielt ved de eldste og største universitetene de neste tiårene.

Selv om ressursinnsatsen i instituttsektoren, målt i faste priser, holdt seg rimelig stabil, sank instituttsektorens andel av FoU-arbeidet over tid. I 1983 sto den for 42 prosent av samlede nasjonale (private og offentlige) utgifter til FoU, mens UH-sektoren sto for 31 prosent og næringslivet for 27 prosent. Mens i 1999, sto instituttsektoren for 25 prosent av samlede FoU-utgifter, UH-sektoren for 28 prosent og næringslivet for 47 prosent (Wiig mfl., 2001, s. 28–29). UH-sektorens andel hadde vokst noe, men næringslivets vekst var betydelig større (se også Figur 1.1 i kapittel 1).

Kunnskap for politikk: det lange instituttløpet

Landets militære og en rekke sivile kunnskapsbehov la grunnlaget for at forskningsinstitutter og instituttlignende enheter vokste fram. I tidsrommet 1860–2000, sett under ett, hadde forskning for sivil infrastruktur og politikk forrang, men med tidvis tydelige innslag av kunnskap for militær infrastruktur og forsvars- og sikkerhetspolitikk. Hvert institutt har hatt sin særegne historie, men har samtidig inngått i større mønstre av anvendte

samfunnsoppgaver og institusjonelle ordninger. De mellom 100 og 200 enhetene ble del av en forskningspolitikk og et forskningssystem, der de utgjorde et tydelig innslag.

Veksten var drevet fram av regjeringers saksbehov for politikktutforming – behov som ekspanderte fra et fåtall saksfelter til en rekke politikkområder. Fremveksten av forskningsinstitutter var sektordrevet. Tydelig offentlig eierskap og aktuelle, politisk viktige kunnskapsbehov lå til grunn for etableringene. Den tidlige instituttbyggingen, 1860–1890, skulle sikre regjeringen et kunnskapsgrunnlag for å styrke landets fysiske infrastruktur og dets natur- og administrative ressurser. Mellom 1890 og 1920 ble kunnskapen om foredling av naturressurser fra havet og jorda styrket, dessuten sto dyre- og folkehelse høyt på den politiske dagsorden. Tiårene mellom 1920 og 1940 var mye en fortsettelse av det igangsatte, mens etterkrigsårene fra rundt regnet 1950 til 1980 var preget av sosialdemokratiske mål om en industribasert økonomisk vekst og bygging og trygging av en velferdsstat.

Forslag om å etablere nye institutter ble ofte fremmet for Stortinget, særlig etter initiativ fra forvaltning, forskningsråd og også andre fagmiljøer eller enkeltpersoner. Byggingen ble forsterket med nye forvaltningsoppgaver som skulle innlemmes, formaliseringen av departementenes sektoransvar og introduksjonen av FoU-midler rundt 1970. Resultatet var et forskningssystem som i stor grad var innrettet mot å dekke offentlige anvendte saksbehov via forskningsinstitutter. Til sammen dekket forskningsinstituttene kunnskapsbehovene innenfor stadig flere politikkområder. Fra 1860 til 1980 utgjorde forskningsinstituttene et hovedinstrument i forskningspolitikken og bidro tydelig til utbyggingen av forskningssystemet.

På 1980-tallet bremsset etterkrigstidens instituttvekst opp, selv om enkelte nye felter og saksbehov kom til. Regjeringenes forskningspolitikk dreide, og det fikk følger for forskningsinstituttene. Mellom 1980 og 2000 ble forskningsinstituttene sammenføyd til en instituttsektor i et system der forskning var fellesnevneren. Rådende markedstenkning gjorde instituttene generelt mer markedsstyrte. Denne dreiningen startet på 1980-tallet med fristilling som innebar klargjøring av eierskap og styringsansvar. En annen endringsfaktor var nye finansieringsstrukturer med økte prosjekt- og programbevilgninger og oppdragsforskning i tillegg til grunnbevilgning. Regjeringene ønsket også å øke forskningsinnsatsen i UH-sektoren, blant annet ved å legge til rette for at institusjoner kunne opprette randsoneenheter finansiert med eksterne midler.

Sett i ettertid var betydningen av institusjonenes randsoner, med unntak av i Bergen, begrenset (se kapittel 5). Regjeringene la større vekt på UH-sektorens resultater, og en følge var at forskningspolitikken i økende grad ble en politikk for UH-sektoren.

Universitetene bevarte et særlig ansvar for grunnforskning, mens kravene til instituttene utover 1990-tallet utviklet seg mot det samfunnsforskeren Magnus Gulbrandsen har beskrevet som hybride forskningsmiljøer. De skulle ha et bein i grunnforskning og et i anvendt og brukernær forskning (Gulbrandsen, 2012). Grunnbevilgningen ble fordelt etter et felles sett av kriterier, med styringsordninger som samtidig skulle premiere vitenskapelig publisering og oppdragsforskning og korrigerende for markedssvikt.

Mellom 1860 og 1980 var forskningsinstituttene et sentralt forskningspolitisk samfunnsinstrument. Rundt år 2000 var den forskningspolitiske situasjonen en annen, preget av uklarhet om hvilken plass og rolle statlige forskningsinstitutter skulle ha.

Referanser

- Almås, R. (2002). *Norges landbrukshistorie IV 1920–2000. Frå bondesamfunn til bioindustri*. Det norske Samlaget.
- Andresen, A. (2022). Utviklingsforskning: å bygge verden og seg selv. I A. Andresen, D. Blazevic & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021* (Bd. 2, s. 401–441). Fagbokforlaget.
- Benum, E. (1979). *Sentraladministrasjonens historie* (Bd. 2: 1845–1884). Universitetsforlaget.
- Berg, M. (1986). *Det norske lakse- og innlandsfiskets historie: Fiskeetaten 1855–1986*. Universitetsforlaget.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Børresen, A. K. & Wale, A. (2008). *Kartleggerne: Norges geologiske undersøkelse 1858–2008*. Tapir Akademisk Forlag.
- Collett, J. P. (2011). *Universitetet i Oslo 1811–1870: Universitetet i nasjonen* (Bd. 1). Unipub.
- Drivenes, E.-A. & Jølle, H. D. (Red.). (n.d.). *Norsk polarhistorie* (Bd. 2: Vitenskapene). Gyldendal.
- Elvbakken, K. T. (2017). Veterinarians and public health: Food control in the professionalization of veterinarians. *Professions and Professionalism*, 7(2), 1–15.
- Elvbakken, K. T. (2020). Physiology and hygiene in the history of nutrition – the Norwegian case 1870–1970. *Social History of Medicine*, 33(1), 288–308.
- Elvbakken, K. T. & Veggeland, F. (2024). The roots and routes of public health institutes in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 1–23.

- Engelstad, F. (2000). Kunnskap og refleksjon: Institutt for samfunnsforskning 1950–2000. I F. Engelstad (Red.), *Kunnskap og refleksjon: 50 års samfunnsforskning* (s. 15–49). Institutt for samfunnsforskning.
- Forskningspolitisk råd. (1988). *Mot et kunnskapsbasert samfunn: Forskningspolitisk råds melding 1988* (FR 1988: 4). Forskningspolitisk råd.
- Fure, J. S. (2011). *Universitetet i Oslo 1911–1940: Inn i forskningsalderen*. Unipub.
- Galison, P. & Hevly, B. (1992). *Big science: The growth of large-scale research*. Stanford University Press.
- Grønli, T. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bind 1. *Ekspansjonsbyråkratiet tid 1945–1980*. Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, M. (2011). Research institutes as hybrid organizations: Central challenges to their legitimacy. *Policy Science*, 44, 215–230.
- Hansteen, K., Uhlin, K. Å., Veie, E., Vinsand, G. & Winander, B. (1988). *Evaluering av regionale forskningsstiftelser*. Gruppen for ressursstudier.
- Hovland, E. (Red.). (2007). *I vinden: Geofysisk institutt 90 år*. Fagbokforlaget.
- Instituttsektoren. (1985). *Katalog over forskningsenhetene*. NAVFs utredningsinstitutt.
- Jacobsen, K. D. (1964/1978). *Teknisk hjelp og politisk struktur: En studie av norsk landbruksforvaltning 1874–1899*. Universitetsforlaget.
- Kallerud, E. (2019). Norsk forskningspolitikk gjennom 50 år: En historie om vekst, prioritering og omstilling. I E. Solberg & C. Lampi (Red.), *Kunnskapsreiser: Innblikk og overblikk fra NIFUs historie* (s. 91–106). NIFU.
- Kvaal, S. (1992). *Forskning og industripolitikk: Om gjennombruddet for forskning i industripolitikken* (Notat nr. 25/92). Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd.
- Kvaal, S. (1997). *Janus med tre ansikter: Om organiseringen av den industrielt rettede forskningen i spennet mellom stat, vitenskap og industri i Norge 1916–1956*. Historisk institutt, NTNU.
- Kyllingstad, J. R. (2008). *Menneskeåndens universalitet: Institutt for sammenlignende kulturforskning 1917–1940*. [Doktoravhandling]. Universitetet i Oslo.
- Kyllingstad, J. R. & Rørvik, T. I. (2011). *Universitetet i Oslo 1870–1911: Vitenskapenes universitet* (Bd. 3). Unipub.
- Landbruksdepartementet. (1946). *Innstilling fra Landbruksdepartementets forsknings- og forsøksutvalg, del I*.
- Li, T. (2011). *Korporativt og storskalert gjennombrudd: Amerikanske, vesttyske og norske statsmaktens engasjement i naturvitenskapelig og teknologisk forskning 1940–1965* [Doktoravhandling]. Universitetet i Oslo.
- Myhre, J. E. (2020). *Uberegnelige eksperter: Professoren mellom 1880 og 1960*. <https://www.muv.uio.no/uio/historie/epoker/1945-1975/uberegnelige-eksperter-professoren-mellom-1880-196.html>
- Nilsen, Y. & Vollset, M. (2016). *Vinden dreier: Meteorologiens historie i Norge*. Spartacus.
- Njølstad, O. (1999). *Strålende forskning: Institutt for energiteknikk 1948–98*. Tano Aschehoug.
- Njølstad, O. & Wicken, O. (1997). *Kunnskap som våpen: Forsvarets forskningsinstitutt 1946–1975*. Tano Aschehoug.
- Njaa, L. R. (1997). *50 år i 1997: Fra avdeling til institutt*. Fiskeridirektoratet.

- NORAS. (1989). *Katalog over forskningsenheter: Institutter for anvendt samfunnsforskning. Historie – statistikk – aktuelle problemer.*
- NOU 30A. (1981). *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon: En vurdering av den offentlige støtte til teknisk-industriell forskning og utvikling i Norge.*
- NUPI. (2024). *NUPIs historie.* <https://www.nupi.no/om-nupi/fakta-om-nupi/nupis-historie>
- Nygaard, P., Grove, K. & Aven, H. B. (2025) *Teknologibyggerne, Sintef 1950–2025.* Fagbokforlaget.
- Schwach, V. (2000). *Havet, fisken og vitenskapen: Fra fiskeriundersøkelser til havforskningsinstitutt 1860–2000.* Havforskningsinstituttet.
- Schwach, V. (2011). *De regionale forskningsinstituttene: Faktarapport.* NIFU rapport 31/2011.
- Schwach, V. (2019). Kunnskapsleverandør og tidsvitne: NIFU 1969–2019. *Forskningspolitikk*, 2(2019), 8–11.
- Schwach, V. (2022). Vitenskapelig kvalitet og forskningspolitiske vendepunkter, 1945–1970. *Historisk tidsskrift*, 101(3), 197–212.
- Seip, A.-L. (1989). Politikken vitenskapeliggjøring: Debatten om sosialpolitikk i 1930-årene. *Nytt norsk tidsskrift*, 6(3), 153–173.
- Seip, J. A. (1974). *Utsikt over Norges historie: Bind 1: Tidsrommet 1814–ca. 1860.* Gyldendal.
- Seue, C. M. (1878). *Historisk beretning om Norges geografiske Opmaaling fra dens Stiftelse i 1773 indtil Udgangen av 1876.* Norges geografiske Opmaaling.
- Skoie, H. (1984). *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden* (Melding 1984: 8). NAVFs utredningsinstitutt.
- Solberg, E., Ramberg, I., Schwach, V. & Guldbrandsen, M. (2024). *Kontrakt og kontakt: En studie av oppdragsforskningens rolle, utvikling og betydning i det norske forsknings-systemet.* NIFU rapport 19/2024.
- St.meld. nr. 7 (1962–63). *Om organiseringen av den anvendte sosialvitenskapelige forskning.*
- St.meld. nr. 35 (1975–76). *Om forskningens organisering og finansiering.*
- St.meld. nr. 60 (1984–85). *Om forskningen i Norge.*
- Thue, F. (2000). Den atlantiske forbindelse: ISF i det amerikansk-europeiske forskningssamarbeid 1945–1953. I F. Engelstad (Red.), *Kunnskap og refleksjon* (s. 15–49). Institutt for samfunnsforskning.
- Tveite, S. (1989). *Forskning, jordbruk og politikk: Det Kgl. selskap for Norges vel, Den grønne evolusjon: Jord- og plantekulturforskning i 100 år.* Landbruksforlaget.
- Wiig, O., Slipersæter, S. & Sarpebakken, B. (2001). *Instituttsektoren i norsk forskning.* NIFU rapport 4/2001.

September 2024

Redigeret af Peter Harder

Plads til forbedring: forskningsbaseret viden og politik 2024

Rapport fra komitéen for
myndighedsrådgivning i Videnskabernes
Selskab

DET KONGELIGE DANSKE
Videnskabernes Selskab
THE ROYAL DANISH ACADEMY OF SCIENCES AND LETTERS

Forsiden til rapport fra Videnskabernes selskab: *Plads til forbedring: forskningsbaseret viden og politik, 2024.*

Hansen, H. F. (2025). Sektorforskning i Danmark: Politik, organisering og faglighed i et historisk perspektiv. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 61–84). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530103>

Kapittel 3

Sektorforskning i Danmark

Politik, organisering og faglighed i et historisk perspektiv

Hanne Foss Hansen

Indledning

I Danmark udvikledes den statslige offentlige administration betydeligt fra slutningen af 1800-tallet og fremefter.¹ I første bølge udvikledes det organiserede samfunds forvaltning. Landbrugsinteresser fik et Landbrugsministerium i 1896, og senere fulgte handel, søfart og fiskeri. Også antallet af direktorater var i vækst. For eksempel blev Sundhedsstyrelsen etableret i 1909 og Statens Plantetilsyn i 1914. I anden bølge udvikledes velfærdsstatens forvaltning. Med kriserne i mellemkrigstiden fulgte høj arbejdsløshed og lovgivning til bekæmpelse heraf. I kølvandet herpå udvikledes den statslige forvaltning

¹ Tak til Steffen Bohni Nielsen, Evanthia K. Schmidt og Ebbe Krogh Graversen for nyttige kommentarer til et udkast til dette kapitel.

på social- og arbeidsmarkedsområdet og senere også byggeri- og boligområdet (Hansen, 1999). Med væksten i den offentlige administration fulgte et stigende vidensbehov knyttet til, hvordan de forskjellige sektorer bedst kunne utvikles. Dette blev en drivkraft for sektorforskningens tilblivelse og utvikling.

Dette kapitel zoomer ind på dansk sektorforsknings tilblivelse og historiske utvikling. Det søger at besvare følgende spørsmål: 1) Hvordan er dansk sektorforskning opstået, og hvordan har sektoren utviklet sig organisatorisk i et historisk perspektiv? 2) Hvad karakteriserer det danske sektorforskningslandskab i dag? Med afsæt i svarene på disse spørsmål diskuteres de dilemmaer, der knytter sig til organiseringen af sektorforskningen. Derved sættes der fokus på, hvad der er opnået, henholdsvis mistet, gennem de reformer, der har præget området.

Fokus er først og fremmest på tilblivelse, organisering, politiske dagsordener og gennemførte reformer. Afslutningsvist vil reformerne blive diskutert i en perspektivistisk tolkningsramme, hvor alternative teoretiske tolkninger analyseres op imod hinanden. Er reformerne et resultat af instrumentelt rationelle beslutningsprocesser? Er de præget af interessevaretagelse og magtkampe i politiske arenaer? Er de udtryk for varierende værdier og kulturer, der skifter over tid? Eller skal vi forstå dem som udtryk for, at dagsordenssatte problemer og løsninger er blevet koblet sammen på tilfældige tidspunkter?

Efter denne indledning følger en diskussion af begrebet sektorforskning. Derefter analyseres sektorforskningens historiske tilblivelse og de kritikpunkter, der i 1980'erne kom til at udgøre afsættet for efterfølgende reformer. Næste afsnit tager fat på de reformer, der i 1990'erne blev iværksat for at styrke og samordne sektorforskningen, og derefter de reformer, der i 2000'erne blev gennemført for at integrere sektorforskningen i universitetsforskningen. Derefter præsenteres sektorforskningslandskapet anno 2024, og fusionsreformens konsekvenser diskuteres. Videre følger en diskussion af sektorforskningens utvikling med afsæt i den teoretiske tolkningsramme, med de organisatoriske og værdimæssige dilemmaer, der karakteriserer området. Til sidst konkluderes der.

Begrebet sektorforskning

Hvor begrebet institutsektoren er centralt i Norge, har begrebet sektorforskning været centralt i Danmark. Begrebet sektorforskning kan defineres som offentligt finansieret forskningsaktivitet, der udføres inden for en afgrænset sektor af den offentlige forvaltning med sigte på at tilvejebringe et videngrundlag for sektorens udvikling. Når begrebet defineres på denne vis, inkluderer det både den forskning, der udføres på forskningsinstitutter i tilknytning til ministerier, og den forskning, der udføres i offentlige organisationer, hvis primære opgave er andet end at bedrive forskning, for eksempel forskning, der udføres på hospitaler, museer og arkiver (Larsen, 1981, s. 154; 2003, s. 75). Historisk har forskningspolitiske analyser og oplæg med fokus på dansk sektorforskning dog oftest fokuseret udelukkende på de ministerietilknyttede forskningsinstitutter. Begrebsanvendelsen er således uklar.

Efter den omfattende fusionsreform i 2007, hvor mange sektorforskningsinstitutter blev integreret i universiteterne, er begrebet sektorforskning gledet delvist ud af brug. I dag bruges begrebet forskningsbaseret myndighedsbetjening om den forskning, der udføres på universiteterne for ministerielle aktører, mens begrebet sektorforskning stort set alene benyttes i relation til de ganske få institutter, der fortsat er underlagt den såkaldte sektorforskningslov. Samtidig findes der i dag flere analyse- og forskningsinstitutter, der fungerer under særskilte love. Disse udfører sektorforskning i den oprindelige forståelse af begrebet, men omtales kun sjældent som sektorforskningsinstitutter. Begrebsanvendelsen er således blevet stadigt mere diffus.

Nedenfor vil begrebet sektorforskning blive brugt i tråd med den oprindelige definition. Dog vil den forskning, der udføres i offentlige organisationer, hvis primære opgave er andet end forskning, ikke blive inkluderet i analysen. Det gælder både hospitalsforskningen, kulturforskningen på museer og den historiske forskning i arkiver. Både hospitalsforskningen, kulturforskningen og arkivforskningen er vigtige områder, men de har egne traditioner og organiseringsformer, som det vil blive for omfattende at behandle her. Herudover vil de syv såkaldte GTS-institutter (GTS for godkendt teknologisk service) ej heller blive inkluderet i analysen. GTS-institutterne er en del af det danske innovationssystem. De er godkendt af og modtager støtte fra staten til at udvikle og udbrede ny viden og teknologiske kompetencer til virksomheder (Alnor mfl., 2023).

Historisk baggrund: Sektordrevet udvikling

Et tidligt eksempel på et statsligt (kongeligt) finansieret sektorforskningsinstitut er astronomen Tycho Brahes Uranienborg og senere Stjerneborg på den dengang danske og nu svenske ø Hven, etableret i slutningen af 1500-tallet (Wittendorff, 2006). Derfra skulle der gå tre hundrede år, før udviklingen af sektorforskningen for alvor tog fart i slutningen af 1800-tallet og begyndelsen af 1900-tallet. Herefter blev de danske sektorforskningsinstitutter skabt i en lang historisk udvikling i kølvandet på udviklingen af de ministerielle ressortområder i den statslige administration (Hansen, 1999). Sektorforskningen blev tidligt udviklet på områderne landbrug, skovbrug og fiskeri, til dels i samarbejde med den daværende Landbohøjskole, der på dette tidspunkt hørte under Landbrugsministeriet. Andre områder som naturressourcer og sundhed fulgte hurtigt efter, jf. Tabel 3.1.

Tabel 3.1

De tidlige sektorforskningsinstitutter.

| År | De tidlige sektorforskningsinstitutters etablering |
|------|--|
| 1883 | Landøkonomisk Forsøgslaboratorium, senere Statens Husdyrbrugsforsøg |
| 1886 | Statens Planteavlfsforsøg, med en række forsøgsstationer som forløbere |
| 1888 | Danmarks Geologiske Undersøgelser |
| 1889 | Dansk Biologisk Station, et fiskeribiologisk institut |
| 1901 | Statens Forstlige Forsøgsvæsen |
| 1902 | Statens Seruminstitut |
| 1914 | Statens Jordbrugstekniske Forsøg |
| 1918 | Det Landøkonomiske Driftsbureau, senere Statens Jordbrugsøkonomiske Institut |
| 1925 | Mund- og Klovesyge Forsøgsstationen, 1925 fra 1936 under navnet Statens Veterinære Institut for Virusforskning |
| 1928 | Geodætisk Institut |
| 1931 | Statens Vitaminlaboratorium |
| 1932 | Statens Veterinære Serumlaboratorium, aner tilbage til 1906 |

Senere kom andre institutter til, blandt andet inden for arbejdsmiljø (1946), byggeri (1947), tuberkulose (senere bredere folkesundhed) (1950), forsvar (1952), fredelig udnyttelse af atomenergi (1956), socialforskning (1958), pesticider (1960), rumforskning (1966), levnedsmidler (1968), udviklingsforskning (1969), amter og kommuner (1975), sygehuse (1975), havforurening (1976), freds- og konfliktforskning (1985) samt forskning (1997).

Den sektorielle udvikling blev afsæt for kritik. I en betydningsfuld bog om dansk forskningspolitik karakteriserede Peder Olesen Larsen i starten af 1980'erne sektorforskningen som uoverskuelig. Styringen var heterogen, ressourcerne stationære, omstillingsevnen svag, og nogle fagmiljøer var under kritisk størrelse (Larsen, 1981, s. 156, 223). Kritikken kom ikke fra hvem som helst. Peder Olesen Larsen var professor på den daværende Landbohøjskole og havde været aktiv i forskningspolitik både internationalt og i Danmark, hvor han blandt andet havde været formand for Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd og medlem af Planlægningsrådet for Forskningen.

Med afsæt i kritikpunkterne foreslog Larsen, at der med jævne mellemrum skulle foretages en systematisk gennemgang af behovet for viden i de enkelte sektorer, at det skulle overvejes, hvordan man kunne bygge bro mellem sektorforskningen og universitetsforskningen, samt at der skulle tages stilling til, om svage fagmiljøer skulle styrkes, sammenlægges eller nedlægges. Som det fremgår nedenfor, blev denne dagsorden både levedygtig og konfliktfyldt.

Få år senere udarbejdedes den første samlede redegørelse for det danske forskningssystem i den såkaldte planredegørelse for forskningen (Planlægningsrådet for Forskningen, 1984). Denne åbnede for alvor debatten om sektorforskningen (Larsen, 2010, s. 87). Oplægget var her, at sektorforskningen fremover i mindre grad skulle betragtes som led i de enkelte sektorer og ministeriers egen politik, og i højere grad som en del af det samlede forskningssystem. Hvordan dette skulle ske, og hvor langt man skulle gå, var der ikke enighed om. Skulle der ske småjusteringer? Skulle der fastlægges nye regler? Skulle man flytte sektorforskningsinstitutternes basisbevillinger over i et forskningsministerium?

Resultatet blev i første omgang nedsættelse af et (af senere mange) udvalg, der skulle se nærmere på sagen. En embedsmand, centralt placeret i den daværende centrale forskningsorganisation, Forskningssekretariatet, beskrev, hvordan sektorministerierne i denne diskussion var «yderst agtpågivende overfor udfaldet af overvejelserne» (Korst, 1985, s. 65–66). De ministerier,

der havde store sektorforskningsinstitutter, var ikke overraskende imod, at et koordinerende ministerium skulle have indflydelse på deres budgetlægning. Budgetlægningen forblev i sektorministerierne, men der blev fra 1986 og fremefter udarbejdet et offentligt forskningsbudget, der gav en oversigt over de samlede bevillinger. Det offentlige forskningsbudget blev imidlertid først udarbejdet efter, at finansloven var vedtaget (Larsen, 2010, s. 206).

Sektorforskningsloven: Samordning og ensliggørelse

Et par år senere, i 1987, udarbejdede Undervisningsministeriet, som på dette tidspunkt også havde forskningsområdet under sit ressort, en redegørelse om sektorforskningen. Redegørelsen konkluderede, at der burde indføres fælles mindstekrav til sektorforskningsinstitutionerne. Senere samme år tilsluttede Folketingets Forskningsudvalg sig dette.

Mere skete der imidlertid ikke, før Forskningsministeriet blev oprettet i 1993 af den nytiltrådte fire-parti-regering ledet af Socialdemokratiet. Det nyoprettede ministerium, med Svend Bergstein i spidsen, fik blandt andet ansvar for samordning af sektorforskningen. Ministeren begyndte sit arbejde med at anmode OECD om at udarbejde en evaluering af dansk forskningspolitik. I relation til sektorforskningen anbefalede evalueringen, at sektorforskningen skulle forblive i sektorministerierne, men den støttede ministeren ved at anbefale, at denne skulle have indflydelse på budgetter, strategier og evalueringer (Larsen, 2010, s. 74). Med dette afsæt udarbejdede ministeriet et forslag til en sektorforskningslov, som trådte i kraft i 1995. Der skulle således gå 10 år, før diskussionerne om sektorforskningens organisering blev udmøntet i handling.

Sektorforskningsloven, der vedrørte godt 20 sektorforskningsinstitutter, havde til formål at styrke sektorforskningens kvalitet og uafhængighed af ressortministrene samt at styrke det faglige beredskab for rådgivning og formidlingsopgaver. Loven sigtede mod en vis ensliggørelse af den hidtidige heterogene styring, men blev alligevel, på grund af institutternes forskellighed, udformet som en rammelov (Kallehauge mfl., 1998). Enkeltinstitutter kunne på denne måde organiseres, som det var mest hensigtsmæssigt. De fleste blev

organiseret med en bestyrelse, men de institutter, der havde beredskabsopgaver, for eksempel på veterinærområdet, blev undtaget fra dette. Her ønskede man, at ansvaret var entydigt placeret hos en direktør under fagministerens direkte instruktion (Pedersen, 2005).

Sektorforskningsloven blev efterfølgende revideret med virkning fra 2005. Herefter skulle alle institutter organiseres med en bestyrelse, men der var fortsat enkelte institutter, der varetog opgaver, der ikke refererede til bestyrelsen. Loven indebar endvidere, at sektorforskningsinstitutterne skulle bidrage mere til forskeruddannelsen og undervisning på universiteterne.

Sektorforskningen var i øvrigt gennem alle årene, men særligt i 1990'erne og første halvdel af 2000'erne, præget af mange omorganiseringer. Disse havde varierede logikker. Nogle organisatoriske forandringer var foranlediget af, at nye samfundsudfordringer skabte efterspørgsel efter viden på nye områder, andre af, at den forskningsmæssige faglige udvikling gav mulighed for at opdyrke nye typer af viden. Atter andre var forsøg på at skabe større og mere robuste miljøer gennem fusioner eller var resultat af ministerielle ressortomlægninger.

Fusionsprocesser: Fra selvstændighed til indlejring

Op igennem første halvdel af 2000'erne fik den tænkning om brobygning mellem sektorforskningen og universitetsforskningen, der blev lanceret i begyndelsen af 1980'erne, for alvor gennemslagskraft. I 2000 blev Forskningskommissionen nedsat på foranledning af den daværende socialdemokratiske forskningsminister Birte Weiss. Kommissionen fik til opgave at vurdere de fire grundlæggende strukturlove, der udgjorde de vigtigste lovgivningsmæssige rammer for forskningssystemets virke: Universitetsloven, Lov om sektorforskningsinstitutioner, Lov om forskningsrådgivning m.v., samt Lov om Danmarks Grundforskningsfond. Kommissionen skulle vurdere, om lovgivningskomplekset kunne sikre både fornyelse og sammenhæng i det danske forskningssystem.

I september 2001 afgav kommissionen sin betænkning. I relation til sektorforskningen blev det foreslået, at der skulle gennemføres en overordnet

gennemgang af både sektorforskningsinstitutterne og universiteterne med sigte på at skabe mere forpligtende samarbejde i form af fusioner og konsortiedannelser (Forskningskommissionen, 2001; Hansen, 2001). Det øgede samarbejde skulle vedrøre både forskning og undervisning, herunder en udbygning af samarbejdet vedrørende forskeruddannelsen.

Få måneder senere spillede den nytiltrådte Venstre-Konservative regering denne bold videre i sit regeringsgrundlag. Det fremgik her, at der var behov for at skabe en bedre sammenhæng mellem undervisning, forskning og innovation, og at der skulle gennemføres en undersøgelse af sektorforskningens rolle med henblik på at flytte midler fra sektorforskningen til den frie forskning (Regeringen, 2001).

Danmarks Forskningsråd gennemførte på denne baggrund en gennemgang af 25 sektorforskningsinstitutter (Danmarks Forskningsråd, 2002). Rådet skelnede mellem fire løsningsmodeller:

1. Fortsat udvikling af nuværende organisationsform
2. Konsortiedannelse, defineret som oprettelse af nye selvstændige enheder mellem berørte institutioner
3. Fusion, defineret som sammensmeltning af institutioner
4. Afvikling

For hvert sektorforskningsinstitut blev givet en anbefaling (i nogle tilfælde to alternativer) for fremtidig organisering. Løsning 1 (status quo) blev anbefalet 11 gange, løsning 2 (konsortie) fem gange, løsning 3 (fusion) ni gange og løsning 4 (afvikling) fire gange. Dagsordenen blev fortsat holdt åben.

Danmarks Forskningsråds rapport blev fulgt op først af en tværministeriel arbejdsgruppe, derefter af et udvalg (Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, 2003). Det, der kunne opnås enighed om, var, at sektorforskningsinstitutterne fortsat skulle opretholdes som selvstændige enheder, men at samarbejdet mellem institutterne og universiteterne skulle styrkes.

Udvalgets rapport blev imidlertid til dels overhalet indenom. Mens udvalget arbejdede, havde regeringen besluttet, at antallet af sektorforskningsinstitutter skulle reduceres til 17. Med virkning fra 1. januar 2004 blev første fusionsbølge gennemført. Sektorforskningsinstitutter blev fusioneret ind på både den daværende Landbohøjskole, Syddansk Universitet, Københavns Universitet og Aarhus Universitet. De indlejrede enheder blev alle organiseret enten med egne bestyrelser eller rådgivende udvalg. Flere års tale blev erstattet af handling.

Parallelt med diskussionerne af sektorforskningens organisering kørte en diskussion af universitetsområdets organisering. Forskningskommissionen havde i 2001 også foreslået en gennemgang af dette område. I 2004 afgav OECD, som var hentet ind til at gennemføre denne gennemgang, sin rapport. OECD foreslog, at de såkaldt monofakultære universiteter, defineret som universiteter med et eller to fakulteter, skulle integreres i de multifakultære universiteter, samt at så mange af sektorforskningsinstitutterne som muligt, skulle integreres i universiteterne (OECD, 2004).

I kølvandet på OECD-rapporten udspillede sig en konfliktfyldt proces, der inkluderede en række rapporter fra forskellige råd og udvalg (se Hansen, 2012, for en mere udførlig analyse af processen).

Efter et folketingsvalg i januar 2005 fortsatte regeringen, bestående af Venstre og Konservative. I regeringsgrundlaget (Regeringen, 2005) blev det slået fast, at sektorforskningsinstitutterne skulle integreres i universiteterne. I februar 2006, hvor der fra forskellige arbejdsgrupper forelå uforenelige løsningsmodeller vedrørende fusionsspørgsmålene, valgte videnskabsminister Helge Sander fra Venstre på regeringens vegne at igangsætte en proces, hvor alle sektorforskningsinstitutter (undtagen Statens Seruminstitut og Forsvarets Forskningstjeneste, der begge havde undtagelser i forhold til sektorforskningsloven) og alle universiteter blev bedt om at indsende interessetilkendegivelser om mulige integrationsløsninger. Institutionernes indspil skulle være ministeriet i hænde knap to måneder senere.

Det udviklede sig til en proces i flere faser (Hansen, 2012). På basis af institutionernes indspil i april 2006 tegnede regeringen hovedlinjerne i et nyt danmarkskort, og på basis af dette igangsattes en ny runde med indspil, der skulle foreligge i september 2006. I oktober 2006 kunne regeringen derefter melde det nye Danmarkskort ud. I relation til sektorforskningen betød dette, at yderligere ti sektorforskningsinstitutter skulle integreres i universiteterne. Et institut på det sundhedsvidenskabelige område blev flyttet til Region Hovedstaden, og tre på områderne arbejdsmiljø, socialforskning og geologi fik lov at beholde deres selvstændighed.

Alt i alt blev reformprocessen langvarig, præget af multiple forhandlingsrunder under et vedvarende politisk pres. Reformmønsteret var relativt pragmatisk med start i mindre skala og efterfølgende en større udrulning – et mønster, der var brugt tidligere i forbindelse med ledelsesreformen i universitetssektoren.

Sektorforskningens landskab 2024

Hvor står sektorforskningen i 2024? I det følgende karakteriseres først det overordnede bevillingsmæssige og organisatoriske landkort og derefter kortfattet de varierende lokale organisatoriske indlejningsløsninger.

Bevillingsmæssigt og organisatorisk landkort 2024

Bevillingsmæssigt er der to centrale spørgsmål: 1. Hvor mange midler budgetteres på hvilke ressort-/ministerområder? 2. Hvor mange midler anvendes på henholdsvis universiteterne og sektorforskningsinstitutterne? Det er ikke nemt at skabe overblik over fordelingen mellem ressortområder (for slet ikke at tale om udviklingen historisk på dette felt). Det tidligere omtalte offentlige forskningsbudget giver ingen oversigt over dette, formodentlig fordi der i det danske ministerielle system hyppigt sker ressortomlægninger. Ministerier lægges sammen, brydes op og flyttes rundt.

Kigger man ind i finansloven for 2024, viser tallene, at udover Uddannelses- og Forskningsministeriet er de store spillere Miljøministeriet (med et budget til forskning på godt 900 millioner kroner (mio. kr.)), Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet (begge med budgetter til forskning på godt 300 mio. kr.), Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (med et budget til forskning på godt 200 mio. kr.) samt Beskæftigelsesministeriet (med et budget til forskning på godt 150 mio. kr.). Disse tal inkluderer både bevillinger til sektorforskningsinstitutter, forskningsbaseret myndighedsbetjening, forskningsprogrammer og projekter mv.

Det offentlige forskningsbudget viser, hvor midler bevilget til forskning anvendes. I 2023 blev der i alt på finansloven bevilget 19,8 milliarder kroner (mia. kr.) til forskning. Af disse fik universiteterne 57 procent (inklusive midler til forskningsbaseret myndighedsbetjening mv.), forskningsrådene 17 procent, sektorforskningsinstitutter (inklusive innovationsinfrastruktur) 9 procent og andre større tilskudspuljer til især energiforskning og fødevarerområdet 7 procent (Danmarks Statistik, 2023). Tallene giver et vist overblik, men der er megen elasticitet i dem.²

² De midler, der bevilges til forskningsråd og tilskudspuljer, videreføres efter ansøgning til forskningsmiljøerne, heraf en betydelig del til universiteterne.

Sektorforskningens organisatoriske landkort primo 2024 er ganske sammensat. En ny heterogenitet er udviklet. Som det fremgår af Tabel 3.2, udføres hovedparten af sektorforskningen på universiteterne under betegnelsen forskningsbaseret myndighedsbetjening. Dette gælder fremfor alt forskning på områderne landbrug, fiskeri og fødevarer samt forskning vedrørende miljø, energi, transport og byggeri.

Tabel 3.2

Sektorforskning indlejret på universiteterne primo 2024.

| Sektorforskning på kontrakt (ramme- og ydelsesaftaler) med universiteter |
|--|
| <i>Danmarks Tekniske Universitet: 5 aftaler med Klima, Energi og Forsyningsministeriet 2023–2026 (geodæsi og vedvarende energi), Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2023–2026 (kemi, fødevarer, miljø- og livscyklusvurderinger på affaldsområdet, fiskeri og akvakultur), Sundhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen 2022–2025 (overvågning af radioaktive stoffer i miljø og fødevarer samt havmiljøet i Nordøst-Atlanten og Østersøen), Transportministeriet 2023–2026 (transportøkonomi og -adfærd, trafikmodellering, dataindsamling og formidling) samt Forsvarets Efterretningstjeneste 2023–2026 (store eller ustrukturerede datamængder, kryptering, cybersikkerhed og overvågning af kritisk infrastruktur).</i> |
| <i>Københavns Universitet: 2 aftaler med Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2023–2026 (veterinærforhold, ressource og samfundøkonomi og skov- og landskabsområdet) samt Forsvarsministeriet 2018–2023 (militære studier, folkeret). Sidstnævnte forventes videreført i en ny rammeaftale for perioden 2024–2028 efter at der her primo 2024, som led i forsvarsforliget, er taget politisk beslutning om at videreføre bevillingen.</i> |
| <i>Syddansk Universitet: 1 aftale med Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2024–2027 (sundhedsforhold).</i> |
| <i>Aalborg Universitet: 1 aftale med Bolig- og Planstyrelsen 2023–2026 (ressourceeffektivitet og bæredygtighed, konstruktioner, sikkerhed og brand, produktivitet og værdiskabelse og tilgængelighed til det byggede miljø).</i> |
| <i>Aarhus Universitet: 1 aftale med Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2023–2026 (planteproduktion, husdyrproduktion, fødevarer og forbrugeradfærd, natur og vand, luft, emissioner og risikovurdering, arktis).</i> |

Den forskningsbaserede myndighedsbetjening er reguleret via 4-årige kontrakter, de såkaldte rammeaftaler, indgået mellem ministerier og universiteter. Rammeaftalerne har afsæt i notatet «Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening» (Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, 2023). Notatet understreger, at uni-

versitetslovens bestemmelser om forskningsfrihed samt publiceringsret og -pligt også gælder forskningsbaseret myndighedsbetjening, men fastslår også, at der kan være situationer, hvor ministerierne kan anmode om tavshedspligt og udsættelse af offentliggørelse af leverancer. Retningslinjerne fastslår også, at der kan være situationer, hvor ministerierne med kort varsel kan reducere aftaler om aktiviteter og aftalebeløb. Dette sker. For eksempel hjemtog Miljøstyrelsen med 14 dages varsel den såkaldte skovstatistik fra Københavns Universitet ultimo 2023 (Sæhl, 2024).

På fusionstidspunktet i 2007 udgjorde universitetssektorens indtægter fra forskningsbaseret myndighedsbetjening godt 829 mio. kr., svarende til godt fire procent af sektorens samlede indtægter. I 2022 svarede indtægterne på godt 700 mio. kr. til godt to procent af sektorens samlede indtægter. Blandt de universiteter, der har ansvar for forskningsbaseret myndighedsbetjening, varierer denne andel mellem godt fem procent på Aarhus Universitet til under én procent på Københavns Universitet.³ I det store billede udgør den forskningsbaserede myndighedsbetjening således en begrænset andel af universiteternes samlede aktiviteter, men lokalt på centre og institutter opleves afhængigheden af bevillingerne som betydelig.

En del sektorforskningsinstitutter har, som det fremgår af Tabel 3.3, bibeholdt en position uden for universiteterne og er fortsat organisatorisk knyttet til et sektorministerium. Dette gælder frem for alt forskning på områderne geologi, arbejdsmiljø, social- og velfærd, internationale forhold, meteorologi og forsvar.⁴ Kun to institutter er reguleret via sektorforskningsloven. Andre er, trods organisatoriske fællestræk, reguleret via egen lovgivning. Endelig er nogle institutter mere ordinært placeret i det statslige ministerielle hierarki. Udover forskning varetager de typisk også andre former for opgaver.

³ Tællene er beregnet på basis af nøgletallene i Danske Universiteters statistiske beredskab.

⁴ På forsvarsområdet er der jævnfør boks 2 også etableret et mindre center – Center for Militære Studier – på Københavns Universitet.

Tabel 3.3

Sektorforskningen med organisatorisk tilknytning til sektorministerier 2024.

| Sektorforskningsinstitutter under sektorforskningsloven: |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA), Beskæftigelsesministeriet. • Statens Seruminstitut (SSI), Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Sektorforskningsaktiviteterne udgør en mindre del af SSIs aktiviteter, der er domineret af myndigheds- og beredskabsopgaver. SSI er undtaget sektorforskningslovens bestyrelseskrav, idet instituttet i stedet har et rådgivende institutråd. |
| Sektorforskningsinstitutioner med egen lovgivning |
| <ul style="list-style-type: none"> • VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, bestyrelse. • GEUS – De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland, Klima-, Energi og Forsyningsministeriet, bestyrelse. • DIIS – Dansk Institut for Internationale Studier, Udenrigsministeriet, bestyrelse. • Institut for Menneskerettigheder, selvejende institution, bestyrelse. |
| Andre statslige institutioner der bedriver forskning |
| <ul style="list-style-type: none"> • Danmarks Meteorologiske Institut, Klima, Energi- og Forsyningsministeriet, vært for paraplyorganisationen Nationalt Center for Klimaforskning, rådgivende udvalg og videnskabeligt panel. • Forsvarsakademiet, uddannelses- og forskningsinstitution under Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet, rådgivende udvalg. |

Sektorforskningen på sundhedsområdet er, som det fremgår, delt. Området folkesundhed er blevet integreret på et universitet, mens Seruminstitutet har bibeholdt sin historiske position som blandt andet sektorforskningsinstitut.

Det kan diskuteres, om Tabel 3.3 inkluderer alt, hvad der kan betegnes som sektorforskning. Som tidligere nævnt, er der flere offentlige organisationer, der som en del af deres opgaveportefølje har forskning, men som ikke har været behandlet her, blandt andet hospitaler, museer og arkiver. Endvidere kan det diskuteres, om den randzone, der udgøres af andre typer af analyseinstitutter (f.eks. EVA, der er et analyse- og evalueringsinstitut på børne- og undervisningsområdet, samt Kulturens Analyseinstitut og Idrættens Analyseinstitut, begge i regi af Kulturministeriet), bør betragtes som en del af sektorforskningens landkort.

Endelig er der helt andre kanaler for myndighederne til indhentning af videnskabelig rådgivning. Her tænkes på råd og kommissioner, videnskabelige råd, ekspertpaneler og tænketanke (Pedersen & Hvidtfeldt, 2021; Danmarks

Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, 2021). Det er ikke helt enkelt at fastlægge kriterierne for, hvad der bør inkluderes i sektorforskningens landkort.

Organisering af den forskningsbaserede myndighedsbetjening

Da fusionerne trådte i kraft, blev de tidligere sektorforskningsinstitutter umiddelbart organiseret som relativt selvstændige enheder på universiteterne. De fleste havde fået lovning på dette som deres betingelse for at lade sig integrere. De fleste steder skulle disse løsninger imidlertid vise sig ikke at være langtidsholdbare (Aagaard mfl., 2016a & 2016b).

På tværs af universiteterne er der her i 2024 ganske forskelligartede former for indlejring. På Danmarks Tekniske Universitet (DTU) er den forskningsbaserede myndighedsbetjening integreret i institutstrukturen. På Aarhus Universitet er der oprettet to nationale centre: Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE). Disse er en slags overbygninger på institutstrukturen. Endvidere er Dansk Center for Forskningsanalyse, ligeledes på Aarhus Universitet, integreret som en del af Institut for Statskundskab.

På Københavns Universitet er der etableret et center, Nationalt Center for Skov, Landskab og Planlægning, i et samarbejde med to institutter samt et konsortium, Dansk Veterinær Konsortium, i et samarbejde mellem universitetet og Statens Seruminstitut. På Aalborg Universitet har byggeforskningen bibeholdt en mere selvstændig position som et fakultet med navnet Build. Noget tilsvarende gælder for Statens Institut for Folkesundhed på Syddansk Universitet.

Samarbejdsfladen mellem myndighederne og forskningsmiljøerne reguleres, som nævnt, via 4-årige kontrakter med løbende ramme- og ydelsesaftaler. Det er et ganske tungt system. Som eksempel kan nævnes, at myndighedernes kontrakt med Københavns Universitet inkluderer en rammeaftale på 26 sider med 10 siders bilag. Hertil kommer tre ydelsesaftaler på hver 10 til 20 sider og tre arbejdsprogrammer på hver 6 til 10 sider.

I kølvandet på fusionerne var det tanken, at kontrakterne skulle kunne konkurrenceudsættes. Det har været brugt flere gange og er fortsat en mulighed. Tiltroen til fordelene ved konkurrenceudsættelse er dog droppet noget ned, efter at veterinærområdet i 2019 efter en konkurrenceudsættelse blev flyttet fra Det Tekniske Universitet til Københavns Universitet/Seruminstituttet.

Flytningen blev skarpt kritiseret af Rigsrevisionen på grund af betydelige økonomiske og forskningsfaglige omkostninger relateret til nybygning af laboratorier og kompetencetab (Rigsrevisionen, 2019).

En vellykket reform?

I et internationalt perspektiv var den danske fusionsreform ganske radikal (Cruz-Castro mfl., 2023). Men er fusionsreformen vellykket? Reformen er ikke evalueret systematisk, men fulgt op ad hoc. To tidlige blik på reformens resultater tegner positive billeder. Dette gælder for det første den ansvarlige minister Helge Sander, der er stolt over det nye danmarkskort. Han hæfter sig først og fremmest ved, at fusionerne har styrket universiteterne (Sander, 2009). Dernæst gælder det et internationalt panel, hvis opgave var at evaluere følgerne af universitetsreformen fra 2003. Panelet konkluderer, at fusionerne har sat en udvikling i gang, der ser ud til at føre til synergieffekter mellem sektor- og universitetsforskningen, og det anbefales, at indlejring af de resterende ganske få sektorforskningsinstitutter bør genovervejes (Ministry of Science, Technology and Innovation, 2009).

Senere konkluderede en rapport fra en erfaringsopsamlende konference (ATV, 2013) og et ministerielt tilsyn (Styrelsen for Videregående Uddannelse, 2015), at hovedmålsætningerne med fusionerne er opfyldt. Der er opnået øget synergi mellem sektor- og universitetsforskningen. Nye uddannelser er udviklet. Der publiceres flere videnskabelige artikler, og der tiltrækkes flere EU-midler. Myndighedsbetjeningen er fortsat kompetent samtidig med, at den internationale gennemslagskraft er styrket.

Men der er også blevet peget på udfordringer. En undersøgelse gennemført fem år efter fusionerne viste, at myndighedsbetjeningen var under pres. Mange af de medarbejdere, der var ansvarlige for denne opgave på universiteterne, oplevede, at det var svært at opnå plads, anerkendelse og meriterting (Bloch mfl., 2012). Herudover synes afstanden mellem forskningen og fagministerierne øget (Kjærgaard, 2022, 2023). Dette har muligvis skabt øget uvildighed, men muligvis også mindre relevans. Endelig har centrale aktører ved flere lejligheder understreget, at unge forskere på nogle fagområder ikke oplever den forskningsbaserede myndighedsbetjening som en attraktiv karrierevej. Flexibiliteten i disse jobs er begrænset på grund af ydelsesaftalernes detaljerighed. En nylig rapport peger også på, at der er sket en svækkelse

af samspillet mellem viden og politik, både på grund af reduceret faglighed i ministerierne og på grund af forandringer på universiteterne knyttet til ændrede meriteringsformer og øget konkurrence (Harder, 2024).

Endelig er de kontraktbaserede bevillinger reduceret over tid og særbevillinger forøget. Da særbevillingerne varierer fra år til år, er den forskningsmæssige kontinuitet truet. Besparelserne gennem årene stammer hovedsageligt fra årlige 2-procent-nedskæringer. Frem til 2019 gennemførtes sådanne årlige besparelser på hele det videregående uddannelses- og forskningsområde, men disse blev droppet fra 2020 på den del af bevillingerne, der kanaliseres via Uddannelses- og Forskningsministeriet. De er imidlertid bibeholdt på de øvrige ministerområder.

I forbindelse med vedtagelsen af finansloven for 2024 blev der i efteråret 2023 igen rejst kritik af besparelserne på den forskningsbaserede myndighedsbetjening (Højsgaard, 2023). Samtidig er den såkaldte «forskningsreserve», der hvert år fordeles i en politisk aftale, i de senere år vokset markant. Denne synes i et vist omfang at blive anvendt til at kompensere for en del af 2-procent-besparelserne, men fordelingsprocessen kritiseres af centralt placerede personer i Videnskabernes Selskab for manglende åbenhed og transparens samt skæve prioriteringer (Lind mfl., 2023). Der synes således at være behov for analyser og formodentlig nytænkning af områdets bevillingsstruktur.

Forandringer i teoretisk belysning: Rationalitet og værdikonflikter

Nedenfor diskuteres sektorforskningens udvikling og reformerne på området i en perspektivistisk teoretisk tolkningsramme. Den teoretiske ramme udgøres, som illustreret i Tabel 3.4, af fire perspektiver: det rationelt instrumentelle perspektiv, det rationelt interessebaserede perspektiv, det institutionelt kulturelle perspektiv samt kaosperspektivet.

Tabel 3.4

Fire teoretiske perspektiver (udviklet med afsæt i Breidahl mfl., 2017).

| Perspektiv: Dimensioner: | Rationelt instrumentelt perspektiv | Rationelt interessebaseret perspektiv | Institutionelt kulturelt perspektiv | Kaosperspektiv |
|-----------------------------|--|---|---|--|
| Aktiviteter | Er kollektive, mål-middel rationelle processer | Udvikles som resultat af forhandlinger | Er norm- og værdibaserede | Er præget af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed |
| Aktører | Er loyale | Snævert interessevaretagende | Orienteret mod det der betragtes som passende | Karakteriseret ved skiftende opmærksomhed mod problemer og løsninger |
| Reformer implementeres | Oppefra og ned i lineære processer | Gennem løbende forhandlingsprocesser med tilbagevendende tilpasninger og forandringer | Gennem oversættelsesprocesser tilpasset den værdimæssige og kulturelle kontekst | I uforudsigelige procesforløb |

Det rationelt instrumentelle perspektiv tager afsæt i forestillingen om, at handling er forankret i en kollektiv systembaseret rationalitet (Scott & Davis, 2007). Reformen er designet således, at de reformløsninger, der vælges, matcher og understøtter de systemmålsætninger, der ønskes opnået. Deltagende aktører er loyale, og reformen implementeres i lineære, fortløbende processer. Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Perspektivet har begrænset værdi. På sektorniveau har perspektivet en vis værdi som tolkningsramme i den sektordrevne etableringsfase, hvor sektorforskningsinstitutterne blev oprettet som svar på oplevede samfundsmæssige vidensbehov. Senere mister perspektivet værdi. Reformen var i begrænset omfang drevet frem af systembaseret rationalitet, og den er ikke blevet evalueret systematisk, som det ville være forventeligt med afsæt i dette perspektiv.

Rationalitetsbegrebet er mere snævert i det interessebaserede perspektiv. Her ses verden som bestående af organisationer og grupperinger af organisationer, der søger at fremme egeninteresser gennem forhandlinger. Reformprocesser er arenaer for debat og politiske processer. Forhandlinger

vedrører både reformindhold og procestilrettelæggelse. Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Perspektivet udgør en vigtig tolkningsramme. Den begrænsede systemrationalitet undermineres af interessespil og forhandling. I samordningsperioden var sektorministerielle kræfter, der ønskede deres sektorautonomi opretholdt, oppe mod ensliggørende og centraliserende kræfter. I fusionsperioden var der flere arenaer for interessevaretagelse. Fusionerne blev gennemført i flere faser med betydelig politisk bevågenhed. Reformprocessen kan karakteriseres som frivillighed under tvang (Hansen, 2012). Processen var karakteriseret ved konflikter både ministerier imellem og på tværs af både sektorforskningsinstitutter og universiteter. Interesserne aktiveredes i et komplekst forhandlingsspil.

Fusionsreformerne blev fulgt op på arenaer for interessebaseret dialog. Et eksempel er den ovenfor omtalte ATV-rapport, et andet er rapporten *Vidensgrundlag i verdensklasse* udgivet af Danske Universiteter i 2015. Rapporten viser, hvordan de nye enheder med ansvar for forskningsbaseret myndighedsbetjening har haft succes med at tiltrække betydelige eksterne midler udover ramme- og ydelsesaftalerne og giver eksempler på, hvilke former for myndighedsrelevant viden universiteterne producerer.

Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd, der overordnet arbejder interessepolitisk for at fremme forskning og innovation, arbejder inden for denne ramme analytisk, rationelt. Rådet argumenterer i en rapport fra 2016 for, at det stiller store krav til videnskapaciteten i ministerierne at udmønte aftaler med universiteterne, og at denne er stærkt varierende ministerier imellem. I en efterfølgende rapport fra 2021 foreslår rådet, at der gennemføres et eftersyn af den danske model for forskningsbaseret myndighedsbetjening, blandt andet for at skabe overblik og gennemsigtighed i områdets økonomiske udvikling. Rådet gør sig på denne måde til en stemme for en rationel-instrumentel, mere kollektivt baseret tilgang til området. Med nogle års tilmelag er et sådant eftersyn nu undervejs.

Ifølge det institutionelt kulturelle perspektiv er aktørers handlinger bestemt af normer og værdier (March & Olsen, 1989; Schein, 1985). Aktørerne er orienteret mod det, der opfattes som normmæssigt passende. Reformers indhold er baseret på de værdier, der er oppe i tiden, og de implementeres lokalt i oversættelsesprocesser, der tilpasser deres indhold til lokalt herskende

værdier og kulturer. Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Perspektivet udgør en vigtig tolkningsramme. Sektorforskningsinstitutioner kan betragtes som hybride organisationer, forstået som organisationer, der lever i kulturelle kontekster præget af værdikonflikter. For at opretholde deres legitimitet må de reflektere de konfliktfyldte værdisæt (Guldbrandsen, 2011). Både samordnings- og fusionsreformen kan forstås som forsøg på introduktion af nye værdier på sektorforskningsområdet. Sigtet med samordning via sektorforskningsloven var, som tidligere nævnt, at styrke institutionernes uafhængighed af ressortministeren for derved at løfte forskningens kvalitet, mens sigtet med fusionsreformen var dels at skabe synergi mellem sektor- og universitetsforskning, dels at udvikle universiteterne i en mere virksomhedsorienteret retning.

Sektorforskningsområdet er karakteriseret ved et dilemma mellem nærhed og distance til både myndigheder og andre brugere. Nærhed kan understøtte relevans, der igen kan understøtte vidensanvendelse, blandt andet vidensbaseret politikudvikling. Nærhed kan imidlertid også skabe loyalitet, der kan komme i konflikt med uafhængighed. Distance kan modsat understøtte uafhængighed og dermed forskningsfrihed og -kvalitet, men kan risikere at svække brugernes anvendelse af viden. Sektorforskningsloven sigtede med dens bestyrelseskonstruktion mod at øge distancen til ressortministrene, men samtidig etablere nærhed til kredsen af relevante brugere. Fusionsreformen med kontraktmodellen sigtede mod at formalisere relationen på distancen til sektorministerierne, men svækkede nærheden til brugere, der ikke er kontraktparter. Kontraktmodellen introducerede endvidere en kunderelation mod en tidligere mere fagprofessionel relation.

Der har gennem årene været afdækket en række sager, der har illustreret, at dele af sektorforskningens loyalitet og manglende uafhængighed til ministerier og brugere med fusionerne er flyttet med ind på universiteterne. Der er tale om et omfattende problemkompleks relateret til forskningsfrihed, publiceringsfrihed og ytringsfrihed, der er afdækket og grundigt diskuteret af Heine Andersen (2017 & 2022). Man kan også spørge sig selv, om nærhed i et hierarki præget af faglighed, som var den klassiske relation, skulle udgøre en større risiko for brud på uafhængighed end den nuværende kunderelation på distancen?

Det institutionelt kulturelle perspektiv er også en viktig tolkningsramme i relation til at forstå universiteternes varierende strategier i forhandlingerne om fusioner. Mens det gamle, klassiske akademiske universitet, Københavns Universitet, stort sett var uinteressert i fusion med sektorforskningsinstitutter, var det yngre, professionsorienterede tekniske universitet yderst interessert i at udvide sin forretning. Organisatoriske værdier prægede holdninger og strategier i relation til fusionsdagsordenen.

Det institutionelt kulturelle perspektiv er endvidere i stand til at sætte fokus på fusionernes kulturforændrende aspekter. To aspekter er særligt vigtige. På den ene side reformens forsøg på, sammen med andre politiske tiltag på universitetsområdet, at reducere universiteternes karakter af akademiske institutioner og øge deres karakter af forretninger, der leverer varer på kontrakt. *Fra tanke til faktura*, som det blev formuleret af videnskabsminister Helge Sander (Regeringen, 2003). På den anden side reformens introduktion af sektorforskningens ledelsesværdier som en forandringsimpuls til en yderligere svækkelse af de klassiske akademiske ledelsesværdier, der allerede var under forandring som resultat af ledelsesreformen fra 2003. Reformen kommer med værdier, der kan bidrage til at ændre organisatoriske værdisæt.

Det fjerde perspektiv, kaosperspektivet, understreger betydningen af uklarhed, kompleksitet og foranderlighed (March, 1999; Stacey, 2011; Weick, 2001). Aktører har skiftende opmærksomhed mod problemer og løsninger, der flyder rundt, kan lægges på lager, vækkes til live eller modsat parkeres i glemsel. Reformprocesser er emergente, og implementeringsprocesser er uforudsigelige. Perspektivet opfatter ikke forandringsprocesser som irrationelle, men derimod som præget af tilfældige koblinger af aktørers opmærksomhed og ressourcer (March & Olsen, 1986). Hvilken værdi har dette perspektiv som tolkningsramme i relation til sektorforskningens historiske udvikling?

Kaosperspektivet er en vigtig tolkningsramme i relation til de dagsordenssættende og beslutningsorienterede faser op til reformen. Fra 1980'erne italesattes flere problemstrømme og i de efterfølgende år flere løsningsstrømme. Problemer og løsninger blev koblet først i vedtagelsen af sektorforskningsloven med dens samordningslogik og senere i fusionsreformen med dens kunde-leverandørlogik. Begge koblingsituationer blev drevet frem af politisk opmærksomhed og ressourcer: Samordningslogikken af et nyoprettede Videnskabsministerium med en socialdemokratisk minister i spidsen,

og kunde-leverandørlogikken af en liberal minister optaget af at omdanne universiteterne til virksomhedslignende institutioner.

Analysen viser, at det er nyttigt at bringe flere teoretiske perspektiver i spil, hvis man ønsker at forstå de sammensatte, uforudsigelige og konfliktfyldte reformprocesser.

Konklusion

I det følgende sammenfattes analysen i relation til de spørgsmål, der blev formuleret indledningsvist. Organiseringen af sektorforskningen i Danmark, forstået som offentligt finansieret forskning udført inden for en afgrænset sektor af den offentlige forvaltning, med sigte på at tilvejebringe et vidensgrundlag for sektorens udvikling, har gennemgået store forandringer i de seneste 30 år.

Den historiske analyse viser, at sektorforskningen er udviklet i en sektordrevet udviklingsproces i kølvandet på udviklingen af de ministerielle ressortområder i den statslige administration. Som resultat heraf blev sektorforskningsområdet, når det blev betragtet som et samlet system, karakteriseret som heterogent. Dette satte en konfliktfyldt politisk oprydningsdagsorden. I første omgang forsøgte centralt placerede forskningspolitiske aktører sig i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne med samordnings- og centraliseringstiltag, men disse blev få år senere overhalet af to fusionsbølger, der indlejrede hovedparten af sektorforskningen på universiteterne under betegnelsen forskningsbaseret myndighedsbetjening. En konkurrencetænkning baseret på en markeds- og virksomhedslogik blev dominerende.

Der er ikke en entydig kobling mellem reformtiltag og partipolitiske regeringskonstellationer, men der er dog en tendens til, at samordnings- og centraliseringsforsøg har været fremsat af socialdemokratisk ledede regeringer, mens reformer forankret i markeds- og virksomhedslogikker har været drevet frem af højreorienterede, liberalt forankrede regeringer.

Sektorforskningslandskabet i 2024 er fortsat et heterogent område. Store dele af aktiviteterne er indlejret på universiteterne, enkelte institutter er reguleret via sektorforskningsloven, andre af egne love eller organiseret som mere

almindelige statslige institutioner. Gennemsigtigheden hvad angår økonomi og organisering er begrænset.

Trods radikale forandringer har området været karakteriseret ved, hvad man kan benævne langsom politik. Især dagsordenssætning, men til en vis grad også beslutningstagning og implementering, er sket i langstrakte processer med megen interessekonflikt, diskussion og langstrakte forhandlingsforløb.

Flere teoretiske perspektiver er nødvendige for at forstå sektorens udvikling og reformernes tilblivelse og implementering. Det rationelt instrumentelle perspektiv giver et begrænset bidrag til forståelse af områdets udvikling. Det rationelle interessebaserede perspektiv er derimod en vigtig forståelsesramme på et politikområde med mange aktører situeret i forskellige sektorer på forskellige niveauer. Det institutionelt kulturelle perspektiv, med dets fokus på normer og værdier, giver et nyttigt bidrag til at forstå kulturvariationer, -sammenstød og -forandringer over tid. Nye politikideer er karakteriseret ved nye værdier. Disse kan være i konflikt med herskende værdier og derfor møde modstand, men de kan også danne afsæt for legitimitetsskabelse hos aktører, der tager dem til sig.

Kaosperspektivet rammer, med dets fokus på uklarhed og kompleksitet, de øvrige perspektiver ind og bidrager med en forståelse af betydningen af aktørernes skiftende opmærksomhed og ressourcer, og de tilfældigheder, der udspiller sig i koblingen mellem problemer og løsninger i tid og sted.

Kan den historiske udvikling bidrage til at sige noget om sandsynlige udviklingslinjer fremover? Fremfor alt peger analysen på, at det forskningspolitiske område er et konfliktfyldt felt med multiple aktører og konkurrerende logikker. Disse karakteristika synes at konstituere sektorforskningslandskabet som et heterogent, men samtidig foranderligt organisatorisk felt, hvor reformer udrulles i emergente processer. Analysens bud på en sandsynlig fremtidig udvikling vil derfor være fortløbende konfliktfyldte diskussioner om problemer, reformløsninger og fremfor alt finansieringsformer og -niveauer. Sektorforskningen eller den forskningsbaserede myndighedsbetjening vil formodentlig også fremover være præget af heterogenitet.

Referanser

- Alnor, E. D., Bloch, C., Carlsen, S., Graversen, E., Laursen, A. & Svendsen, A. D. (2023). *Evaluering af de danske GTS-institutter: Opsummerende rapport*. Dansk Center for Forskningsanalyse.
- Andersen, H. (2017). *Forskningsfrihed: Ideal og virkelighed*. Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, H. (2022). Forskningsfrihed og myndighedsopgaver. I H. Andersen, B. O. G. Mortensen & M. Rosenmeier (Red.), *Forskningens frihed: Hvad med juraen?* (s. 207–251). DJØF Forlag.
- ATV. (2013). *Forskningsbaseret rådgivning: Samspil mellem universiteter, myndigheder og erhvervsliv*.
- Bloch, C., Pedersen, H. S. & Aagaard, K. (2012). *Arbejdsvilkår ved de tidligere og nuværende sektorforskningsinstitutioner*. Dansk Center for Forskningsanalyse.
- Breidahl, K. N., Gjelstrup, G., Hansen, H. F. & Hansen, M. B. (2017). Evaluation of large-scale public-sector reforms: A comparative analysis. *American Journal of Evaluation*, 38(2), 226–245.
- Cruz-Castro, L. & Sanz-Menéndez, L. (2023). Public research organisations and public research funding. I B. Lepori, B. Jongbloed & D. Hicks (Red.), *Handbook of public funding of research* (s. 221–240). Edward Elgar Publishing.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2016). *Anbefalinger til bedre kvalitet i politikudvikling*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd. (2021). *Adgang til bedre videnskabelig rådgivning i Danmark*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Danmarks Forskningsråd. (2002). *Gennemgang af sektorforskningen*. Notat.
- Danmarks Statistik. (2023). 20 mia. kr. til forskning og udvikling på finansloven: Offentligt forskningsbudget 2023. *Nyt fra Danmarks Statistik*, 26. mai.
- Danske Universiteter. (2015). *Vidensgrundlag i verdens klasse*.
- Forskningskommissionen. (2001). *Betænkning nr. 1406*. IT- og Forskningsministeriet.
- Guldbrandsen, M. (2011). Research institutes as hybrid organizations: Central challenges to their legitimacy. *Policy Sciences*, 44(3), 215–230.
- Hansen, H. F. (1999). Den historiske arv – Danmark. I P. Lægred & O. K. Pedersen (Red.), *Fra opbygning til ombygning i staten: Organisatoriske forandringer i tre nordiske lande* (s. 57–69). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, H. F. (2001). Forskningspolitik i vidensamfundet: Styrker og svagheder i Forskningskommissionens betænkning. *Samfundsøkonomen*, 8, 11–18.
- Hansen, H. F. (2012). Fusionsprocesserne: Frivillighed under tvang. I K. Aagaard & N. Mejlgård (Red.), *Dansk forskningspolitik efter årtusindeskiftet* (s. 195–227). Aarhus Universitetsforlag.
- Harder, P. (Red.) (2024). *Plads til forbedring: Forskningsbaseret viden og politik*. Videnskabernes Selskab.
- Højsgaard, L. (2023). Bepareelserne fortsætter: Grøn forskning beskæres med to procent årligt. *Forskerforum*.
- Kallehauge, P., Kindtler, K. & Langberg, K. (1998). *Sektorforskningens roller og rammebetingelser*. Analyseinstituttet for Forskning.

- Kjærgaard, N. (2022). Forskning med snavs på fingrene. *Weekendavisen*, 25. november.
- Kjærgaard, N. (2023). Broen mellom viden og samfund er blevet tyndere. *DJØF-Bladet*, 16. mai 2023.
- Ministry of Science, Technology and Innovation. (2009). *Danish university evaluation 2009: Evaluation report*.
- OECD. (2004). *Reviews of national policies for education: University education in Denmark*. Pre-publiceringsversjon 6. januar.
- Pedersen, D. B. & Hvidtfeldt, R. (2021). *The Danish eco-system of science for policy: Discussion paper*. The Danish Council for Research and Innovation Policy.
- Pedersen, K. B. (2005). Fødevareforskning: Den historiske baggrund for DFVF. *Dansk Veterinærtidsskrift*, 88(7), 1–4.
- Planlægningsrådet for Forskningen. (1984). *Den fremtidige forskningspolitik og forskningens tilrettelæggelse og anvendelse* (Bind 1 og 2). Forskningssekretariatet.
- Regeringen. (2001). *Regeringsgrundlag 2001: Vækst, velfærd – fornyelse*. Statsministeriet.
- Regeringen. (2003). *Nye veje mellem forskning og erhverv – fra tanke til faktura*.
- Regeringen. (2005). *Nye mål: Regeringsgrundlag 2005*.
- Rigsrevisionen. (2019). *Flytningen af den forskningsbaserede myndighedsbetjening på veterinærområdet*.
- Sander, H. (2009). Fremtidens universiteter. I H. Sander (Red.), *Fremtidens universiteter* (s. 7–27). Gyldendal.
- Schein, E. H. (1985). *Organizational culture and leadership*. Jossey-Bass.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives*. Pearson Prentice Hall.
- Stacey, R. (2011). *Strategic management and organizational dynamics: The challenge of complexity*. Prentice-Hall.
- Styrelsen for Videregående Uddannelser. (2015). *Tilsyn med forskningsbaseret myndighedsbetjening: Fusioner og fremtid*. Uddannelses- og Forskningsministeriet.
- Sæhl, M. (2024). Miljøstyrelsen har opsagt forskerkontrakt for selv at indsamle klimadata. *Information*, 7. mars, s. 6–7.
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen. (2023). *Notat: Retningslinjer for aftaler mellem universiteter og ministerier om forskningsbaseret myndighedsbetjening*.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of organizations*. Blackwell Publishers.
- Wittendorff, A. (2006). *Tyge Brahe*. (Opprinnelig utgitt 1994). Gads Forlag.
- Aagaard, K., Hansen, H. F. & Rasmussen, J. G. (2016a). Mergers between governmental research institutes and universities in the Danish HE sector. *European Journal of Higher Education*, 6(1), 41–55.
- Aagaard, K., Hansen, H. F. & Rasmussen, J. G. (2016b). Post-merger experiences at Danish higher education institutions. I R. Pinheiro, L. Geschwind & T. Aarvevaara (Red.), *Mergers in higher education: The experience from Northern Europe* (s. 211–224). Springer.



Från Statens Bakteriologiska Laboratorium, Stockholm, 1930-talet.

Persson, B. (2025). Forskningsinstitut som lösning och problem i svensk forskningspolitik. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 87–109). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530104>

Kapittel 4

Forskningsinstitut som lösning och problem i svensk forskningspolitik

Bo Persson

Inledning

De senaste tjugo åren har forskningsinstitut varit föremål för reformer i flera OECD-länder. På många håll har forskningsinstitutens verksamhet organiserats om, dragits ned eller integrerats i universitets- och högskolesektorn. I några länder, till exempel Storbritannien, Nederländerna och Finland, har statens stöd till forskningsinstituten minskat och resurser omfördelats till universitet och högskolor. I Danmark har flera av forskningsinstituten integrerats med högskolesektorn (Cruz-Castro & Sanz-Menéndez, 2023; OECD, 2022; Aagaard m.fl., 2016). Reformerna har påverkats av förvaltningspolitiska trender om hur offentliga organisationer ska styras – till exempel New Public Management – och har präglats av nya idéer om statens roll i forsknings- och innovationssystemet (Cruz-Castro m.fl., 2012; Gulbrandsen, 2010).

I Sverige har forskningsinstitut ofta betraktats som närmast perifera företeelser. Svensk forskningspolitik har i hög utsträckning fokuserat på den

forskning som bedrivs på universitet og høyskolor. Sverige tillhör också ett av de OECD-länder där den andel av statens forskningsanslag som har gått till forskningsinstitut historisk sett varit förhållandevis liten (Solberg m.fl., 2012). Huruvida detta varit ett uttryck för en tydligt formulerad – och över tid stabil – forskningspolitisk doktrin är omtvistat. Delvis har politiken varit en konsekvens av formative beslut under viktiga skeden i svensk forskningspolitisk historia, men den har också påverkats av socioøkonomiske forutsætninger og utviklingen inom särskilda samhällssektorer (Hallonsten, 2018; Nybom, 1997; Pettersson, 2012; Sandström, 2005; Stevrin, 1978). Utifrån vad OECD-statistiken säger oss, forefaller Sverige inte tillhøra de länder där forskningsinstituttsektornes omfangtning for ndrats avsevärt under de seneste decennierna. Den andel av statens forskningsressurser som fordeles til forskningsinstitutt har enligt denna statistikk legat relativt stabilt på omkring 15 prosent sedan mitten av 1990-talet (Cruz-Castro & Sanz-Menéndez, 2023; OECD, 2022).

 ven i Sverige har forskningsinstituttene varit forem l for reformer under de seneste decennierna. Reformene har dock haft ulike inriktning og fått ulike konsekvenser inom ulike samhällssektorer og policyomr den. I vissa fall har institutt lagt ned og helt eller delvis integrert i universitets- og høgskolesektoren. I andre fall har instituttene slagits saman og genomg tt betydende organisatoriske for ndringer. Reformene har ikke inneburit något avgjørende brott i forh llande til den tidligere politiken. Instituttsektoren år til eksempel fortfarande forh llandevis liten, men reformene har  nd  fått konsekvenser for det svenske forskningspolitiske landskapet. Kunnskapen om disse reformene og de ideer og interessen som p verkat dem  r dock mykje begrenset. Overhuvudtaget har forskning om forskningspolitiske reformer tenderat   interessere sig mer for universitet og högskolor  n for forskningsinstitutt (Gulbrandsen, 2010; Lar do & Mustar, 2004; Poti & Reale, 2000).

Syftet med dette kapitlet  r  t utifrån bakgrunden ovan analysere hur reformene av de svenske forskningsinstituttene under 1990- og 2000-talene kan karakteriseres og forklaras. I kapitlet beskrives reformernes hovedinriktning, hvilke ideer som har pr glet dem og hvilke akt rer og interessen som legat bakom dem. Analysen  r inspirert av det teoretiske perspektivet historisk instituttionalisme (Thelen, 2004). Resultatene som redovises  r baserte på skriftlige k llor, såsom regeringsproposisjoner, utredninger, utv rdinger og andre offentlige dokument, samt offentlig statistikk. Analysen bygger dessutom i stor utstr kning på tidligere forskning, inklusive några av mine egne tidligere studier om svensk forsknings- og innovasjonspolitik (Persson, 2001; 2008; 2012).

Efter denna inledning följer ett avsnitt om centrala begrepp och avgränsningar samt en presentation av det historisk-institutionella perspektivet. Därefter presenteras en kortfattad bakgrund om de svenska forskningsinstitutens framväxt och en diskussion om hur de svenska institutens perifera roll i svensk forskningspolitik kan förklaras. Sedan följer en analys av reformerna av de svenska forskningsinstituterna under 1990- och 2000-talen. I kapitlets sista avsnitt diskuteras resultaten och studiens slutsatser presenteras.

Begrepp, avgränsningar och perspektiv

I litteraturen definieras offentliga forskningsinstitut vanligtvis som offentliga organisationer utanför högskolesektorn som har forskning och utvecklingsverksamhet (FoU) som en huvuduppgift. Annorlunda uttryckt är forskningsinstitut sådana offentliga organisationer som har FoU som en huvuduppgift men som inte, som universitet och högskolor, har utbildning som ett av sina huvuduppdrag. Utifrån en sådan generell utgångspunkt brukar forskningsinstitut i sin tur delas in i ett antal huvudtyper beroende på deras uppdrag, struktur och finansiering (Cruz-Castro & Sanz-Menéndez, 2023).

Gulbrandsen (2010) har föreslagit en uppdelning av offentliga forskningsinstitut utifrån deras historiska ursprung. Han har utifrån denna indelningsgrund identifierat tre typer av institut: För det första institut som är inrättade för att förse ett visst policyområde eller en viss sektor med kunskap av relevans för dess utveckling. Det kan handla om att förse beslutsfattare med kunskapsunderlag eller att producera mer generell kunskap av relevans för en viss samhällssektor. På engelska brukar dessa institut kallas för «mission-oriented research institutes», på svenska kan de benämnas sektorsforskningsinstitut (se också kapitel 3). Den andra typen av institut är sådana som är knutna till industriell och teknisk utveckling. Sådana har ofta till uppgift att fungera som samverkansorganisationer i förhållande till näringslivet; de kan vara knutna till särskilda branscher eller teknologier eller ha bredare uppdrag. Inte sällan är de samägda eller samfinansierade av näringslivet. För det tredje finns det enligt Gulbrandsen även i en del länder institut som ursprungligen har inrättats som enheter inom forskningsfinansieringsorgan för att utföra specifika uppdrag (Gulbrandsen, 2010, s. 218).

I Sverige är det framförallt de två första typerna av forskningsinstitut i Gulbrandsens typologi som har förekommit och som är i fokus för detta kapitel: sektorsforskningsinstitut och industriforskningsinstitut. I analysen inkluderas inte institut som huvudsakligen är finansierade av privata medel: fokuset är på de institut som är helt eller till stor del är finansierade med offentliga medel. Vidare avgränsar sig min studie till den övergripande policyutvecklingen när det gäller institutens roll i det svenska forskningspolitiska systemet. Fokuset ligger på några viktiga policybeslut och reformer av instituten, inte i någon större utsträckning på hur instituten förhållit sig till reformerna. Det bör också påpekas att flera forskningsinstitut genom åren har haft mer eller mindre starka band till universitet eller högskolor. Vissa institut har bildats inom högskolan och sedermera fått status som självständigt institut, i andra fall har, vilket inte minst har kommit till uttryck i de reformer som studerats, ursprungligen självständiga institut inlemmats i universitet eller högskolor. Det kan också noteras att det finns exempel på enheter inom universitet och högskolor som på många sätt påminner om forskningsinstitut, men som inte behandlas i min analys: enheter som bedriver forskningsverksamhet av relevans för, och ibland kanske delfinansierad av, en viss samhällssektor och som inte primärt sysslar med utbildning.

Analysen i kapitlet tar sin utgångspunkt i ett historiskt-institutionellt perspektiv. En central del i detta perspektiv är dess fokus på olika faktorer som har med historia och tidsordning att göra. Grundtanken är att frågor om makt och inflytande över politiska institutioner måste studeras i ett långt tidsperspektiv för att kunna besvaras. Centrala begrepp som inom perspektivet används för att förklara utfall av policyprocesser och institutionell förändring är formativa moment och stigberoende (Thelen, 1999). En framträdande idé är att vissa initiala beslut vid inrättandet av en ny institutionell struktur eller policy ofta får långtgående konsekvenser för framtida aktörers handlingsutrymme. Begreppet stigberoende (engelska path dependency) är ett uttryck för att sådana initiala ställningstaganden kan bli formativa genom att begränsa framtida möjligheter för aktörer att agera i en annan riktning (Pierson, 2000). I historisk-institutionella analyser är ofta timing och ordningen i vilken beslut fattas, eller händelser inträffar, av stor betydelse för samhällsförändringar och utfall av policyprocesser. Händelser eller beslut som i de flesta avseenden är närmast identiska kan få drastiskt olika konsekvenser vid olika tidpunkter (Falleti & Mahoney, 2015).

Utvecklingen inom den historisk-institutionella teoribildningen har inneburit att detta synsätt delvis modifierats. En grundtanke inom vad som

brukar kallas den historisk-institutionalismens andra generation är att perspektivet i för liten utsträckning ägnat uppmärksamhet åt de inkrementella förändringar som även sker under perioder av stabilitet. Sådana förändringar kan ske för att anpassa en viss institutionell struktur till nya förhållanden och mål, vad som brukar kallas för omdirigering (conversion), eller som försök från motståndare till en institution att undergräva dess position genom att inrätta alternativa strukturer, så kallade avlagringar (layering). Den grad av inkrementell institutionell förändring som är möjlig kan bero på egenskaper hos en institution – vilket utrymme det finns för att tolka dess mål och inriktning – och i vilken politisk kontext den befinner sig, till exempel vilka möjligheter försvararna av den rådande ordningen har att hindra förändringar av den (Mahoney & Thelen, 2010).

Institutens framväxt

De organisationer som jag betecknat som svenska sektorsforskningsinstitut är en bred samling organisationer vars ursprung är väldigt varierande. Det de har gemensamt är att de är statliga organisationer som i allmänhet lyder under regeringen och är inrättade för att förse aktörer inom ett visst policyområde eller en viss sektor med relevant kunskap. Utvecklingen av dessa institut har följt en sektoriell logik och påverkats av de särskilda villkor och behov som funnits inom olika politikområden. Inom folkhälsoområdet etablerades till exempel i Sverige i slutet av 1800-talet ett laboratorium för att bekämpa infektionssjukdomar och framställa vaccin. Ursprungligen hade det sin bas inom akademien (Karolinska Institutet, KI), men 1907 omvandlades det till ett självständigt statligt forskningsinstitut. Folkhälsoinstitutet inrättades 1938, bland annat med stöd från Rockefeller Foundation, som kom att få en central roll i genomförandet av den svenska välfärdsstatens folkhälsopolitik (Elvbakken & Veggeland, 2024). Under framväxten av välfärdsstaten växte det fram sektorsforskningsinstitut också inom till exempel bygg- och bostadssektorn, arbetslivsområdet och miljöområdet (Stevrin, 1978). År 1990 fanns det enligt uppgifter i statsliggaren (detta är en sammanställning av regeringens regleringsbrev

till alla myndigheter) 18 myndigheter som, enligt min bedömning, kan betecknas som sektorsforskningsinstitut (se Tabell 4.1).

Tabell 4.1

Svenska forskningsinstitut 1990.

| Sektorsforskningsinstitut | Industriforskningsinstitut |
|---|---|
| Arbetsmiljöinstitutet (gick upp i Arbetslivsinstitutet 1995) | Cement- och betonginstitutet |
| Brottsförebyggande rådet | Glasforskningsinstitutet |
| Flygtekniska försvarsanstalten | Grafiska forskningslaboratoriet |
| Försvarets forskningsanstalt | Institutet för förpackningsforskning |
| Institutet för arbetslivsforskning (gick upp i Arbetslivsinstitutet 1995) | Institutet för metallforskning |
| Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut | Institutet för mikrovägsforskning |
| Statens bakteriologiska laboratorium | Institutet för optisk forskning |
| Statens geotekniska institut | Institutet för tillämpad matematik |
| Statens institut för byggnadsforskning | Institutet för verkstadsteknisk forskning |
| Statens meteorologisk-hydrologiska institut | Institutet för vatten- och luftvårdsforskning |
| Statens provningsanstalt | Jordbrukstekniska institutet |
| Statens rättskemiska laboratorium | Korrosionsinstitutet |
| Statens strålskyddsinstitut | Metallografiska institutet |
| Statens veterinärmedicinska anstalt | Metallurgiska forskningsstationen |
| Statens väg- och trafikinstitut | Plats- och gummitekniska institutet |
| Stockholms internationella miljöinstitut | Swedish Institute of Computer Science |
| Sveriges geologiska undersökning | Svenska institutet för konserveringsforskning |
| Utrikespolitiska institutet | Svenska keraminstitutet |
| | Svenska livsmedelsinstitutet |
| | Svenska textilforskningsinstitutet |
| | Svenska träforskningsinstitutet |
| | Ytkemiska institutet |

Kilde: Pettersson 2012; statsliggaren 1990/91.

Flera industriforskningsinstitut etablerades redan i början av 1900-talet, men det var först på 1940-talet som de på ett tydligt sätt blev en del av en utmejslad statlig forskningspolitik. Det var vid denna tid som mer långsiktiga och fasta stöd inrättades för organisering och finansiering av industriforskningsinstituten. Instituterna inrättades i allmänhet genom samverkansavtal mellan enskilda branscher i näringslivet och staten. Inriktningen på deras verksamhet varierade, men omfattade i allmänhet främst så kallad kollektiv forskning, det vill säga sådan FoU-verksamhet som syftade till att öka en hel branschs gemensamma kunskapsbas. Här var statens ansvar främst att bidra med stöd till den mer grundläggande eller långsiktiga forskningsverksamheten, medan branscherna stod för stödet till den mer tillämpade FoU-verksamheten. Inte sällan handlade det om stöd till särskilda forskningsanläggningar eller laboratorier. I institutens uppgifter ingick i allmänhet även att utföra forskningsuppdrag åt enskilda företag (Pettersson, 2012, s. 22).

Industriforskningsinstituterna växte fram och formades i en tid som präglades av en korporativ ekonomisk politik. Satsningarna byggde på överenskommelser mellan starka branschföreträdare och staten enligt välkänt mönster från arbetsmarknadspolitiken. Under 1950- och 1960-talen etablerade sig flera av instituten som viktiga och självklara delar av det svenska forskningssystemet. Enligt Ingemar Pettersson tappade dock industriforskningsinstituterna «fäste i forskningspolitiken» genom framväxten av en ny, mer statsstyrd och interventionistisk industripolitik under 1970-talet – branschöverenskommelsernas betydelse minskade medan den statliga styrningen ökade. Statens redan tidigare starka forskningspolitiska fokus på universitet och högskolor stärktes dessutom under 1970- och 1980-talen, vilket ytterligare bidrog till institutens forskningspolitiska marginalisering (Pettersson, 2012; Hallonsten, 2018). Som redovisas i Tabell 4.2 fanns det 1990 drygt 20 industriforskningsinstitut.

Forskningsinstitutens ställning i det svenska forskningspolitiska systemet har varit föremål för diskussion. Det framställs ofta, som nämndes i inledningen, som att Sverige avviker från många andra länder eftersom man har få större offentliga forskningsinstitut och att huvuddelen av de offentliga medlen till forskning går till högskolesektorn. En vanlig uppfattning har till och med varit att det sedan andra världskriget funnits en forskningspolitisk doktrin som inneburit att forskning, även tillämpad och sektoriellt motiverad sådan, främst ska bedrivas vid universitet och högskolor (se till exempel Sörlin, 2006).

Historikern Thorsten Nybom (1997) betraktar , i enilghet med ett sådant synsätt, början av 1940-talet som ett formativt moment för den svenska forskningspolitiken – en avgränsad period då flera paradigmatiske beslut fattades som fick avgörande och, över tid, stigberoende betydelse i utviklingen av den svenska forskningspolitiken. Den övergripande princip som enligt Nybom slogs fast som norm var att statlig forskning främst skulle kanaliseras till universitet och högskolor och till stor del via forskningsråd och andra forskningsfinansierande myndigheter, medan bildandet av större statliga forskningsinstitut skulle undvikas. När nya beslut om forskningspolitikens organisering fattades fanns den så kallade institutløsningen enligt detta synsätt inte på dagordningen, eftersom aktörerna i systemet successivt hadde anpassat sina strategier, beteenden och attityder till denna princip. I enilghet med idén om stigberoende institutionaliserades helt enkelt denna lösning (instituten som ett icke-alternativ) över tid genom mekanismer som i litteraturen brukar betegnes med begrepp som «positiv feed-back» och «stigande marginalnytta» (Pierson, 2000).

Flera forskare har ifrågasatt en sådan enkelspårig analys av hændelseutviklingen. Sandström (2005) menar till eksempel att Nybom går for langt når han hævder at den Malmske utredningen ledde til at instituten utdefinierades som forskningspolitisk løsning. Han menar at utredningen visserligen avfærdede idén om ett tekniskt forskningsinstitut, men dæremot inte instituttanken i sig (s. 1). Ingemar Pettersson (2012) menar at æven om industrielle forskningsinstitut i Sverige har varit små og har fått en relativt liten andel av de offentlige forskningsanslagen, har de ändå utgjort en erkant viktig del av forsknings- og innovationssystemet. Deras betydelse har varieret: Några av dem har spelat viktige roller inom sine sektorer, andra har varit mindre betydelsefulle. Dessutom kan det noteras at forskningsinstitut ikke alle varit helt undantrængde som «møjlige organisatoriske løsninger inom forskningspolitiken» under efterkrigstiden. Ett antal bredere sektorsforskningsinstitut inrättades under 1960-talet og industriforskningsinstituten var under sterk tillvæxt under 1950- og 1960-talene (Sandström, 2005; Pettersson, 2012: kapitel 6). Så æven om beslutene på 1940-talet var strukturelle viktige, omøjliggjorde de ikke fremtidige forændringer i andre retninger. Idén om det formative momentets betydelse for synen på forskningsinstitut har kanskje framfor allt haft betydelse for den svenske forskningspolitiske debatten (Pettersson, 2012; Hallonsten, 2018).

En kompletterande förklaring till institutens undanträngda position som förts fram är att Sveriges näringslivsstruktur, dominerad av ett fåtal FoU-intensiva företag, gjorde särskilda satsningar på tillämpad forskning mindre intressant för den svenska industrin, eftersom de flesta FoU-aktiviteter genomfördes antingen internt eller i samarbete med statliga kunder inom områden som telekommunikation och elkraft. Det har, enligt detta synsätt, inte funnits någon stark efterfrågan på institut, som kunde ha fungerat som mer lämpliga organisationer för samarbete mellan stat och näringsliv, från näringslivets sida (Sörlin, 2004).

Reformer av forskningsinstitutet

Analysen av reformerna av de svenska forskningsinstitutet under 1990- och 2000-talen är uppdelad i tre avsnitt, som var och ett behandlar det som kan betecknas som en reformvåg i förhållande till forskningsinstitutet. Den första reformvågen benämns «akademiseringen av sektorsforskningsinstitutet», den andra «marknadiseringen av forskningsinstitutet» och den tredje «forskningsinstitutet och den nya innovationspolitiken». Analysen av de tre reformvågorna är inspirerad av ett historiskt-institutionellt perspektiv på policyförändring. Jag försöker visa att det funnits tydliga inslag av stigberoende i den politik som förts, men att den även formats av nya idéer, omtolkningar och politiska strategier. Det bör noteras att det finns tydliga överlappningar mellan de tre reformvågorna; processerna är på många sätt sammanflätade med varandra.

Akademisering av sektorsforskningsinstitutet

Under 1980-talet påbörjades en omsvängning i den svenska forskningspolitiken som innebar att den så kallade sektorsforskningens inriktning och organisation ifrågasattes. Sektorsforskningen – forskning som bedrevs för att bidra till samhällssektors behov – framstod i debatten som en symbol för ett föråldrat planeringstänkande, medan den forskarstyrda, mer grundläggande och fria forskningen stämde bättre överens med nya idéer om avreglering och marknadstänkande. Inte minst var det de sektoriella forskningsfinansierande myndigheterna, organ där tjänstemän utifrån sektoriella behov fördelade

en stor del av de statlige forskningsmedlen, som ifrågasattes. Hovedlinjen i forskningspolitikken frå og med slutet av 1980-talet innebar at sektoriell forskning skulle fordelas på same måte som den grunnleggjande forskningen; gjennom forskningsråd der forskare valda av forskarsamhølet ansvarade for vilka projekt som skulle få stød. Denne «rådifisering» av den svenske forskningsfinansieringen kombinerades med en politik som innebar langsiktigare villkor for forskningsstød til universitetet. Sammantaget ledde politikken til at universitetets position som den primære forskningsutførande organisasjonen styrktes, liksom forskningsråden som den sentrale strukturen for fordeling av forskningsmedel til høyskolesektoren. Politiken hadde ett breitt stød blant riksdagens partier og fikk òg ein positivt gensvar hos føretredare for fackföreningsrørelsen og næringslivet (Persson, 2001).

Den nye politikens sterkare fokus på forskarstyre og universitet og høyskolor innebar òg at forskningsinstitut framstod som òg tydligare anomalier og undantag i den svenske forskningspolitikken. Universitet og høyskolor framstølldes som de ideale organisasjonerna for bedrivande av forskning, òg tilpassad og sektorielt motiverad sådan. Denne politik har ibland beskrivits som en «skårping» av den svenske forskningspolitiske doktrinen når det gæller forskningsinstituten (exempelvis Sörlin, 2004, s. 37). Førandringen kan dock til stor del òg beskrivas som ein reaksjon på ekspansjonen av sektorforskningen under 1960- og 1970-talen (Pettersson, 2012, s. 197–203). I hovudsak var, som nemndes ovan, de politiske partierna øverens om den førandrede inriktningen av forskningspolitikken, men Moderaterna var dock tydligare i sin negative attityd gentemot de sektorsspesifikke instituten og moderatledda borgerlige regeringar låg bakom avvekklingen av två av de større forskningsinstituten under 1990- og 2000-talen: Svenska Byggnadsforskningsinstituttet (SIB, 1993) og Arbetstlivsinstituttet (ALI, 2006).

SIB hadde sedan början av 1960-talet varit den statlige byggforskningens ena ben. Byggforskningsrådet (BFR) hadde haft ansvar for finansieringen av forskningsprojekt – på SIB såväl som på universitet og høyskolor – medan SIB, med sin hovudsaklige verksamhet förlagd i Gävle, fungerat som ett centrum for viktige delar av byggforskningen. Moderaterna hadde under lang tid varit kritiske til byggforskningen, som sågs som ein symbol for sosialdemokratisk bostadspolitik og ett förlagat planeringstänkande. òg byggbranschen, som var tänkt som ein viktig potensiell nyttjare av resultatene frå den statlige byggforskningen, var kritisk. Fram til början av 1980-talet hadde

byggforskningen delvis finansierats av en särskild byggforskningsavgift som togs från byggbranschen. Sedan den avskaffats hade banden mellan SIB och byggbranschen försvagats. Många inom näringslivet ansåg nu att forskningen borde inriktas mer mot branschens behov. Den borgerliga regeringen Bildt (tillträdde 1991) drev igenom en nedläggning av SIB, medan BFR fick vara kvar, men nu med starkare krav på samarbete med byggbranschen. SIB:s verksamhet kom nu att integreras i Uppsala universitet (men fortsatte att vara stationerad i Gävle) och i Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) i Stockholm (Kemeny, 1996; Persson, 2001).

Avvecklingen av ALI var formellt motiverad av den borgerliga regeringen Reinfeldts (2006–2014) mål om att minska den statliga byråkratin. Men nedläggningen var också ett uttryck för den negativa syn på denna typ av forskningsinstitut, verksamma inom områden som uppfattades som starkt knutna till socialdemokratisk politik och fackföreningsrörelsens intressen, som fanns hos de borgerliga partierna och då särskilt hos Moderaterna. Benner (2008) menar dessutom att nedläggningen på många sätt var en del i en mer omfattande förändring av arbetsmarknadspolitiken under regeringen Reinfeldt. Den innebar att arbetsmiljöfrågorna fick mindre resurser och att arbetslöshetsförsäkringen reformerades (Benner, 2008, s. 372–373). Tanken var även här att universiteten efter nedläggningen skulle ta ett ökat ansvar för att utveckla de områden som ALI ansvarat för.

Intressant nog verkar motivbilden bakom besluten att lägga ner de två instituten ha varit liknande – även om mer än tio år skilde mellan besluten. Ett huvudmotiv i båda fallen var att institutens forskning var av låg kvalitet och därför behövde integreras i universitetssektorn för att stärka kvaliteten i forskningen. Det är också tydligt att många ledande företrädare för Moderaterna under lång tid hade haft en negativ syn på den forskning som utfördes vid de två instituten, som de såg som nära kopplade till socialdemokratisk ideologi och politik. Representanter för näringslivet stödde också beslutet om att avveckla instituten. Det fanns de som starkt motsatte sig nedläggningsbesluten, särskilt bland personer som var anställda vid instituten och vid de organisationer som fanns i myndigheternas nätverk, men även inom socialdemokratin. Vid båda tillfällena hade dock de borgerligare partierna parlamentariska förutsättningar för att driva igenom avvecklingsbesluten i riksdagen (Kemeny, 1996; Benner, 2008, s. 372–373; jfr. Persson, 2001).

Huvudprinciplen om att forskning – även tillämpad sådan – i första hand skulle bedrivas vid universitet och högskolor präglade förändringar av flera andra forskningsinstituts inriktning och organisering. Ett exempel är Smittskyddsinstitutet (SMI) som under 1990-talet på uppmaning av statsmakterna stärkte sitt samarbeite med Karolinska Institutet (KI; ett universitet) för att stärka forskningens vetenskapliga kvalitet. Även Folkhälsoinstitutets forskning knöts under denna period starkare till universitetssektorn. I samband med att SMI slogs samman med Folkhälsoinstitutet för att bilda den nya Folkhälsomyndigheten fördes den forskning som då bedrevs vid de båda myndigheterna över till högskolesektorn (Elvbakken & Veggeland, 2024). En bärande tanke var – liksom vid andra liknande reformer vid denna tid – att verksamheter skulle renodlas (Ehn & Sundström, 2020). Folkhälsomyndigheten skulle «förse regeringen och andra berörda myndigheter med kunskaps- och beslutsunderlag», men inte bedriva egen forskning. Regeringens formulering i proposition 2009/10: 123 var illustrativ: «Myndigheter bör ha tydliga uppdrag som inte i sig innebär oförenliga roller.» (s. 63).

Marknadisering av forskningsinstituten

Reformerna av forskningsinstituten var också influerade av nya förvaltningspolitiska reformidéer om marknadsutsättning och privatisering – idéer som brukar benämnas som New Public Management (NPM). En huvudtanke i NPM var att statliga organisationer borde bli mer lika privata företag och att marknadsprinciper borde styra den offentliga sektorn i större utsträckning. I synnerhet den borgerliga regeringen Bildt, som kom till makten 1991, drev en förvaltningspolitik som på ett tydligt sätt hade denna inriktning. Genomslaget för denna förvaltningspolitik fick en särskild skjuts av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Krisen framkallade ett ökat behov av förvaltningspolitiska reformer för att öka effektiviteten inom den offentliga sektorn (Ehn & Sundström, 2020).

Det finns flera exempel på hur NPM-inriktade idéer påverkade omstruktureringar av den grupp av institut som jag har valt att kalla för sektorsforskningsinstitut. Nedläggningarna av ALI och SIB, som togs upp i det förra avsnittet, påverkades delvis av denna allmänna förvaltningspolitiska linje: ett ökat fokus på konkurrens och renodling av verksamheter var tankar som stämde väl överens med NPM-idéer om offentlig förvaltning. Reformerna genomför-

des dock delvis i en kontext av akademisering, som redogjordes för i det förra avsnittet. Ett mer typiskt exempel på hur NPM-idéer präglade reformer av sektorsforskningsinstitut under denna tid var omstruktureringen av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) under 1990-talet. VTI kritiserades i en utredning för att inte vara så framgångsrikt som andra forskningsmiljöer inom området, vilket man delvis menade berodde på bristen på konkurrensutsättning av forskningen och en svag förmåga hos institutet att samverka med forskare på universitet och högskolor (SOU 1992:55). Utredningens förslag fick till följd att VTI förlorade den största delen av sin basfinansiering och istället uppmanades att finansiera sina aktiviteter genom att söka externa anslag för forskningsprojekt i konkurrens (Proposition 1992/93: 170). Försvarets forskningsanstalt (FOA, senare Försvarets forskningsinstitut, FOI) drabbades också av nedskärningar av sitt basanslag, framför allt till följd av de stora neddragningarna av försvarssektorn som skedde under 1990-talet. FOA/FOI bibehöll dock även fortsatt en ganska stark och självständig roll i forskningssystemet (SOU 2004: 41).

Även de reformer av industriforskningsinstituterna som initierades under 1990-talet präglades tydligt av NPM-idéer. Industriforskningsinstituterna hade blivit alltmer marginaliserade under 1980-talet. Den offentliga finansieringen av deras verksamhet drogs ned, och näringslivet kritiserade dem för att inte vara lyhörda för företagens behov (Pettersson, 2012; Sörlin, 2004; Sandström, 2005). Flera initiativ togs därför för att reformera industriforskningsinstituterna. En av de nya forskningsstödande stiftelser som bildades med hjälp av medel från de avvecklade lönstagarfonderna i början av 1990-talet – Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) – fick i uppdrag att omstrukturera industriforskningsinstituterna, något som emellertid inte ledde till några omedelbara resultat (Holmberg, 2012, s. 65). Av större betydelse var att regeringen i mitten av 1990-talet tillsatte en offentlig utredning för att göra en genomlysning av industriforskningsinstitutens verksamhet.

Den omedelbara orsaken till att utredningen tillsattes var att industriforskningsinstituterna behövde anpassas till nya villkor och krav. För det första hade den svenska riksdagen antagit en lag som i praktiken gjorde det omöjligt att organisera nya forskningsinstitut som stiftelser, vilket var den juridiska form som industriforskningsinstituterna hade haft fram till dess. För det andra hade riksdagen beslutat om en policy som innebar att en tydlig åtskillnad skulle göras mellan statliga kärnuppgifter (till exempel myndighetsutöv-

ning) och andra oppgifter som staten var involverad i. Att gemensamt driva verksamheter tillsammans med privata aktører betraktades som eksempel på oppgifter av den andra typen. Oppgifter av den første typen skulle i første hand utføres av organisationer strukturerte som klassiske byråkratier, oppgifter av den andre typen skulle hanteras inom ramen for aktiebolag eller foreninger (SOU 1997:16).

I sin rapport till regeringen 1997 presenterte utredningen ett antal forslag for att anpassa instituten till de nye forutsattningarna. Det viktigaste forslaget var att industriforskningsinstituten skulle omvandles fra stiftelser till aktiebolag. Forutom att dette var i overensstemmelse med statsmakternas allmanna forvaltningspolitiske holdning framholdt utredningen at aktiebolagsformen skulle gøre det enklere og mer interessant for naringslivet at engagere sig i og finansiere FoU på instituten. Som juridisk organisationsform innebar aktiebolaget en tydeligere egeandeform an stiftelsen, menade utredaren. Statens roll som egeare borde dessutom begrenses till at stå for en basfinansiering. Branschernas indflytande skulle styrkes og instituten skulle i hogre utstrækning få ta ansvar for sin egen finansiering genom at søke anslag i konkurrens og åta sig oppdrag fra naringslivet.

For det andre foreslog utredningen at samarbeidet mellom ulike institut skulle fremjas, og at sammanslagninger mellom dem i några fall borde overvagas. Syftet var at underlette fleksibilitet og forandring; man menade at instituten borde bli mindre snave i sine oppdrag og mer inriktede på FoU inom bredere industrielle sektorer. For det tredje borde samarbeidet mellom instituten og universiteten fremjas, framfor allt genom at knyte doktorander fra universiteten till instituten. Dette var ogsa en atgærd som skulle oppmuntra doktorander till at efter examen ta anstællning inom naringslivet, vilket sågs som ett viktigtt mål for at styrke industrins konkurrenskraft og innovativa fôrmaåa. Utredningen foreslog at ett holdingbolag (IRECO) skulle innrættes for at forvalte statens innehav i industriforskningsinstituten. IRECO skulle dock inte bara fungere som egeare utan fôrventades även at ta ett ansvar for omstruktureringen av instituten (SOU 1997: 16).

Regeringen presenterte 1997 en forskningspolitisk proposition dar de fleste av utredningens forslag ingick, inklusive det om bolagiseringen av instituten (Prop. 1996/97: 150). Propositionen antogs av riksdagen, og en privatiseringsprocess innledtes baseret på utredningens forslag. Holdingbolaget IRECO bildedes 1997 og tog over statens ansvar for instituten. Under 2000-

talet inleddes en process för att omvandla instituten från stiftelser till bolag, och i samband med detta slogs även vissa institut ihop. År 2004 hade alla industriforskningsinstitut samlats i vad som kallades en fyrklöver av bolag, alla med IRECO som statlig minoritetsägare (Sörlin, 2004).

Omvandlingen av industriforskningsinstituten drevs igenom i politisk enighet. Processen initierades av den borgerliga regeringen i början av 1990-talet, men den socialdemokratiska regeringen som kom till makten 1994 fortsatte reformarbetet i samma riktning. Det förefaller även ha funnits ett starkt stöd för politiken bland myndigheter och representanter för industrin. Intressant nog presenterades det även förslag om att omvandla sektorsforskningsinstituten VTI och FOI till statligt ägda bolag (Ds 2007:39), men dessa förslag fick inte gehör hos regering och riksdag. Motståndet från instituten och företrädare för de policysektorer som de representerade (som departementet, myndigheter och forskare) var sannolikt för starkt.

Forskningsinstituten och den nya innovationspolitiken

Om reformerna av industriforskningsinstituten på 1990-talet kan förstås som insatser för att rädda vad som många uppfattade som en institutionell struktur i kris, karaktäriserades den diskussion om forskningsinstitutens roll som initierades några år in på 2000-talet av en mer proaktiv hållning. Renässansen för de bolagiserade industriforskningsinstituten hade inte infunnit sig: Visserligen hade man i slutet av 1990-talet varit framgångsrika i att växa med hjälp av anslag från EU:s ramprogram, men under det första halvåret av 2000-talet hade kraftiga nedskärningar i statsanslagen lett till att man tappat kraft (Hallonsten, 2018). Den socialdemokratiska regeringen, uppbackad av fackföreningsrörelsen, näringslivet och inte minst av den nya statliga innovationsmyndigheten VINNOVA, lanserade då en ny innovationspolitik för att stärka den svenska industrins konkurrenskraft.

En förstärkning av industriforskningsinstituten och en omtolkning av deras roll i det svenska innovationssystemet var en av de centrala byggstenarna i denna nya politik (Persson, 2008). Industriforskningsinstitut betraktades nu som typiska intermediärer; en typ av gränsöverskridande organisationer som skulle kunna fungera som länkar mellan universitet och industri. Ett viktigt mål med innovationspolitiken blev därför att stärka de industriella forskningsinstitutens basfinansiering och på så sätt också «ändra riktning»

på den svenska forskningspolitiken (Persson, 2008, s. 31). Innovationspolitiken byggde på idéer som hämtades från samhällsvetenskaplig forskning om innovationssystem och triple helix. En av statens viktigaste roller i innovationspolitiken är enligt dessa idéer att främja samverkan mellan aktörer från olika samhällssektorer (Persson, 2012).

Myndigheten VINNOVA var en pådrivande aktör för att stärka industriforskningsinstitutens roll i forskningssystemet. Förstärkningen av instituten var en viktig del av VINNOVAs strategi för att främja innovationssystemet. VINNOVA försökte med sina förslag också att på olika sätt påverka forsknings- och innovationspolitikens inriktning (VINNOVA, 2003; Persson, 2012). I en rapport framtagen på uppdrag av VINNOVA hävdade författarna att den svenska politiken för forskningsinstitutet hade «haft fel inriktning under större delen av de senaste 60 åren», och att det nu var dags att «erkänna institutets verkliga roll och finansiera dem därefter» (Arnold m.fl., 2007, s. 81; författarens översättning). Författarna menade också att instituten borde göras mer oberoende genom att låta staten ta över det huvudsakliga ägandet av dem (s. 87).

I en annan rapport, initierad av regeringen, menade Sverker Sörlin, professor i idéhistoria och forskningspolitisk debattör, att Sverige behövde ökade resurser för behovsriktad forskning, och att universitetet inte nödvändigtvis var den typ av organisation där sådan forskning borde bedrivas. Istället menade han att forskningsinstitutet sannolikt erbjöd en mer lämplig organisationsform för en stor del av den tillämpade forskningen. Sörlins underliggande argument för denna hållning, som skilde sig från argumentationen i VINNOVA-rapporten, var att universitetet borde «skyddas» från att utvecklas till «tillväxtmaskiner» och istället i större utsträckning borde få fokusera på sina traditionella aktiviteter: grundforskning och utbildning (Sörlin, 2004). Såväl Sörlin som författarna till VINNOVA-rapporten menade dessutom att det svenska innovationssystemet behövde den typ av stora, breda och välfinansierade institut som fanns i till exempel Tyskland och Norge. Det gemensamma budskapet i rapporterna var tydligt: forskningsinstitutet var viktiga för det svenska innovationssystemet och i behov av starkare ekonomiska muskler.

Förslagen och diskussionen kring dem bidrog till framväxten av en långsiktig satsning för att stärka industriforskningsinstitutet. Regeringen fortsatte

arbetet med att omorganisera institutssektorn i enlighet med de förslag som väglett bolagiseringen under 1990-talet, men man satsade också nya resurser på instituten för att stärka deras roll i innovationssystemet. Ett av de stora svenska forskningsinstitut, Statens tekniska forskningsinstitut, omvandlades till ett bolag, och processen med att slå samman de andra instituten fortsatte. Enligt regeringen var instituten viktiga instrument för en ny svensk innovationspolitik, i likhet med de holdingbolag och innovationskontor som etablerats på universitet och högskolor (Prop. 2008/09: 50; jfr. Persson, 2008). Denna innovationspolitiska syn på instituten fortsatte att råda under det kommande decenniet, oavsett politisk färg på regeringen (se till exempel Prop. 2012/13: 30; Prop. 2016/17: 50, s. 131–134).

Diskussion och slutsatser

Syftet med detta kapitel har varit att analysera hur tre vågor av reformer av de svenska forskningsinstitut under 1990- och 2000-talen kan karakteriseras och förklaras utifrån ett historiskt-institutionellt perspektiv. Jag har analyserat i vilken utsträckning reformerna har varit i linje med den tidigare politiken, där vikten av institut har betraktats som marginell, och i vilken utsträckning de avvikit. Jag har också undersökt vilka som varit de policyidéer som motiverat reformerna, och vilka aktörer och intressen som legat bakom dem. Analysen av reformerna sammanfattas i tabell 4.2.

Tabell 4.2*Reformer av svenska forskningsinstitut under 1990- och 2000-talen.*

| | Akademisering (ca. 1990–) | Marknadisering (ca. 1990–) | Ny innovasjonspoli- tik (ca. 2000–) |
|----------------------------------|--|---|---|
| Problembild | Instituten bedriver forskning av låg kvalitet | Institutens verksamheter är ineffektive og organisasjonsformerna inte ändamålsenlige | Det behövs gränsöverskridande organisasjoner i innovasjonssystemet |
| Reformidé | Forskning bedrivs bäst på universitet og høyskoler | Privatisering og konkurransutsättning | Institut kan fungere som länkeorganisasjoner mellom akademi og næringsliv |
| Drivende aktører og interessen | Borgerlige partier – i synnerhet Moderaterna – var drivende nær det gæller nedlæggninger av institut, men politisk konsensus om forskningspolitikens hovedinriktning | Borgerlige partier drivende initialt, men sedermera politisk konsensus om hovedinriktningen | Sosialdemokraterna, VINNOVA, næringsliv og fackforeninger |
| Viktige forändringer | Two større sektorsforskningsinstitutt lades ner og deres verksamheter integrerades i universitet og høyskoler | Industriforskningsinstitutt slogs samman i ett bolag; sektorsforskningsinstitutt måtte konkurrere om anslag | Nye mål og forventninger på industriforskningsinstituttet |
| Typ av institutionell forändring | Starka drag av stigberoende | Omdirigering – forändring av organisasjonsformer og styrprinsipper | Omdirigering – nye mål og forventninger |

Den første reformvågen, akademiseringen av forskningsinstituttene, innebar at instituttmodellen ifrågasattes og avskaffades inom flere policyområdene, og at de verksamheter som instituttene bedrev integrerades i universitet og høyskoler. Retorikken kring reformene omgavs av en «back to basics»-retorikk; universitet og forskningsråd sågs som de ideale organisasjonsformene i forskningspolitikken. De drivende aktørene bakom reformene på 1980-tallet återfanns främst blant borgerlige politikere, men det fanns en ganske bred konsensus over partigränserne om den generelle inriktningen på politikken. I vissa avseenden fanns det en tydelig kontinuitet i politikken. Akademiseringen

återknöt till en långsiktig utveckling sedan 1940-talet där universitet och högskolor betraktats som den offentligt finansierade forskningens primära utförarorganisation. Men reformerna var samtidigt en reaktion på de förstärkningar av sektorsforskningen som skett under 1960- och 1970-talen och som på många sätt hade försvagat universitetens position i forsknings-systemet. På det hela taget kan utvecklingen förstås som en stigberoende-process – olika mekanismer för reproduktion av den rådande ordningen främjade vissa policylösningar.

Den andra reformvägen har jag valt att kalla marknadiseringen av forskningsinstitutet. Den utlöstes av flera faktorer och hade delvis sin grund i ett omedelbart behov av att anpassa industriforskningsinstitutets organisationsformer till nya villkor. De lösningar som föreslogs påverkades av NPM-orienterade idéer om hur den offentliga sektorn borde organiseras. Omvandlingen av industriforskningsinstitutet initierades av en borgerlig regering, men drevs igenom i politisk enighet. Reformprocessen är ett exempel på vad statsvetarna John Mahoney och Kathleen Thelen har kallat omdirigering (Mahoney & Thelen, 2010). Industriforskningsinstitutet förändrades inte i grunden, men anpassades till nya omständigheter. Samtidigt hade de strukturella förändringarna som privatiseringen av institutet innebar möjligen större konsekvenser för forskningspolitikens inriktning på sikt.

Den tredje reformvägen innebar att institutet gavs en viktig roll inom ramen för en ny innovationspolitik. Förespråkarna för denna politik var framför allt Sveriges innovationsmyndighet VINNOVA i koalition med delar av näringslivet och fackföreningsrörelsen, men den hade också stöd i den socialdemokratiska regeringen. Genom att kräva ett systemperspektiv på innovation och ekonomisk tillväxt formulerade denna koalition en ny politik för institutssektorn. Det handlade inte om en radikal förändring av institutpolitiken – de finansiella förändringarna var ganska marginella – utan snarare om en omformulering av institutsektorns roll för att anpassa den till nya krav och policyidéer. Intressant nog fungerade berättelsen om universitetens historiska dominans i Sverige och marginaliseringen av forskningsinstitutet som en viktig kontext för att paketera reformförslag. Reformvägen kan ses som ett exempel på hur en delvis försummad institutionell struktur, alltså institutlösningen, knöts till nya mål och policyidéer.

I linje med ett historiskt-institutionellt perspektiv hävdar jag att reformerna sammantaget inte inneburit någon radikal förändring av institutets

position i svensk forskningspolitikk. Reformerna har snarare inneburit inkrementella förändringar där instituten anpassats och omtolkats i linje med nya utmaningar och policyidéer. Dessutom har reformerna genomförts i periferin av det svenska forskningspolitiska systemet. Den rådande forskningspolitiska doktrinen i Sverige har fortsatt varit att offentlig forskning bör bedrivas vid universiteten och att forskningsinstitut är undantag.

När det gäller sektorsforskningsinstituten är huvudmönstret att ett antal av dem har avvecklats genom att deras verksamheter, helt eller delvis, överförts till olika universitet, medan de som finns kvar – till exempel FOI och VTI – har fått vidkännas ökade krav på sig att finansiera sina verksamheter genom att söka externa medel i konkurrens. En intressant parallell utveckling är att forskningsinstitutens tidigare roll att förse beslutsfattare med kunskapsunderlag inom vissa politikområden verkar ha övertagits av nya analys- och utvärderingsmyndigheter. Exempel på sådana är Tillväxtanalys och Trafikanalys (SOU 2018: 79). Dessa organ är dock små och tenderar att vara sårbara i situationer då regeringen vill spara pengar genom att skära ned på byråkratin (Fi 2023:08).

Det har skett en ganska stor förändring av landskapet för industriforskningsinstitut i jämförelse med början av 1990-talet. Huvuddelen av de omkring 20 institut som fanns 1990 (se Tabell 4.1) har, efter en komplex bolagsprocess, nu blivit delar av bolaget RISE, om de inte har avvecklats eller integrerats i universitet och högskolor. Modellen som utvecklats i Sverige för industriforskningsinstituten har handlat om att bolagisera verksamheterna, koncentrera eller renodla det statliga ägandet, att öka samverkan mellan olika teknikområden samt att stärka industriinstituten roll i innovationssystemet. Statens roll i detta nya upplägg är relativt tydlig: staten finansierar det statliga bolaget RISE, som i sin tur agerar som partner i olika dotterbolag och andra konstellationer som har tagit över de tidigare industriforskningsinstitutens roller. Det är dock tveksamt huruvida RISE:s roll härvidlag kan jämföras med de motsvarigheter som finns i Finland och Norge (Solberg m.fl., 2012). Fortfarande är forskningsinstitut som utförare av offentligt finansierad forskning en förhållandevis marginell företeelse i det svenska forskningslandskapet.

Reformerna av de svenska instituten har, liksom i flera andra länder, präglats av förvaltningspolitiska trender. Ett intressant särdrag för de reformer av forskningsinstitut som genomförts i Sverige är fokuset på renodling –

forskning ska främst bedrivas av universitet och högskolor, näringslivsanknuten verksamhet ska skötas av bolag och statliga myndigheter bör främst ägna sig åt förvaltningsuppgifter, inte forskning. Denna renodlingstrend förefaller på många sätt ha varit starkare i Sverige än i länder med ett starkare ministerstyre, som Danmark och Norge (se till exempel Elvbakken & Veggeland, 2024).

Referenser

- Arnold, E., Brown, N., Eriksson, A., Jansson, T., Muscio, A., Nählinder, J. & Zaman, R. (2007). *The role of industrial research institutes in the national innovation system*. VINNOVA. (VA 2007: 12).
- Benner, M. (2008). *Kunskapsnation i kris? Politik, pengar och makt i svensk forskning*. Nya Doxa.
- Cruz-Castro, L. & Sanz-Menéndez, L. (2023). Public research organisations and public research funding. I B. Lepori, B. Jongbloed & D. Hicks (Red.), *Handbook of public funding of research* (s. 221–240). Edward Elgar Publishing.
- Cruz-Castro, L., Sanz-Menéndez, L. & Martínez, C. (2012). Research centers in transition: Patterns of convergence and diversity. *Journal of Technology Transfer*, 37, 18–42.
- Ds 2007:39. *Handlingsplan för en ny institutssektor*. Stockholm.
- Ehn, P. & Sundström, G. (2020). Förvaltningspolitik i förändring. I P. Ehn & G. Sundström (Red.), *Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet: En forskningsantologi*. Statskontoret.
- Elvbakken, K. T. & Veggeland, F. (2024). The roots and routes of public health institutes in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 1–23. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12286>
- Falleti, T. G. & Mahoney, J. (2015). The comparative sequential method. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Advances in comparative-historical analysis: Strategies for social inquiry* (s. 217–244). Cambridge University Press.
- Fi 2023:08. *Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering*. [Utredningsdirektiv från regeringen].
- Gulbrandsen, M. (2010). Research institutes as hybrid organizations: Central challenges to their legitimacy. *Policy Sciences*, 44(3), 215–230.
- Hallonsten, O. (2018). Development and transformation of the third sector of R&D in Sweden, 1942–2017. *Science and Public Policy*, 45(5), 634–644.
- Holmberg, D. (2012). *Vem formar den strategiska forskningen? Institutionell dynamik och anslagspolitisk utveckling i KK-stiftelsen*. Lund University.
- Kemeny, J. (1996). *Abolition of the Swedish Institute for Building Research: Social change and politics of compromise*. Uppsala University.
- Larédo, P. & Mustar, P. (2004). Public-sector research: A growing role in innovation systems. *Minerva*, 42, 11–27.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (Red.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (s. 1–37). Cambridge University Press.

- Nybom, T. (1997). *Kunnskap-politik-samhälle: Essäer om kunnskapssyn, universitet och forskningspolitikk*. Hjalmar & Jörgen Bokförlag.
- OECD. (2022). *Main science and technology indicators: Volume 2021 issue 2*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a4cf3cb8-en>
- Persson, B. (2001). *Motsträviga myndigheter: Sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet*. Tema Teknik och Social Förändring/SISTER.
- Persson, B. (2008). *The development of a new Swedish innovation policy: A historical institutional approach*. Lund University. (Working Paper 2008/02).
- Persson, B. (2012). Constructing an innovation policy agency: The case of the Swedish Governmental Agency for Innovation Systems. I A. Rickne, S. Laestadius & H. Etzkowitz (Red.), *Innovation governance in an open economy: Shaping regional nodes in a globalized world* (s. 125–143). Routledge.
- Pettersson, I. (2012). *Handslaget: Svensk industriell forskningspolitikk 1940–1980*. KTH, Avdelningen för historiska studier av teknik, vetenskap och miljö.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267.
- Poti, B. & Reale, E. (2000). Convergence and differentiation in institutional change among European public research systems: The decreasing role of public research institutes. *Science and Public Policy*, 27(6), 421–431.
- Prop. 1992/93:170. *Forskning för kunnskap och framsteg*.
- Prop. 1996/97:150. *1997 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 2008/09:50. *Ett lyft för forskning och innovation*.
- Prop. 2009/10:123. *Myndigheterna inom smittskyddsområdet*.
- Prop. 2012/13:30. *Forskning och innovation*.
- Prop. 2016/17:50. *Kunnskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.
- Sandström, U. (2005). ...större än du nånsin kunde tro. Om forskningsinstituten i Sverige. Forskningspolitikk.se.
- Solberg, E., Larsen, K., Wiig, O., Aagaard, K. & Sivertsen, G. (2012). *Markets for applied research: A comparative analysis of R&D-systems in five countries*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- SOU 1992:55. *Råd för forskning om transporter och kommunikation*.
- SOU 1997:16. *Att utveckla industriforskningsinstituten*.
- SOU 2004:41. *Totalförsvarets forskningsinstitut: En översyn*.
- SOU 2018:79. *Analys och utvärderingar för effektiv styrning*.
- Statsliggaren 1990/91.
- Stevrin, P. (1978). *Den samhällsstyra forskningen i en samhällsorganisatorisk studie av den sektoriella forskningspolitikens framväxt och tillämpning i Sverige*. Liber förlag.
- Sörlin, S. (2004). *Institutssektorn, högskolan och det svenska innovationslandskapet*. SISTER.
- Sörlin, S. (2006). *En ny institutsektor: En analys av industriforskningsinstitutens villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv*. Kungliga tekniska högskolan.

- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369–404.
- VINNOVA. (2003). *VINNOVA:s forskningsstrategi: Strategi för hållbar tillväxt*. VINNOVA.
- Aagaard, K., Hansen, H. F. & Rasmussen, J. G. (2016). Mergers between governmental research institutes and universities in the Danish HE sector. *European Journal of Higher Education*, 6(1), 41–55.

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|---|----------------------|---|-------------------------------|---|---|---|--------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| DEL 1 | | NORSK TIPPING | | <i>Kupong for vinner-tips</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Spillekr: | | Kampdag: | | | | | | 335126 | | | | | | | | | | | | |
| 1 | | 13. mars 1948 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Hovedrekkene: | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | | | | | | | | | | | |
| Lag nr. 1 | — | Lag nr. 2 | 1 | X | 2 | 1 | X | 2 | 1 | X | 2 | 1 | X | 2 | 1 | X | 2 | 1 | X | 2 |
| Blackburn - Portsm'th | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Chelsea - Charlton | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Everton - Arsenal | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Grimsby - Stoke | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Huddersf. - Middlesbr. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ManchesterC. - Burnley | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wo.verbh. - Sheffield U | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bradford - Leeds | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Bury - Birmingham | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Doncaster - Coventry | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Millwall - Plymouth | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SheffieldW - Brentford | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Den aller første tippekupongen er fra mars 1948. Overskuddet av tippingen skulle gå til idrett og forskning.

Del 2

Forskningsinstitutter – relasjoner og ressurser



Forskningsselskapet NORCE har hovedsete i et bygg ved Nygårdsporten i Bergen. Huset ble opprinnelig bygd for CMI i 1950-årene.
Foto: NORCE, Monica Sandnesmo.

Elvbakken, K. T. & Heiret, J. (2025). Universitet, randsone og instituttsektor: Mot konvergens i forskningssystemet? I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 113–136). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530105>

Kapittel 5

Universitet, randsone og instituttsektor

Mot konvergens i forskningssystemet?

Kari Tove Elvbakken og Jan Heiret

Innledning

I mai 1976 behandlet Stortinget den første samlede stortingsmeldingen om forskningspolitikk. Det var stor enighet om de politiske hovedlinjene. Landets fire universiteter skulle fortsatt ha utdanning og grunnforskning som hovedoppgaver, men nå var ønsket også at universitetene skulle engasjere seg i oppdragsforskning.¹ Regjeringen Trygve Bratteli (Ap) ønsket mer forskning for samfunns- og næringsliv og for økt demokrati og velferd. Derfor burde også universitetene «utnytte forskningskapasiteten til oppdragsforskning» (St. meld. nr. 35 (1975–76), s. 51).

¹ Innst. S. nr. 290 (1975–76), St. tid. 24. mai 1976, s. 3665–3713.

Vår utforskning starter her. Vi undersøker hvordan politikken for oppdragsforskning utviklet seg, hva universitetene gjorde med oppfordringen – om de fulgte ulike veier – og hva oppfordringen gjorde med universitetene og med instituttsektoren. Mens de fleste kapitlene i denne boka handler mest om instituttsektoren, retter dette kapitlet mer oppmerksomhet mot universitetene. Universitetspolitikk har gjerne handlet mer om utdanning enn om forskning, samtidig som universitetenes ansvar for fri grunnforskning har stått fast. Hvilke konsekvenser fikk oppfordringen til universitetene om å bruke av sin forskningskapasitet til oppdragsforskning? Ble forholdet og arbeidsdelingen mellom universiteter og instituttsektor endret? Og ble institusjonstypene likere?

I forskningspolitikken er forskning ved universitetene, i instituttsektoren og i næringslivet tema. Midt i 1970-årene ble det, som diskutert i kapittel 1, brukt mest forskningsressurser i instituttsektoren, minst i næringslivet. Fra midt på 1980-tallet ble ressursbruken vesentlig endret – og midt i 2020-årene brukes det mest forskningsressurser i næringslivet og minst i instituttsektoren. Forskningsressursene ved universitetene har vært større enn i instituttsektoren, grovt sett, de siste 25 årene. Her er vi ikke primært opptatt av hvordan forskningspolitikken blir til, hvem som er sentrale entreprenører, eller hvilke internasjonale og nasjonale premisstrømmer som preger utviklingen. Siktemålet er å karakterisere endringer i oppdragsforskningspolitikken overfor universiteter og å undersøke hvordan politiske oppfordringer og endringer av rammebetingelser er blitt møtt av det som inntil 2005 var de fire universitetene: i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø. Utgangspunktet er situasjonen ved universitetene på midten av 1970-tallet. Utviklingen følges fram til 2020-tallet. Parallelt undersøkes instituttsektoren i de fire universitetsbyene og relasjonene mellom instituttene og universitetene. Slik undersøkes variasjon i implementering av statlig politikk ved norske universiteter.

I undersøkelsen brukes dokumenter fra politiske prosesser som empirisk grunnlag, fra 1975 særlig stortingsmeldingene om forskning og om høyere utdanning. Vi bruker også dokumenter fra universitetene, forskningsinstitutter og ulike utredninger og kartlegginger, samt forskningslitteratur.

Kapitlet har fire deler. Først oppsummeres situasjonen i forskningssystemet midt på 1970-tallet og noen historiske linjer trekkes. Så følger to kronologisk inndelte avsnitt: først perioden 1980–2000, deretter perioden 2000–2020. I den første ble ulike modeller for håndtering av oppdragsforskning

ved universitetene prøvd ut, med nye organisasjonsformer og institusjoner, og staten brukte ulike virkemidler for å nå de forskningspolitiske målene. Neste del innledes med utdanningsreformer og omfatter to tiår med reformer, internasjonalisering, endringer i institusjonsstruktur og i finansieringsmodeller. Til slutt drøftes utviklingslinjene og mulige tendenser til konvergens i forskningssystemet generelt, mellom universitetene, mellom forskningsinstituttene, i forskningssystemet og mellom universitetsbyene.

Om forskningssystemet fram til 1970-tallet

Fra Det Kongelige Frederiks Universitet ble opprettet i 1811, var prinsippet at alle professorer skulle dele tida mellom undervisning og forskning. Til å begynne med var utdanning av embetsmenn til statens mange oppgaver viktigst: teologer, jurister og medisinere. Mange professorer deltok dessuten i regjerings- og stortingsoppnevnte kommisjoner og bidro som rådgivere for statlige organer. Samtidig var universitetet stedet for fri forskning.

De første forskningsinstitusjonene utenfor universitetet kom til for å bidra med forskningsbasert kunnskap til den framvoksende statsforvaltningen og til næringsaktører (se kapittel 2). Fra 1890-tallet kom det flere institutter og andre enheter tilknyttet forvaltningen. Hva slags institusjoner dette var, varierte med politikkområder. Noen ganger ble institusjoner til etter mønster fra andre land. Dagens Folkehelseinstitutt har for eksempel røtter i Statens seruminstitut fra 1911, og det ble utviklet etter et internasjonalt og skandinavisk mønster – og med støtte fra det amerikanske Rockefeller-fondet (Elvbakken & Veggeland, 2024).

I 1930 ble det etablert et uavhengig forskningsinstitutt, Chr. Michelsens institutt for åndsfrihet og vitenskap (CMI) i Bergen, med en testamentarisk gave fra Christian Michelsen som økonomisk fundament. Idégrunnet var akademitanken, formulert av professor i rettsvitenskap, Fredrik Stang. Akademier eller institutter skulle gi vitenskapsmenn tid til forskning uten universitetets undervisningsbyrde. Uavhengige forskningsinstitutter skulle ikke bare fremme forskning, men også fred ved samarbeid over landegrenser (Stang, 1918). Finansiering fra private, som fra Rockefeller-fondene, var en inspirasjon også her.

I etterkrigstida økte de politiske myndighetenes satsing på forskning. Å etablere Universitetet i Bergen (UiB) i 1946 hadde en klar, todelt motivasjon: å styrke landets forskning og styrke høyere utdanning (Andresen & Elvbakken, 2022a). Forskningskapasiteten ble knyttet til behovet for utdanning med prinsippet om kombinerte stillinger. UiB skulle, som Universitetet i Oslo (UiO), på forskningssida først og fremst styrke landets grunnforskning.

I mellomkrigstida, og i tillegg til årlige institusjonsbevilgninger, hadde Stortinget opprettet ulike fond til forskningsformål ved og utenfor universitetet, som Det vitenskapelige forskningsfond (1919) og Varekrigsfondet (1921). Over tid sank fondsavkastningene, og etter andre verdenskrig ble fondene mindre viktige som finansieringskilde. Arbeiderparti-regjeringen valgte en annen strategi for forskningsfinansiering (se kapittel 1), og Stortinget opprettet Norges Teknisk- Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) i 1946. Med forventet overskudd fra virksomheten til Norsk Tipping AS (opprettet av Stortinget i 1946) ble også Norges almenvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) opprettet i 1949. I 1972 fulgte Norges fiskeriforskningsråd (NFFR) som et fjerde forskningsråd. Gradvis, og spesielt fra 1970-tallet av, ble rådene i større grad finansiert over det ordinære statsbudsjettet.

For universitetsforskningen ble NAVF særlig viktig, først med sine fem fagråd for tildeling av midler, særlig til stipender. NLVF støttet forskning ved Norges landbrukshøgskole, Norges veterinærhøgskole og Veterinærinstituttet (se kapittel 10). NTNF drev forskningsinstitutter, ga støtte til bransjeinstitutter (eid av næringsaktører) og ble en forskningspolitisk aktør, spesielt for den teknologiske forskningen (Brandt mfl., 2019).

I tillegg til NTNF-instituttene kom to andre typer forskningsinstitutter i etterkrigstida, noen uavhengige forskningsstiftelser, samt flere institutter opprettet av Stortinget for å gi kunnskap til ulike politikkområder.

Av de førstnevnte var Selskapet for industriell og teknisk forskning, SINTEF, stiftet i Trondheim i 1950 av Norges tekniske høgskole (NTH). Høgskolens professorråd var stiftelsens styre.² Målet var økt forskning og

² Professorrådet besto av alle professorer ved NTH, jf. Lov om Norges Tekniske Høgskole, 12.06.1936, § 16.

å gjennomføre oppdrag for industrien, ledet av NTH-professorer (se kapittel 8). SINTEF fikk snart ulike støtteformer fra NTNF og vokste på 1960- og 1970-tallet.

I Stortingsmelding 35 (1975–76) nevnes to andre frie institutter. CMI i Bergen hadde fra slutten av 1940-tallet en avdeling for naturvitenskap og teknologi, den ble støttet av NTNF, mens CMIs avdeling for samfunnsvitenskap fikk støtte fra NAVF. I 1950 kom Institutt for samfunnsforskning (ISF) til, opprettet med private fondsmidler. Også ISF fikk støtte fra NAVF (se kapittel 6).

Den andre typen var forskningsinstitutter opprettet for å gi departementer kunnskap for politikktutforming, som for infrastruktur, utenriks- og sikkerhetspolitikk og velferd. Eksempler er Transportøkonomisk institutt (1954), Norsk institutt for vannforskning (1958) og Norsk utenrikspolitisk institutt (1959). Samfunnsforskningen ble også styrket med etableringen av Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning i 1966.

Utbyggingen av departementsfinansierte og departementsstyrte institutter hang sammen med ønsket om en forskningsbasert politikktutvikling. I 1972 slo regjeringen Bratteli fast sektorprinsippet for forskningsfinansiering: Departementene skulle vurdere behovet for og finansiere forskning og forskningsinstitutter innenfor sine felt.³ Dette ga departementene økt ansvar for forskning og var del av en fornyet forvaltningspolitikk (Grønlie, 2009, s. 350).

Som ledd i en politikk for styrking av høyere utdanning, ble universitetene i Tromsø og Trondheim vedtatt i 1968, i Trondheim som en overbygning over NTH og Norges lærerhøgskole. Det ble også etablert distriktshøgskoler (DH) fra slutten av 1960-tallet for å gi tilbud om høyere utdanning i distriktene. Parallelt ble det opprettet nye regionale forskningsinstitutter. Først, i 1973, ble Rogalandsforskning stiftet (se kapittel 15). Regionale forskningsstiftelser var tiltak for mer forskning i distriktene, og Kommunaldepartementet bidro ofte med stiftelseskapital.

Utbyggingen av forskningssystemet gjorde forskningslandskapet i universitetsbyene forskjellige. Fram til 1970-årene lå de fleste instituttene i Oslo og Trondheim. Instituttene styrket forskningsmiljøene i byene og ga blant annet

³ St.prp.nr. 85 (1971–72) Innst. april 1972 – endringer i statsbudsjettet for 1972.

karriereveier mellom institusjonene. Oslo hadde også forvaltningsorganer med forskning blant oppgavene, som Meteorologisk institutt, Statistisk sentralbyrå og Folkehelseinstituttet.

I Bergen fantes Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt fra 1900, og fra 1947 et vitaminlaboratorium (se kapittel 11) og det ovennevnte CMI. Industridepartementet tok initiativ til å opprette Industriøkonomisk institutt i 1975 i tilknytning til Norges Handelshøyskole (NHH). Målet var å fremme industripolitisk forskning (Bjørsvik & Nilsen, 2011, se også kapittel 12). NHH opprettet dessuten Stiftelsen for anvendt forskning, SAF, i 1984. Da Universitetet i Tromsø (UiT) ble opprettet i 1968, var det et mål å få forsknings- og utdanningsinstitusjoner knyttet til fiskeriene til Tromsø, og dit kom Fiskeriteknologisk forskningsinstitutt i 1973 (se kapittel 11).

Midt på 1970-tallet hadde landet en omfattende instituttsektor som skulle dekke kunnskapsbehovet i forvaltning, politikk og næringsliv. Universitetene skulle sikre kompetent arbeidskraft og grunnforskning. Nå var det politisk enighet om at det var større behov for forskning for å sikre et produktivt næringsliv og videreutbygging av et demokratisk velferdssamfunn. Derfor måtte også universitetene bidra med oppdragsforskning, men dette måtte ikke fortrenge hovedoppgavene. Forskernes kår ble tatt opp. Arbeidsmiljølovgivningen var under arbeid, og økt trygghet for ansatte i oppdragsstillinger var viktig å få til. Det ble i første runde ikke lansert konkrete virkemidler for å få til mer oppdragsforskning, men ønsker ble uttrykt: Det trengtes mer nyttig forskning. Og i Trondheim fantes SINTEF, der hadde NHT-forskere helt siden 1950-årene kunnet ta på seg oppdrag. Det fantes en modell, men den ble ikke tydelig anbefalt.

Modernisering og randsoneetableringer (1980–2000)

Fra først på 1980-tallet var det tid for modernisering av offentlig sektor, med nye former for styring, fristilling, konkurranseutsetting og brukermedvirkning. Denne politikken kom også til høyere utdanning (Bleiklie & Michelsen, 2008; Bleiklie mfl., 2011). Ungdomskullene som strømmet til universitetene og distriktshøyskolene (og fra 1994 statlige høyskoler),

vokste. Mange flere tok doktorgrad, og forskningen ble mer internasjonal. Universitetenes eksterne inntekter økte, fra å være små og fragmenterte til å få et visst omfang. Universitetene etablerte nye organisasjoner – såkalte randsoneinstitusjoner – for forskning, finansiert og organisert på utsida av, men i nærheten av, universitetene. Samtidig skulle instituttsektoren moderniseres med fristilling og nye organisasjonsformer. Det ble mer anvendt forskning og mer forskning i næringslivet. Med mer forskning sank instituttsektorens andel av forskningsressursene. Hva skjedde med oppdragsforskningspolitikken, og hva skjedde i universitetsbyene?

Grunnforskning, oppdrag, fristilling og nye organisasjoner

Fem år etter stortingsbehandlingen i mai 1975, fulgte Gro Harlem Brundtlands (Ap) første regjering opp med Stortingsmelding nr. 119 (1980–81). Der er oppdragsforskning tema i kapittel 5 (s. 31–39). Økningen i oljerelatert forskning vektlegges, særlig avtalene om bidrag til forskning fra oljeselskaper med konsesjoner på norsk sokkel (teknologiavtalen). Universitetene drev noe oppdragsforskning, mest innenfor samfunns- og naturvitenskap. Det ble sett som positivt, – det trengtes mer oppdragsforskning, men den måtte ikke hindre utdanning og fri grunnforskning. Nå ble det imidlertid lansert virkemidler for økt oppdragsforskning. Det ble sett som et problem at alle stillingsressurser og driftsmidler måtte vedtas av Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet. Dette ga liten fleksibilitet for oppdragsforskning. Derfor ville regjeringen tilpasse økonomiregelverket og la opp til at statsbudsjettet for 1982 kunne innføre en ordning med «tomme stillingshjemler». Dette innebar at universitetene kunne tildeles hjemler som kunne finansieres av oppdragsinntekter. Det ble understreket at oppdragsengasjerte forskere måtte få ordnede arbeidsforhold (s. 38). Mer oppdragsforskning krevde arealer og utstyr, og regjeringen ville bidra ved å prioritere nybygg. At Universitetet i Trondheim og SINTEF hadde utstrakt sambruk av medarbeidere, arealer og utstyr ble omtalt. Det ble også vist til Stavanger, der distriktshøgskolen og stiftelsen Rogalandforskning (RF) samarbeidet på lignende måte. Men det var ingen tydelig anbefaling om bruk av spesielle organisatoriske virkemidler, heller en antydning med eksempler til etterfølgelse. Meldingen ble ikke stortingsbehandlet før valget høsten 1981.

Da dannet Høyre, med Kåre Willoch som statsminister, en mindretalls-regjering. Våren 1982 la den fram en tilleggs melding, St.meld. nr. 69 (1981–82). To offentlige utredninger kom også i 1981. Thulin-utvalget (NOU 1981: 30A) konkluderte blant annet med at det var behov for endret organisering og finansiering av de teknologiske forskningsinstituttene, som NTNFE. Samarbeidet mellom NTH og SINTEF ble nå omtalt som en god modell. NOU 1981: 46, fra Gjærevoll-utvalget, tok opp grunnforskningens vilkår og understreket behovet for flere forskere og særlig flere kvinner. Arbeidsforholdene ved universitetene ble vurdert som for mye preget av midlertidighet. Tilleggs meldingen vektla ikke oppdragsforskning, men nevnte at universitetene kunne påta seg «målrettet grunnforskning» – for å svare på spesifikke spørsmål for nærings- eller samfunnsliv. Mer forskning i næringslivet og mer flerfaglig oljeforskning var ønsket. Viktigheten av arbeidsdeling i forskningssystemet ble trukket fram, og personalets arbeidsvilkår burde bedres.

Begge meldingene ble stortingsbehandlet i mars 1983.⁴ Komiteinnstillingen vektla samarbeid mellom grunnforskningstiljøene og miljøene for anvendt forskning. Komiteen støttet at universitetene fikk budsjetteringsrutiner som ga større fleksibilitet. I Stortinget var det tema å få flere kvinner i forskning, økt forskningskompetanse og bedre arbeidsforhold for forskere. Komiteen omtalte kort oppdragsforskning – den var viktig, men måtte ikke fortrenge ordinær virksomhet. Komiteen ba departementene lage forskningsprogrammer som forskningsrådene kunne forvalte – heller enn å bestille enkeltoppdrag. I Stortinget tok bare én representant, Hans E. Strand (H), opp oppdragsforskning. Strand hadde bakgrunn som landbruksforsker. Han var bekymret for at oppdragsforskningen kunne fortrenge og ta ressurser fra grunnforskningen. Også begrenset rett til fri publisering fra oppdragsforskning ga grunn til bekymring.⁵

I juni 1985 ble Willoch-regjeringens andre forskningsmelding (St.meld. nr. 60 (1984–85)) stortingsbehandlet.⁶ Nå burde instituttsektoren «fristilles» fra sine lite fleksible, statlige rammer. Både NTNFE-institutter og institutter underlagt departementer burde bli stiftelser eller aksjeselskaper. Det samme

⁴ Innst. S. nr. 140 (1982–83), St. tid. 3. mai 1983, s. 3444–3479.

⁵ St.tid. s. 3474 (www.stortinget.no Stortingets biografi).

⁶ Innst. S. 316 (1984–85), St.tid. 19.06.1985, s. 5214–5240.

gjaldt sektorinstitutter som var forvaltningsorganer – de burde få utvidede fullmakter. Universitetene burde få større frihet i budsjettering og delegering, noe som ville fremme anvendt forskning, og de burde kunne opprette stiftelser. Å få til personalutveksling mellom universitetene og instituttsektoren, som ved bruk av bistillinger, ble sett som positivt. Flere universiteter, som UiB, var i ferd med å etablere stiftelser som lignet SINTEF (samme sted, s. 18). Meldingen tok opp et forslag om et nytt forskningsråd for anvendt forskning. Det fikk tilslutning, og Norges råd for anvendt samfunnsvitenskapelig forskning (NORAS) ble opprettet i 1987. Det kom til å forvalte en rekke forskningsprogrammer og fulgte opp instituttsektoren (se også kapittel 6).

Samme linje fortsatte i Brundtland II-regjeringens forskningspolitiske St.meld. nr. 28 (1988–89).⁷ Nå ble universitetenes oppdragsorganisering viet mer oppmerksomhet enn før. Hernes-utvalgets utredning, *Med viten og vilje* (NOU 1988:29), lå til grunn. Den ga enda sterkere oppfordringer til universitetene om mer oppdragsforskning og gjerne etablering av randsoneinstitusjoner. Målet var økt forskningsinnsats for næringsliv og forvaltning.⁸ Nå ble forholdet mellom NTH og SINTEF tydelig brukt som eksempel til etterfølgelse. Betydningen av tverrfaglig forskning for nyskaping ble vektlagt, og her kunne randsoneinstitusjoner bidra. I disse årene ble også universitetenes engasjement for innovasjon og nyskaping et tema (se Elvbakken & Finstad, 2022a). Det ble ikke lansert nye virkemidler for økt oppdragsorientering, men ønsket om etablering av stiftelser var tydelig. Et nytt bevilgningsreglement fra 1987 gjorde det enklere for universitetene å håndtere eksterne inntekter, og noen flere «tomme hjemler» ga noen nye ansatte.

Noe var i ferd med å skje. Det ble tydelig i Brundtland II-regjeringens neste forskningsmelding, St.meld. nr. 36 (1992–93), der randsoneinstitusjoner var tema i flere sammenhenger.⁹ Strukturendringer i instituttsektoren var gunstige, for eksempel ble Sentralinstituttet for industriell forskning (SI) fusjonert med SINTEF – begge instituttene hadde statlig støtte gjennom NTNf – og SINTEF ble Nordens største forskningsinstitutt (samme sted, s. 60). Randsoneinstitusjoner skulle kunne oppnå statlig grunnfinansiering,

⁷ Innst. S. 228 (1988–89), St.tid. 05.06.1989, s. 4035–4057.

⁸ Se s. 184, 191 og 195 i NOU 1988: 28.

⁹ Innst. S. 192, St.tid. s. 4141–4154, 04.06.1993.

selv om regjeringen ikke ønsket å gi grunnfinansiering til flere. Større enheter ut fra hensynet til økt kvalitet, var et annet mål for forskningsmiljøene (s. 71). Universitetenes samarbeid både med instituttsektoren og randsonen ble sett på som positivt, og gjensidig bruk av bistillinger ble nevnt som eksempel. I Stortinget var det ingen kritiske røster. Det var politisk enighet om at universitetene burde øke oppdragsforskningen.

Våren 1993 ble landets fem forskningsråd til ett, Norges forskningsråd. Regjeringen og Stortinget hadde fulgt Grøholt-utvalgets innstilling om å slå sammen forskningsrådene (NOU 1991: 24). Det nye forskningsrådet skulle følge opp instituttsektoren, forvalte grunnbevilgninger, bidra til økt kvalitet i forskningen og utvikle sektorens samarbeid med næringsliv og universiteter. I 1994 kom de første statlige retningslinjene for tildeling av grunnbevilgninger, og om lag 60 institutter ble omfattet av dem (se også kapittel 7).¹⁰ Disse instituttene hadde også tidligere fått statlige bevilgninger, gjennom ulike ordninger. Nå ble det et samlet regelverk for instituttsektoren, på tvers av ordninger og støtteformer i de tidligere forskningsrådene. Noen særegen randsonepolitikk ble ikke formulert i denne sammenheng. I 1995 fikk universitetene, de vitenskapelige høyskolene og de statlige høyskolene felles lovgivning.¹¹ Det var sterk vekst innenfor høyere utdanning og forskning. Det var også tid for reformer, og i årene fra sist i 1990-årene til de første årene etter 2000, ble mange ordninger modernisert, blant annet ble systemet med stillingshjempler avviklet sist på 1990-tallet, og budsjettfullmaktene ble utvidet.

Valget i 1997 ga en ny mindretallsregjering, med Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet og Kjell Magne Bondevik (KrF) som statsminister. Regjeringens forskningspolitikk (St.meld. nr. 39 (1998–99)) vektla fortsatt oppdragsforskning som noe positivt og nyttig for universitetene, sammen med samarbeid mellom universiteter og instituttsektor.¹² Tiltak for økt kvalitet i forskning hadde vært tema siden midten av 1980-tallet, og nå kom mer systematisk satsing på fremragende forskning til (Schwach, 2022).

¹⁰ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-12-19-1579>.

¹¹ Lov om universiteter og høyskoler av 12. mai 1995, nr. 22.

¹² Innst. S. nr. 110 (1999/2000), St.tid. s. 2065–2100, 2110–2111.

Mellom 1980 og 2000 ble politikken for oppdragsforskning ved universitetene gradvis tydeligere, fra om lag 1990 også med oppfordringer til universitetene om å opprette egne randsoneinstitusjoner for å organisere oppdragsforskning utenfor det statlige budsjett- og stillingssystemet. SINTEFs rolle i Trondheim ble tydeligere holdt fram som eksempel til etterfølgelse fra først på 1990-tallet. Det er liten opposisjon å spore i Stortingets behandling av ulike regjeringers politikk. Samarbeid mellom universiteter og instituttsektor ble sett som et gode. Instituttsektoren ble også fristilt, og departementene fikk generelt mindre direkte styring over instituttene. Forskningsrådets virkemidler, med utlysninger av konkurranser om programmer og prosjekter, ble viktigere for både instituttsektor, universiteter og høyskoler.

Universitetenes oppfølging

Hva skjedde så i de fire universitetsbyene av oppfølging av den nye politikken?

UiO fulgte først opp politikken oppfordring, men det skulle raskt vise seg å bli få randsoneinstitusjoner nær UiO, selv om det ble gjort forsøk: I 1985 ble forslag om en stiftelse, FOSFOR (Forskning for Oslo-regionen), som bindeledd mellom UiO-miljøer og instituttsektoren, lansert (Larsen, 1990). Ambisjonen var å etablere en konsernlignende struktur med FOSFOR som nav, hvor instituttsektor-enheter kunne underlegges stiftelsen. Slik ble det ikke. Organisasjonsformen ble kritisert av UiO-professorer. De fryktet at kombinasjonen av forskning og utdanning og grunnenhetene generelt ville svekkes med engasjement i randsonens oppdragsforskning. FOSFOR kunne også svekke fagmiljøenes kontakt med etablerte institutter som ikke var med i en slik ny stiftelse (Gulbrandsen, 2011, s. 341). Universitetets ledelse fikk, ifølge Gulbrandsen, ikke gjennomslag i kollegiet, og initiativet ble ikke realisert. UiO satset i stedet på å organisere forskning med eksterne inntekter innenfor egen organisasjon.

På 1990-tallet bidro likevel UiO til å opprette noen få randsoneinstitusjoner, først stiftelsen CICERO for forskning om miljø og klima. CICERO fikk raskt grunnbevilgning fra Miljøverndepartementet og ble del av instituttsektoren. I 1998 opprettet UiO Frischsenteret for økonomisk forskning (se kapittel 6 og 12). Det samarbeidet nært med Økonomisk institutt.

NTH (fra 1968 en del av Universitetet i Trondheim, fra 1996 NTNU) stiftet, som nevnt, SINTEF i 1950. Som vist, ble relasjonen mellom NTH

og SINTEF ofte, og over tid sterkere vist til som modell for organisering av randsoneinstitusjoner, med økte muligheter for oppdragsforskning, utveksling av kompetanse og bidrag til næringslivet. SINTEFs virksomhet ble utvidet på 1980-tallet, med etablering av flere datterselskaper. Selskapet ble stort i internasjonal sammenheng. Fra 1949 fantes også Norges byggforskningsinstitutt (NBI), eid av NTNF, i NTHs randsone. I likhet med mange andre NTNF-eide institutter, ble NBI en stiftelse i 1985. På 1970-tallet bidro Freiafondet til etablering av Institutt for industriell miljøforskning (IFIM), som på 1980-tallet også ble omdannet og innlemmet i SINTEF.

I 1986 etablerte Universitetet i Trondheim den allmennvitenskapelige stiftelsen Allforsk for oppdragsforskning som parallell til NTHs SINTEF. Senter for bygdeforskning ble opprettet i 1982 (fra 2000 Ruralis) med levekårsundersøkelser i landbruket som basis, finansiert av NLVF og senere med grunnbevilgning fra Landbruksdepartementet. Det ble en del av randsonen (Knain, 1994). Norsk institutt for tang- og tareforskning fra 1949 gikk derimot fra instituttsektoren til mange år senere å bli et institutt ved NTH (se kapittel 9). Arbeidsdelingen mellom NTH og SINTEF ble på mange måter en mal – og et ideal for organiseringen av oppdrag for universitetsansatte. Det var likevel, som vist foran, først rundt 1990 dette ble tydelig i forskningspolitikken. Da var SINTEF-stiftelsen blitt et stort forskningsinstitutt som hadde tatt opp i seg tidligere NTNF-institutter og andre.

UiB fulgte opp den nye politikken på flere måter. I 1979 ble stiftelsen Norsk termbank opprettet for å ta seg av oppdrag fra oljeindustrien for utvikling av norsk språkterminologi. I 1985 gikk UiB i kompaniskap med industri, eiendomsutviklere og kommunale myndigheter for å bygge framtidens nyskapingspark, Høyteknologisenteret, på Marineholmen – en fraflyttet marinebase midt i byen (Elvbakken & Finstad, 2022a). Dette ble omtalt i Willoch-regjeringens forskningsmelding. Universitetets ledelse fikk, i motsetning til UiO-ledelsen, gjennomslag i kollegiet for sine planer.

I 1986 bidro UiB til opprettelsen av stiftelsen Universitetsforskning i Bergen (Unifob) (Elvbakken & Heiret, 2022). Initiativene til randsonevirksomhet på Marineholmen gjaldt i hovedsak marin forskning, bioteknologi og IT. Unifob skulle være et redskap for alle universitetsmiljøenes oppdragsvirksomhet ved å forvalte forskning og annen virksomhet UiB var interessert i, men ikke ville organisere selv. Stiftelsens ledelse var tett integrert med universitetets administrative ledelse, med faglige ledere som styreledere (Elvbakken

& Heiret, 2022, s. 448). UiB tok også initiativ til å etablere Stiftelsen Nansen senter for fjernmåling (Nansensenteret) i 1986.

Det hadde vært skepsis til oppdragsforskning ved UiB på 1970-tallet, spesielt oppdrag for oljeindustrien eller fra NTNF. Skepsisen gjaldt konflikter om retten til fri publisering av resultater (Elvbakken & Finstad, 2022b). Siden økte samarbeidet med oljeindustrien, særlig innenfor realfagene og med nærhet til oljeindustriens forskningslaboratorier. Unifob bidro med forvaltning av prosjekter, og inspirasjon ble hentet fra SINTEF. Levekårsundersøkelsene (1972–1976) og Maktutredningen (1972–1981) var imidlertid forankret ved samfunnsfagene ved UiB (jf. Roll Hansen, 2022a og 2022b). Disse oppdragene ga mulighet for ny samfunnsforskning i Bergen. Siden fulgte nye forskningsmuligheter med programmer i forskningsrådene, da slike for alvor ble bredt introdusert på 1980-tallet.

Som del av oppfølgingen av resultatene fra Maktutredningen, ble LOS-senteret for forskning om ledelse, organisering og styring opprettet i 1987 i Bergen, med en tiårig forskningsrådsfinansiering (fra NORAS, senere fra Forskningsrådet). Parallelt, i 1988, ble Senter for samfunnsforskning (SEFOS) etablert som en Unifob-seksjon. SEFOS var prosjektfinansiert og ble en randsoneenhet for flerfaglig forskning i skjæringspunktet mellom humaniora og samfunnsfag (Grove, 2012). Fra 2002 ble LOS-senteret og SEFOS slått sammen til Unifob-avdelingen Rokkan-senteret.

Unifob var en randsoneorganisasjon som vokste, ble tematisk utvidet og delt i seksjoner med forskningstema og fagområder som utgangspunkt. Inntektene var i hovedsak offentlige, fra Forskningsrådet eller departementer. Det at Bergen hadde en liten instituttsektor, ga sannsynligvis Unifob gode vekstmuligheter. Da den teknologiske delen av CMI ble skilt ut til CMR AS (Christian Michelsen Research) i 1992, fikk UiB deleierskap i instituttsektoren, med 50 prosent eierskap. NTNF bidro med midler. Dette skjedde samtidig som NTNF avvirket eierskap til sine institutter, i tråd med tidas forskningspolitiske mål.

UiT opprettet Forskningsstiftelsen ved UiT (FORUT) i 1984. Den var tenkt som eierstruktur for randsoneenheter. Først på 1990-tallet ble aksjeselskapet NORUT-gruppen AS etablert som et paraplyelskap for tre FORUT-selskaper (to var NTNF-eide). Også forskningsinstituttet Fiskeriforskning AS i Tromsø ble knyttet til NORUT. Dette forskningsinstituttet (opprinnelig Fiskeriteknologisk forskningsinstitutt) ble, som nevnt, etablert i Tromsø i 1973 (se kapittel 11). At aksjeselskapsformen ble valgt i Tromsø, kan ha sammen-

heng med at tidligere NTNf-institutter gikk inn i strukturen. Det ligner det som skjedde da CMR AS ble opprettet i 1992.

Det var politisk enighet om at universitetene kunne mobiliseres til oppdragsforskning fra midten av 1970-tallet, men først med Hernes-utvalgets (NOU 1988:28) anbefaling og Brundtland-regjeringens forskningsmelding i 1992–93, kom marsjorden til universitetene om å opprette randsonestitusjoner for håndtering av oppdragsmidler – med SINTEF som ideal. Universitetsbyene fikk ulik randsonevirksomhet. UiO brukte sin autonomi til ikke å satse på randsonestablering, men hadde en omfattende instituttsektor i nærheten. I Trondheim fantes SINTEF tydelig plassert i instituttsektoren. UiT fikk instituttsektorinstitutter i nærheten, mest knyttet til fisk. NORUT fra 1984 i Tromsø tilhørte også gruppen av regionale forskningsinstitutter, sammen med 12 andre. UiB fulgte de politiske oppfordringene – de passet ambisjoner og strategier ved UiB godt – om mer samarbeid med næringslivsaktører og andre oppdragsgivere. UiBs randsonestiftelse Unifob ble etter hvert stor, men Unifob ble ikke del av instituttsektoren og sto utenfor den statlige ordningen med grunnbevilgninger.

Randsone, universitet eller instituttsektor (2000–2020)

Ved inngangen til det nye hundreåret var universitetene i endring. Nye ledelses- og styringsformer ble introdusert, og med kvalitetsreformen ble et nytt gradssystem innført som del av norsk deltakelse i «Bolognaprosessen». Den nye universitets- og høyskoleloven, vedtatt i 2005, utløste nye diskusjoner der arbeidsdelingen i forskningssystemet – mellom forskningen i næringslivet, ved universiteter og høyskoler, og instituttsektoren – ble drøftet. Forskningspolitikken vektla innovasjon sterkere. Fremragende forskning, med sentre for fremragende forskning (SFF), skulle styrkes. Internasjonalisering og konkurranse om EU-midler ble vektlagt. Antallet nye doktorgrader økte sterkt, og forskeres arbeidsvilkår ble et viktig tema, blant annet med krav om å redusere uønsket midlertidighet ved universitetene.

Kvalitet, innovasjon og internasjonalisering

I utredningsarbeidet for ny universitets- og høyskolelov, var universitetenes forhold til randsoner institusjonene tema. For å styrke universitetenes mulighet til å styre randsonen, anbefalte Mjøs-utvalgets delutredning (NOU 1999: 18) å omdanne stiftelser til aksjeselskaper. Stiftelser – som til da hadde vært anbefalt – var jo nettopp uavhengige. Dette kunne være utfordrende og var drøftet av Hermansen-utvalget (NOU 1989: 5). Nå ble det endringer. Med ny lov i 2005 og nytt reglement for universitetenes samarbeid med andre, kunne ikke universitetene lenger bidra til å etablere stiftelser.

Som del av reformpolitikken ble også finansieringssystemet for universitetene endret. Tidligere var det gitt konkrete årlige budsjettposter til stillingshjemler og driftsmidler. Nå fikk universitetene sin statlige grunnbevilgning, beregnet ut fra de historisk baserte tildelingene. I tillegg skulle de få midler basert på avlagte studiepoeng og grader. Deler av tildelingene ble også konkurransutsatt, basert på forskningsindikatorer. Til sammen ga det en rammebevilgning universitetene kunne disponere til personale og drift. Å oppnå forskningsmidler fra Forskningsrådet, EU og andre ble både en forventning og et krav. Dette ble nå sett som et uttrykk for kvalitet i forskning, til forskjell fra tidligere oppfordringer til oppdragsforskningsengasjement.

I forskningsmeldingen fra Bondeviks andre regjering (KrF, Venstre og Høyre), St.meld. nr. 20 (2004–05), ble tendensen til økt konkurranse mellom universiteter og instituttsektor tatt opp, som den om midler fra Forskningsrådet. Generelt ble konkurranse sett som positiv, og instituttsektoren skulle utvikles, både kvalitetsmessig og organisatorisk. Også grunnbevilgningene til instituttsektoren skulle endres, og en ny modell med resultatbaserte elementer ble utredet. At instituttsektoren var Oslo- og Trondheim-konsentrert, ble sett som utfordrende, selv om det fantes randsoner institusjoner knyttet til UiB og UiT. Disse lignet instituttsektoren, men bare i Tromsø var instituttene omfattet av det statlige reglementet for instituttsektoren som ga grunnfinansiering. Regjeringen mente videre at det ikke burde bli flere forskningsinstitutter – eller randsoner institutter.

Som tidligere var forskernes arbeidsvilkår tema, og nå ønsket Bondevik-regjeringen å lempe på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven for å gi anledning til økt midlertidighet. Akkurat dette siste satte valget høsten 2005 en stopper for, med rød-grønt flertall på Stortinget. Jens Stoltenberg dannet sin andre regjering (Ap, SV og Sp), og arbeidsmiljølovens grenser for midlertidige ansettelser

ble videreført. Med økte eksterne forskningsmidler, fortsatte likevel antallet midlertidig ansatte forskere ved universitetene å øke. Fast ansatte forskere brøt med prinsippet om kombinerte stillinger for forskning og undervisning ved universitetene. Forskerstillingene er ikke hjemlet i universitets- og høyskoleloven, med den forskningsfriheten som ligger i stillinger hjemlet i denne lovgivningen. Over tid ble likevel fast ansatte forskere norm og vanlig (Andresen & Elvbakken, 2022b).

Stoltenberg-regjeringen presenterte et nytt og delvis resultatavhengig system for grunnbevilgning til instituttsektoren i neste forskningsmelding, St.meld. nr. 30 (2008–09). Med resultatbaserte elementer lignet systemet universitetenes modell fra 2003. I begge systemer skulle for eksempel vitenskapelig publisering gi uttelling, men det var også forskjeller. Omfanget av oppdrag for næringslivet skulle premieres for instituttsektoren. Det skulle også åpnes for at nye institutter kunne komme inn i ordningen. Instituttsektoren hadde da om lag 60 institutter som var omfattet av reglementet for statlig støtte. Disse ble fulgt opp av Forskningsrådet og var inndelt i fire grupper (tekniske, miljø-, primærnærings- og samfunnsvitenskapelige institutter). Antallet og plasseringen var i hovedsak historisk bestemt. Ordningen med grunnbevilgning basert på historiske forhold ble sett som konkurransevridende. I flere år hadde randsoneenheter i Bergen, Trondheim og Oslo søkt å komme inn i ordningen. Det nye systemet skulle innføres med statsbudsjettet for 2009. Regjeringen foreslo ikke å ta nye institutter inn i ordningen, men vente til budsjettene for grunnbevilgningene økte. Likevel sørget Stortinget for at fire randsoneinstitutter kom inn (Elvbakken & Heiret, 2022).

Forskningsmeldingen ble lagt fram like etter at et utvalg nedsatt av regjeringen hadde foreslått betydelige strukturendringer innenfor høyere utdanning, Stjernø-utvalget (NOU 2008: 8). Forslagene i utredningen vakte store protester blant universitetene, men UiT fusjonerte med flere høyskoler. Stoltenberg II-regjeringen innførte en støtteordning (SAK-midler) for å fremme «samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon». I Danmark pågikk fusjonsprosesser mellom instituttsektorens enheter og universitetene (se kapittel 3). Regjeringens neste forskningsmelding, (Meld. St. 18 (2012–2013)), beskrev frivillige fusjoner mellom institusjoner som positive, men det ble ikke lagt opp til noen danskinspirert modell.

Høsten 2013 ble Erna Solberg statsminister i en Høyre-Fremskrittsparti-regjering. Arbeidet med strukturendringer i forskningssystemet ble videreført i Meld. St. 18 (2014–2015). Nå fulgte det flere fusjonsprosesser: Flere høyskoler ble fusjonert inn i NTNU, og UiB fusjonerte inn Kunst- og designhøgskolen. Bare UiO inngikk ikke i fusjoner.

Også for instituttsektoren ble det lagt opp til fusjoner for større og mer robuste enheter. For å oppnå universitetsstatus satset Høgskolen i Oslo og Akershus på økt forskningsvolum. To fusjonsprosesser fulgte: I 2015 ble to samfunnsvitenskapelige institutter fusjonert inn, og siden ytterligere to (Messel, 2020; se kapittel 6). Dette var de eneste tilfellene av fusjoner mellom instituttsektorenheter og universiteter eller høyskoler, selv om flere ble utredet. Instituttsektoren fikk færre enheter. Instituttene grunnbevilgninger tilfalt høyskolen, som siden ble OsloMet.

En annen endring er også interessant. I Solberg-regjeringens langtidsplan for forskning og høyere utdanning (Meld. St. 4 (2018–2019)) fikk instituttsektoren øremerket noen stipendiatstillinger og dermed en forskerutdanningsrolle. Dette kan bidra til større likhet mellom universiteter og instituttsektor.

I 20-årsperioden fra år 2000 lå tredelingen av det norske forskningssystemet fast, med forskning i næringslivet, ved universiteter og høyskoler, og i instituttsektoren. Mens det på 1980-tallet ble brukt mest forskningsressurser i instituttsektoren, ble det nå brukt minst der. Mange institutter var blitt større og hadde inngått i fusjoner. Nå hadde landet ikke fire, men fra 2024 hele 11 universiteter. Vi holder oss likevel til de fire, som også er de mest forskningsintensive, og utforsker deres forhold til randsoneinstitusjoner og instituttsektoren de siste tjue årene.

Universitetenes oppfølging

Ved UiO ble linja fastholdt. Det ble etablert ytterst få randsoneinstitusjoner. Samarbeidet med instituttsektoren fortsatte, men det ble ikke gjort forsøk på fusjoner. UiO organiserer den eksternfinansierte forskningen selv, ikke i randsoneenheter (Gulbrandsen, 2007). I 2002 etablerte riktignok UiO selskapet Unirand AS som morselskap for mulige datterselskaper. Nasjonalt kompetansesenter for vold og traumatisk stress og Nasjonalt kompetansesenter for barn og unge ble to slike departementsfinansierte datterselskaper, men begge ble flyttet

ut av selskapet i 2020. Selskapet eksisterer fortsatt, men har ikke datterselskaper (Årsmelding Unirand, 2023). Fra 2009 kom Frischsenteret med i ordningene med grunnbevilgning fra Forskningsrådet, som institutt i instituttsektoren.

I Trondheim fortsatte SINTEF som stiftelse, mens de fleste regionale forskningsstiftelsene ble omdannet til aksjeselskaper fra 2003. SINTEF var da blitt et stort konsern, med eierskap i mange forskningsaksjeselskaper. Over tid hadde det vært utfordringer i samarbeidet mellom NTNU og SINTEF, både når det gjaldt samarbeid på tvers og konkurranse, og det var ikke alltid lett å trekke sammen (Borlaug mfl., 2015, se også kapittel 8).

I Bergen ble endringene store og skal derfor vies noe mer plass. Våren 2003 ble Unifob AS etablert med UiB som 85 prosent-eier.¹³ UiBs eierskap i CMR ble styrket i 2004 da CMI solgte aksjene, og Unifob gikk inn som eier. I St. meld. nr. 20 (2004–05) het det at UiB hadde en konsernmodell, med eierskap til Unifob og CMR, og at avdelingene i Unifob var samarbeidspartnere for universitetsmiljøene (s. 183). Unifob AS var da blitt et stort selskap og lignet SINTEF. Det startet med prosjekthåndtering, med universitetsansatte prosjektledere og Unifob-ansatte assistenter. Nå var det et forskningsselskap med forskningsmiljøer som nådde opp i konkurranser om prosjekter fra Forskningsrådet og andre. Unifob var ikke lenger bare UiBs redskap for å håndtere ekstern finansiering (Grove, 2012).

Høsten 2002 vedtok UiB-styret at alle eksternfinansierte prosjekter skulle organiseres i Unifob. Dette var kontroversielt. Vinteren 2005 ble vedtaket mye kritisert. Særlig var det utfordrende at to sentre for fremragende forskning var organisert i Unifob. Utfordringene gjaldt arealer, eierandeler i prosjekter, registrering av publikasjoner og å integrere Unifob-organisert forskning ved UiB-instituttene.¹⁴ Organiseringen av randsonen og forholdet til Unifob ble et universitetspolitisk konflikttema, som det hadde vært ved UiO på 1980-tallet (Elvbakken & Heiret, 2022). Resultatet ble at UiB fra 2007 skulle forvalte sin eksternfinansierte forskning selv og organisere den ved fakulteter og institutter.¹⁵

Grove (2012) viser at Unifob (fra 2009, Uni Research AS) tydeligere ble et selskap som så til instituttsektoren. En ny samarbeidsavtale med UiB

¹³ Universitetsstyret, UiB, sak 32/2003UiB skulle eie 85 prosent, stiftelsen Unifob15 prosent.

¹⁴ Universitetsstyret, UiB, sak 7/2005.

¹⁵ Universitetsstyret, UiB, sak 49/2007.

fra 2009 anerkjente en selvstendigere rolle for Uni Research. En avdeling, Rokkansenteret, kom inn i systemet for statlig grunnbevilgning fra 2009, sammen med Nansensenteret for fjernmåling. Med det kom to bergenske randsoneinstitusjoner inn i instituttsektoren. I 2014 kom hele Uni Research AS med i ordningen for grunnbevilgning.

Fra 2015 ses en ny utvikling i forholdet mellom UiB og Uni Research. I et innspill til Solberg-regjeringens strukturmelding foreslo UiB en fusjon av Uni Research, CMR og Nansensenteret. Målet var økt konkurransekraft. Som vist foran, var regjeringen positiv til fusjoner i instituttsektoren. Ikke lenge etter tok universitetsledelsen opp spørsmålet om å innfusjonere Uni Research i UiB. Det ble imidlertid besluttet å ikke gå for fusjon (Elvbakken & Heiret, 2022).¹⁶

Samtidig tok UiB initiativ til en fusjon mellom Uni Research, Agderforskning AS og IRIS AS til et konsern eid av UiB, Universitetet i Agder (UiA) og Universitetet i Stavanger (UiS) (Elvbakken & Heiret, 2022). Våren 2017 ble det undertegnet aksjonæravtale og oppnevnt interimstyre for selskapet. Året etter, i 2018, fikk det navnet NORCE AS. UiB ble majoritets-eier og fikk dermed et stort forskningsinstitutt, NORCE, i nærheten, slik som NTNU har i SINTEF – selv om eierskapet må deles på mange, og mange byer deler på forskerne. NORCE rommer mange tidligere forskningsinstitutter, med ulik kultur og historie. Etter fusjonen på Vestlandet, fulgte NORUT i Tromsø i 2019 og datterselskaper fra Unirand i Oslo. NORCE er nå et forskningsselskap med virksomhet i hele landet og kontor i EUs hovedstad.

I Tromsø ble UiT (fra 2009, UiT – Norges arktiske universitet) deleier i NORCE. I 2019 ble NORUT-selskapene med i det nyetablerte konsernet. I 2005 ble Tromsø hovedsete for det statlige Norges fiskeri- og matforskningsallianse AS (NOFIMA AS). NOFIMA ble dannet av den såkalte blågrønne matalliansen, som varslet i St.meld. nr. 20 (2004–05). Selskapet var resultat av fusjoner mellom en rekke institutter, som Matforsk på Ås, Fiskeriforskning i Tromsø og det som opprinnelig var Hermetikklaboratoriet (fra 1930). Selv om NOFIMA holder til mange steder, styrket selskapet instituttsektoren i Tromsø.

¹⁶ Universitetsstyret, UiB, sak 110/2015, vedlegg s. 3.

Stifter, partner, eier, nabo – universitetene og randsonepolitikken

Både UiO, NTNU, UiB og UiT stiftet randseeneheter, men med ulike historier og resultater. UiO, med den store instituttsektoren i hovedstaden, har ikke vært noen ivrig stifter. NTNU, med NTH som stifter, har et stort forskningsselskap til samarbeid og konkurranse i SINTEF og eier andre forskningsselskaper i instituttsektoren. UiB bygde først ut Unifob som randseone og redskap for håndtering av eksternt finansiert forskning. Etter et universitetspolitisk skifte i 2005, ville UiB, som UiO, organisere eksterntfinansiert forskning i egne fagmiljø. Ti år senere utforsket UiB muligheten for fusjon med randsonen. Det endte med at randseoneselskapet ble kjernen i det mye større konsernet NORCE, med UiB som hovedeier og UiT som en av flere deleiere. NORCE er blitt nest størst i instituttsektoren, etter SINTEF. Noe ekte randseoneinstitutt, knyttet til et universitet og utenfor instituttsektoren, finnes ikke lenger.

Konvergens i forskningssystemet?

Innledningsvis spurte vi hvordan norsk oppdragsforskningspolitikk har endret seg fra slutten av 1970-tallet, hvordan universitetene har håndtert oppfordringer om økt oppdragsforskning, og hvilke konsekvenser dette har fått for universitetene og instituttsektoren. Har arbeidsdelingen endret seg, og har institusjonstypene blitt likere?

Det har vært stor politisk enighet i Stortinget – med skiftende regjeringer og deres ulike forskningspolitiske initiativ. Oppfordringene om at også landets universiteter kunne og skulle drive oppdragsforskning, hvis det ikke gikk ut over hovedoppgavene, var samstemte. De ble klart sterkere fra slutten av 1980-tallet. Det ses imidlertid noen politiske forskjeller, som at høyresida har vært mindre opptatt av å begrense midlertidigheten i ansettelsesforhold enn venstresida. Gjennomslaget for redusert midlertidighet har bidratt til at universitetene har fått ansatte som ikke underviser, men som har faste forskerstillinger. Ansatte i forskerstillinger har ikke forskningsfrihet, slik universitetsansatte i vitenskapelige stillinger har og heller ikke undervisningsoppgaver. Dett er med på å gjøre at prinsippet om kombinerte stillinger er svekket.

Virkemidlene var lenge mest oppfordringer, samt innføring av noe frihet i universitetenes rammer. Først gjaldt det å finne muligheter til at universitetene kunne ta imot inntekter for oppdrag fra andre. Statsbudsjettet skulle brukes til hovedoppgavene. Med moderniseringen av offentlig forvaltning, med fristilling og desentralisering av fullmakter knyttet til budsjett og tilsetninger, ble det mindre detaljstyring av både universiteter og instituttsektor. Oppfordringene til å etablere randsonestiftelser kom fra både høyre- og venstresida. I randsonen kunne universitetene operere innenfor friere rammer. Det har vært, og er enighet, om bruk av bistillinger for ansatte i universiteter og instituttsektoren som virkemiddel for samarbeid. Over tid ble universitetenes mulighet for styring over oppdragsvirksomhet sterkere vektlagt. Omdanning av stiftelser til aksjeselskaper ble en strategi. Organisatoriske virkemidler ble presentert som ideer og forslag.

De store endringene i universitetenes finansieringssystem fra 2003 ble en drivkraft med sterke insentiver for eksternfinansierte prosjekter organisert i universitetene. Universitetene har, etter tverrpolitisk påtrykk, også blitt oppdragsinstitusjoner. Fra 2025 er insentivstrukturen i økonomisystemet for universitetene endret og forenklet, men om et endret insentivsystem for instituttsektorens grunnbevilgninger vil komme, er usvisst.

Vi har sett forskjeller i universitetenes svar på oppfordringene om å bidra med oppdragsforskning. Universitetene i Oslo, Trondheim, Tromsø og Bergen hadde ulike forskningslandskap og utgangspunkt da oppfordringen om å satse på oppdragsforskning kom. Særlig Oslo, men også Trondheim, hadde en utbygd instituttsektor. UiO etablerte ikke noen randsoner og ville forvalte eksterne inntekter i egen institusjon. Dette kan også gjenspeile at bare oppdrag som passet godt med egne prioriteringer, ble valgt – og at UiO-ansatte heller utførte oppdrag i samarbeid med instituttsektoren. NTH, og siden NTNU, hadde SINTEF å samarbeide med. SINTEF ble et mønster for andre. UiB hadde en liten instituttsektor i nærheten og skapte sin egen randsoner. Randsoneselskapet ble stort – og ble til slutt en ordinær del av instituttsektoren, etter at randsonen selv søkte og etter hvert fikk grunnbevilgning. UiBs konstruerte randsoner ble omdannet til et nytt, fusjonert og stort forsknings-selskap. Bergen fikk en instituttsektor på linje med de andre universitetsbyene.

Universitetsbyenes forskningslandskaper har blitt likere; alle har et landskap av forskningsinstitutter rundt seg, men universitetene har ulike formelle roller. UiO er stifter av to mindre institutter, NTNU (NTH) er stifter

av SINTEF, og UiB og UiT er eiere i samme selskap, om enn med ulike eierposter. Randsoneinstituttene er borte. UiO har formelt et fjernere forhold til instituttsektoren enn det de andre universitetene har.

Det ses både kontinuitet og skifter i politikken for instituttsektoren. Fra å ha flere forskningsressurser enn næringslivet og universiteter og høyskoler ved inngangen til 1980-årene, brukes nå den minste ressursandelen i instituttsektoren (se kapittel 1). Samarbeid med universitetene har alltid vært ønsket. Som nevnt har instituttsektoren fått stipendiatstillinger – dette er noe nytt, og konsekvensene er usikre. Universitetene har ikke lenger bare kombinerte vitenskapelige stillinger for forskning og undervisning, men også rene og faste forskerstillinger. Det gjør noe med universitetene å ha vitenskapelig ansatte uten undervisningsoppgaver, i en institusjon der selve grunntanken er å kombinere forskning og undervisning. Forskerne ved universitetene blir likere forskerne i instituttsektoren. Dette kan ses som en tendens til konvergens mellom institusjonstypene, selv om det bare er universitetene som tilbyr utdanning og tildeler akademiske grader. Fra 2010 fikk begge institusjonstypene resultatavhengige grunnbevilgninger, og økonomiske rammer har betydning. Ved begge institusjoner ble publisering i anerkjente tidsskrifter premiert. Fra 2025 endres universitetenes inntektssystem med avvikling av indikatorer for forskning. Det er usikkert hva dette vil føre til.

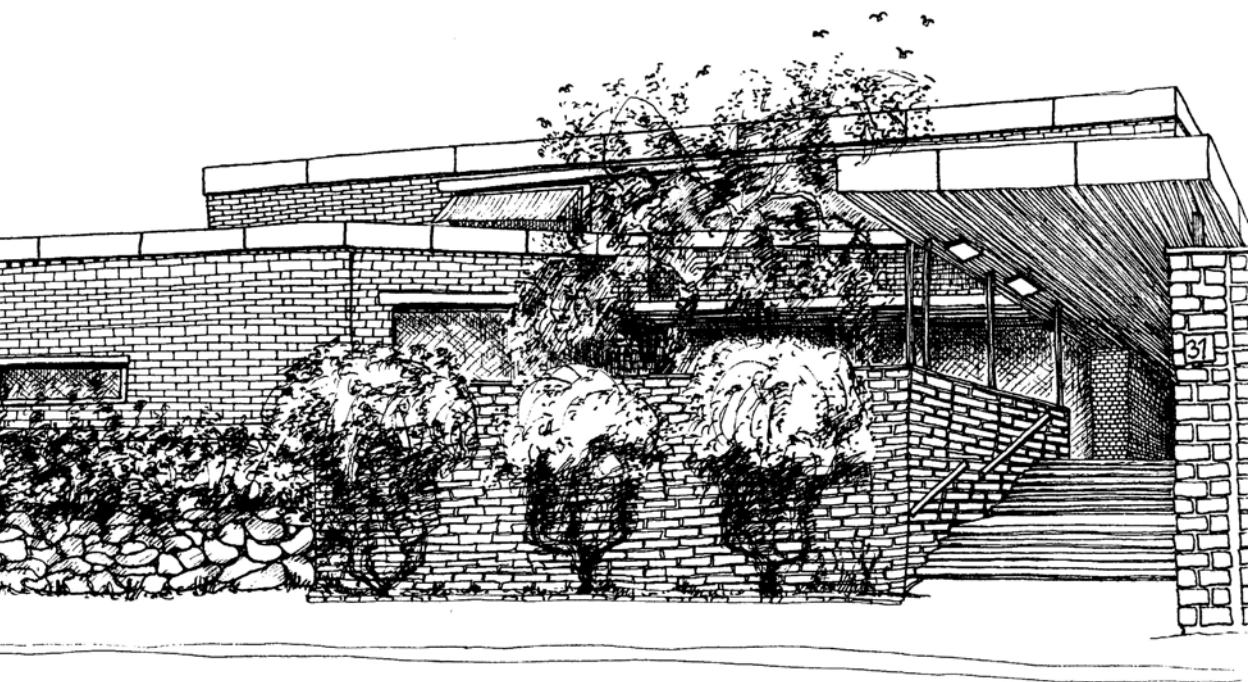
Randsoneproblematikkens tid er over. I den siste langtidsplanen finnes ikke ordet randsone. Arbeidsdeling og samarbeid om forskning og personale har vært tverrpolitiske mål i hele vår periode. Nå som randsonene er erstattet av frittstående store forskningsinstitutter, kan det like gjerne være konkurranse som samarbeid som preger forholdet mellom universiteter og instituttsektoren.

Referanser

- Andresen, A. & Elvbakken, K. T. (2022a). Landets andre universitet – forventninger og krav. I A. Andresen, D. Blazevec & K.T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 1. Politikken og hverdagen* (s. 35–73). Fagbokforlaget.
- Andresen, A. & Elvbakken, K. T. (2022b). Vitenskapens kvinner og menn. I A. Andresen, D. Blazevec & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 2. Disipliner og forskningsfelt* (s. 13–53). Fagbokforlaget.
- Bjorsvik, E. & Nilsen, Y. (2011). *Norges Handelshøyskole i 75 år: «En læreanstalt av høieste rang»*. Fagbokforlaget.

- Bleiklie, I. & Michelsen, S. (2008). The university as enterprise and academic co-determination. I A. Amaral, I. Bleiklie & C. Musselin (Red.), *From governance to identity* (s. 57–78). Springer.
- Bleiklie, I., Enders, J., Lepory, B. & Musselin, C. (2011). NPM, network governance at the university as a changing professional organization. I T. Christensen & P. Læg Reid (Red.), *New public management* (s. 161–176). Ashgate.
- Borlaug, S. B., Aanstad, S., Kaloudis, A. & Solberg, E. (2015). *Bedre sammen – en dybdestudie av samarbeidsrelasjonen mellom NTNU og SINTEF* (Rapport 29/2015). NIFU.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengighet av forskning – de norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Elvbakken, K. T. & Finstad, T. (2022a). Universitetets innovasjonsvending. I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 3. Kunnskapen i samfunnet* (s. 347–387). Fagbokforlaget.
- Elvbakken, K. T. & Finstad, T. (2022b). Olje – vitenskap og ny kunnskapsøkonomi. I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 3. Kunnskapen i samfunnet* (s. 305–345). Fagbokforlaget.
- Elvbakken, K. T. & Heiret, J. (2022). Universitetet i forskningsbyen Bergen. I A. Andresen, D. Blazevic & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 1. Politikken og hverdagen* (s. 423–457). Fagbokforlaget.
- Elvbakken, K. T. & Veggeland, F. (2024). The roots and routes of public health institutes in Scandinavia. *Scandinavian Political Studies*, 1–23.
- Grove, K. (2012). *Uni Rökkansenteret: Frå SEFOS og LOS til Stein Rökkans hus*. John Grieg forlag.
- Grønlie, T. (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bind 1. Ekspansjonsbyråkratiet tid 1945–1980*. Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, M. (2007). *Faglig utbytte og organisering av eksternt finansiert forskning ved universiteter og høyskoler*. NIFU-Step.
- Gulbrandsen, M. (2011). Kristian Birkelands spøkelse: Universitetet i Oslo og innovasjon. I P. Anker, G. Gulbrandsen, E. Larsen, J. Løvhaug & B. S. Tranøy (Red.), *Universitetet i Oslo 200 år*. Del 4. Bind 7 (s. 1–23). Unipub.
- Knain, E. (1994). *Sentre og randsoneinstitusjoner ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler* (Rapport 13/1994). Utredningsinstituttet for forskning og høgre utdanning.
- Larsen, I. M. (1990). FOSFOR – en organisatorisk innovasjon i randsonen av Universitetet i Oslo. I T. Christensen & K. Midgaard (Red.), *Universitetet som beslutningsarena* (s. 143–180). Fagbokforlaget.
- Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet: Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*.
- Meld. St. 4 (2018–2019). *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2019–2023*.
- Messel, J. (2022). *Profesjonsutdanninger i sentrum: Fra jordmorutdanning til OsloMet 1818–2018*. PAX.
- NOU 1981: 30A. (1981). *Forskning, teknisk utvikling og industriell utvikling. En vurdering av den offentlige støtte til teknisk-industriell forskning og utvikling i Norge*.
- NOU 1981: 46. *Grunnforskningens vilkår i Norge*.
- NOU 1988: 28. *Med viten og vilje*.

- NOU 1989: 5. *En bedre organisert stat.*
- NOU 1999: 18. *Organisering av oppdragsvirksomhet: En vurdering av rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høgre utdanning.*
- NOU 2000: 14. *Frihet med ansvar: Om høgre utdanning og forskning i Norge.*
- NOU 2008: 8. *Sett under ett – Ny struktur i høgere utdanning.*
- Roll-Hansen, H. (2022a). *Forskning i velferdsstatens tjeneste.* I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 3. Kunnskapen i samfunnet* (s. 197–232). Fagbokforlaget.
- Roll-Hansen, H. (2022b). *Maktutredene.* I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021. Bind 3. Kunnskapen i samfunnet* (s. 233–262). Fagbokforlaget.
- Schwach, V. (2022). *Vitenskapelig kvalitet og forskningspolitiske vendepunkter, 1945–1970.* *Historisk tidsskrift*, 101(3), 197–212.
- St.meld. nr. 20 (2004–05). *Vilje til forskning.*
- St.meld. nr. 28 (1988–89). *Om forskning.*
- St.meld. nr. 30 (2008–09). *Klima for forskning.*
- St.meld. nr. 35 (1975–76) *Om forskningens finansiering og organisering.*
- St.meld. nr. 36 (1992–93). *Forskning for fellesskapet. Om forskning.*
- St.meld. nr. 39 (1998–99). *Forskning ved et tidsskille.*
- St.meld. nr. 60 (1984–85) *Om forskningen i Norge.*
- St.meld. nr. 69 (1981–82) *Tilleggs melding til St.meld. nr. 119 (1980–1981.)*
- St.meld. nr. 119 (1980–81) *Om utviklingen i forskningens finansiering og organisering.*
- Stang, F. (1918). *Verdensakademier: Norden som centralsted for international videnskabelig arbeide.* Aschehoug.



Institutt for samfunnsforskning innviet sitt eget bygg i 1960, i Munthes gate 31, Oslo.

Bilde: Institutt for samfunnsforskning.

Elvbakken, K. T. (2025). Samfunnsvitenskapelige institutter: For fri forskning, forvaltning og oppdrag. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 139–163). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530106>

Kapittel 6

Samfunnsvitenskapelige institutter

For fri forskning, forvaltning og oppdrag

Kari Tove Elvbakken

Innledning

De første norske initiativene til å etablere institusjoner for samfunnsforskning ble tatt under første verdenskrig. Initiativene hentet inspirasjon fra lignende institutter i mange land i Europa og i USA. Nye institutter eller akademier skulle bygges utenfor universitetene og ha forskning som hovedoppgave. Tanken var at slike institusjoner også skulle bidra til økt forståelse mellom folkene og bygge vitenskapelige miljøer på tvers av land. Vel hundre år senere, midt på 2020-tallet, er det 17 samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter utenfor landets 11 universiteter i Norge.

Den samfunnsvitenskapelige instituttsektorens bakgrunn, historie og utvikling er tema i dette kapittelet. Hvilke linjer kan ses i utviklingen av denne delen av instituttsektoren? Hvordan kan utviklingen forstås? Hvilken politikk og hvilke rammer, organisatoriske og økonomiske, har det vært? Ønsket er

å få fram initiativer, aktører og inspirasjonskilder bak institusjonene. Slik blir politikken og forvaltningens forhold til kunnskap og forskning et sentralt tema i dette kapitlet.

I utforskningen av spørsmålene er det identifisert tre typer samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter i Norge. De har ulik tilblivelseshistorie, kom til i ulike perioder og med ulike mål og rammer. De tre typene eksisterer fortsatt, nå ved siden av hverandre. Det finnes frie institutter, institutter til støtte for forvaltningen og universitetsfødte institutter. Deres bakgrunn og utvikling, fram til dagens situasjon, framstilles i fortsettelsen. Det ses tendenser til en utvisking av skillene mellom typene. Denne tendensen og dens kontekst diskuteres til slutt. Undersøkelsen vektlegger politiske situasjoner, aktører, ressurser, verdier og inspirasjon fra andre. Grunnlagsmaterialet består av ulike institusjoners dokumenter, dokumenter fra statsmaktenes politiske prosesser og fra offentlige virksomheter.

Fredsinitiativ – fondsfinansierte akademier

Sommeren 1917 holdt professor i rettsvitenskap, Fredrik Stang, foredrag ved det nordiske interparlamentariske møtet: «Verdensakademier – Norden som centralsted for internasjonalt videnskapelig arbeide» (Stang, 1918a).¹ Han framholdt at de nøytrale landene måtte bygge akademier, institusjoner som kunne bidra til vitenskapelig gjenoppbygging og fremme internasjonalt samarbeid. Det trengtes vitenskapssteder utenfor universitetene, de egentlige «forskningsanstaltene», fordi de var belastet med undervisning (Stang, 1918a, s. 8). Stang viste til amerikanske, fondsfinansierte institutter. Et akademi var et institutt, et forskningssted der forskerne ikke måtte undervise; det kunne ta opp nye fag og samle fremragende menn, helst yngre, som fritt kunne forfølge sine forskningsinteresser (Stang, 1918b, s. 12).

¹ Fredrik Stang (1867–1941), rektor ved universitetet 1921–1927, ledet Den Norske Nobelkomité, 1922–1941.

Historikeren Jon Røynesdal Kyllingstad (2008) viser til at «akademitan-
tanken» var oppe i norsk offentlighet rundt 1900, blant annet formulert av
universitetets første rektor, Waldemar C. Brøgger. En inspirasjon var de ame-
rikanske Rockefeller-fondenes støtte til institusjoner og medisinsk forskning
(Kyllingstad, 2008, s. 179–180).

Det kom tre slike frie forskningsinstitutter i Norge der samfunns-
forskning inngikk: Institutt for sammenlignende kulturforskning i 1922 og
Chr. Michelsens institutt for vitenskap og åndsfrihet (CMI) i Bergen i 1930.
Et institutt for samfunnsforskning ble også planlagt i mellomkrigstida, med
Freia-gründer Johan Throne Holst blant initiativtakerne, men det ble ikke
realisert (Rudeng, 1989, s. 291–307). Det tredje instituttet ble opprettet i 1950,
Institutt for samfunnsforskning (ISF).

Institutt for sammenlignende kulturforskning

Stangs initiativ ble fulgt opp. I 1919 besluttet Stortinget å etablere Det vitenska-
pelige forskningsfond, på 3 millioner kroner.² Halvparten av fondets kapital
ble øremerket til humanistisk forskning, og – et Institutt for sammenlignende
kulturforskning, som jo var Stangs forslag.³ Da instituttet åpnet i 1922, fikk det
forbindelse til Det Norske Nobelinstitut. Det skulle omfatte: «sammenlignende
religionsforskning, sammenlignende folkeminddeforskning, etnologisk juris-
prudens og sammenlignende sprogvidenskap» (Stang, 1918a, s. 14). Forslaget
samlet støtte fra 17 professorer i språk, historie, filosofi, religionshistorie og jus.
Også Fridtjof Nansen la fram et lignende forslag (Nansen, 1918).

Ifølge Kyllingstad forente akademitan- og -forslaget ønsket om nasjons-
bygging og internasjonalt fredsarbeid (Kyllingstad, 2008, s. 119–122). Og denne
foreningen ses tydelig i Stangs foredrag i 1917 (Stang, 1918). Avkastningen fra
fondet ble ikke så stor, og selv om bystyret i Kristiania ga økonomisk støtte, ble
rammene likevel likevel trange. Stang, Nansen og andre prøvde å skaffe lang-
siktig Rockefeller-støtte til instituttet. Det lyktes ikke, men det fikk prosjekt-
midler, for eksempel til forskning om norsk seterdrift.⁴ Rockefeller prioriterte

² St.prp. nr. 181 (1919), Innst. S. nr. 285 (1919); St.forh. 18.07.1919, s. 2575–2587.

³ St.prp. nr. 57 (1920), Dokument nr. 17, 1920, Innst. S. LXIII (1929); St.forh. 22.07.1920
s. 3429–3437, 3441–3455.

⁴ Jf. årsmeldinger fra Rockefeller Foundation (RF), 1918–1960.

samfunnsfag framfor humaniora, og Rockefeller vurderte instituttets faglige profil som å tilhøre humaniora, heller enn samfunnsvitenskapene.

Sosiologen Linda Holmås (2006) viser til at instituttet hadde forbindelser til fransk sosiologi, som til Émile Durkheim og hans elever. Dette vises tydelig i årlige forelesningsrekker fra 1924, en sentral del av virket ved instituttet, der utenlandske vitenskapsmenn fra ulike disipliner ble invitert. Etter andre verdenskrig fikk instituttet økonomiske problemer, blant annet fordi fondet som finansierte forskningen, fikk redusert verdi. Instituttet finnes fortsatt, hos Det Norske Videnskaps-Akademi, men det har avgrenset virksomhet.

Chr. Michelsens Institutt

Christian Michelsens Institutt for åndsfrihet og vitenskap (CMI) åpnet i Bergen i 1930, grunnlagt med en testamentarisk gave fra Christian Michelsen. CMI ble landets første privatfinansierte, frie forskningsinstitutt. Det skulle drive forskning innenfor åndsvitenskap, naturvitenskap og medisin og knyttet til seg forskere fra disse fagene. Fra starten og i 25 år var professor i oseanografi ved Bergens Museum, Bjørn Helland-Hansen, styreleder. Han var av Michelsens fortrolige og en vitenskapsentreprenør (Devik, 1956, s. 18). CMI lignet på Stangs ønsker for et «verdensakademi». Forskerne fikk en fri stilling i noen år, før de kunne gå til universitetsstillinger (Helland-Hansen, 1939, s. 44). Forskerne skulle bo i Bergen og legge fram resultater fra forskningen årlig.⁵

Den liberale teologen Kristian Schjelderup ble den første forskeren ved CMI i 1930. Han arbeidet med idehistorie og psykologi, var psykoanalytisk orientert, oversatte Freud til norsk og ble psykoanalytiker (Nilsen, 2022). Schjelderup forlot CMI og dro til Lillehammer og det nyåpnede akademiet for ungdom, Nansenskolen, i 1938. Nansenskolen hadde slektskap med tenkningen fra Stangs 1917-foredrag om akademier. Schjelderup ble siden biskop i Hamar.

De fleste CMI-forskerne var realister, som fysikeren Olaf Devik. Etter noen år ble han ekspedisjonssjef i Kirke- og undervisningsdepartementet.⁶ Fysikerne Odd Dahl og Helmer Dahl arbeidet ved CMI, de var viktige blant

⁵ Statutter for Chr. Michelsens institutt for vitenskap og åndsfrihet, godkjent med kgl. resolusjon 20.12.1929.

⁶ CMI årsberetning 1939, s. 42.

annet i forskningen om kjernefysikk og hadde omfattende internasjonal kontakt, med forskningssamarbeid innen- og utenlands (Andersen, 2006). Medisineren Konrad Birkhaug var også blant de første, han arbeidet med vaksiner mot tuberkulose, BCG-vaksinen (Lærum, 1991).

Ved tiårsjubileet i 1939 kritiserte forfatteren Nordahl Grieg manglende satsing på samfunnsvitenskap ved CMI. Det trengtes en stor innsats for åndsvitenskapene i en urolig verden.⁷ Det utløste en debatt om åndsvitenskapenes plass ved CMI (Elvbakken & Heiret, 2022). I 1940 kom så historikeren Halfdan Olaus Christophersen. I sitt første foredrag for styret i 1946 tok han opp innsatsen fra CMI under krigen, med forberedelse til gjenreisning av økonomi og næringsliv og utgivelsen av tidsskriftet *Sak og samfunn* (Christophersen, 1946). Han vektla arbeidet for toleranse og mellomstatlig samarbeid.

CMI fikk Rockefeller-støtte til arbeid med mellomstatlige spørsmål, blant annet til et populærvitenskapelig tidsskrift for internasjonal politikk.⁸ Disse årene satset Rockefeller-fondet på å fremme internasjonale studier ved institutter i og utenfor universiteter.⁹ Utrikespolitiska instituttet i Sverige og det danske Udenrigspolitiske Selskab fikk lignende støtte (Niskanen, 2017; Schoder, 1956, s. 196). Mønsteret var British Institute for International Affairs (Chatham House) (Riemens, 2011; Steine, 2012). Riemens vektlegger at de skandinaviske instituttene hadde tydelig akademisk karakter (2011, s. 198). CMI ble også med i det nettverket som fra 1928 sto bak International Studies Conferences (ISC), med støtte fra Rockefeller. CMI arrangerte ISC-konferansen i Bergen i 1938, med deltakere fra mange land.

Sist på 1940-tallet ble CMI delt i en teknologisk-naturvitenskapelig avdeling og en humanistisk-samfunnsvitenskapelig avdeling. Ved utgangen av 1950-årene hadde den siste to markante forskere i økonomien Just Faaland og statsviteren Stein Rokkan. Faaland ledet avdeling for samfunn og utvikling fra 1960 til 1988 (Isachsen, 2017). Rokkan var sentral i utbyggingen av samfunnsvitenskapene i Bergen og ble professor ved UiB i 1966. Faaland og Rokkans

⁷ *Dagbladet* 06.05.1939, s. 6.

⁸ Rockefeller Foundation (RF) Annual Reports (AR), AR 1947, s. 300, AR 1948, s. 307. Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), opprettet i 1959, overtok utgivelsen.

⁹ RF, AR 1936: President's introduction. AR 1937; 1938, s. 426. 1939, s. 420. (International Studies Conference).

program for CMI tok opp forskning om utviklingsøkonomi, valgundersøkelser og sammenlignende politikk. Utviklingsøkonomi-forskningen fikk midler fra Direktoratet for utviklingshjelp fra 1969, og fra 1970 fikk CMI grunnfinansiering fra Utenriksdepartementet.¹⁰ Da UiB satset på utviklingsforskning først på 1980-tallet, ble CMI partner (Andresen, 2022). CMI samarbeidet også med forskere ved Norges Handelshøyskole (NHH) (Isaksen, 2017).

Den fjerde oppgaven ved CMI, i tillegg til naturvitenskap, medisin og åndsvitenskap, var å arbeide for fred, så innsats internasjonalt og innsats for internasjonal politikk og fredsarbeid passet godt. CMI ble bygd opp etter Stangs ideal uttrykt i 1917-foredraget om akademier i fredens tjeneste. Kapitalen tillot å kalle vitenskapsmenn til fri forskning.

Institutt for samfunnsforskning

Institutt for samfunnsforskning (ISF) ble opprettet som stiftelse i 1950 i Oslo. Grunnlaget var familiekapital og en fondsavkastning fra Sigurd Rinde (Aubert, 1994). Sønnen, juristen og samfunnsforskeren, Erik Rinde, var entreprenøren bak etableringen (Bjørklund, 1994). Med ham var sentrale UiO-professorer som filosofiprofessoren Arne Næss og jusprofessoren Vilhelm Aubert. Ganske snart fikk ISF driftsstøtte fra NAVF. Også Ford- og Rockefeller-stiftelsene tildelte prosjektmidler og stipendier til unge og lovende forskere ved ISF. Flere av dem ble siden professorer ved UiO. Slik støtte fra Rockefeller fikk også Institutt for historie og samfunnsøkonomi ved Københavns Universitet og Institut för Samhällsforskning ved Stockholms universitet.¹¹ Forskningen ved ISF var flerfaglig med tverrfaglige prosjekter og det ble arbeidet i team (Bjørklund, 1994). Dette var trekk som ble framhevet som viktige av Rockefeller-fondene fra 1920-årene (Niskanen, 2017). Slike idealer er også gjenkjennelige hos Stang (1918a).

Sist på 1950-tallet var det om lag 200 samfunnsforskere i Norge, hvorav 100 økonomer; ved ISF arbeidet det 30 forskere, seks av dem var også knyttet til UiO (St.meld. nr. 7 (1962–63)). ISF var et stort miljø for samfunnsforskning. Sosial kommunikasjon, familie- og personlighetsstudier, sosiale avvikere,

¹⁰ Se f.eks. St.prp.1 (1970–71); Utenriksdepartementet, kap. 153.

¹¹ RF, AR 1957, s. 187–188; AR 1959, s. 285, 340.

arbeidslivsproblemer og studier av norsk og internasjonal politikk var viktige tema. ISF er blitt omtalt som en utklekkingsanstalt for professorer til de samfunnsvitenskapelige universitetsinstituttene, først ved UiO, siden UiB og Universitetet i Tromsø (UiT). Eksemplene er mange. Stein Rokkan kom fra ISF til CMI i 1956 (Stubhaug, 2015). Fra 1960 ble *Tidsskrift for samfunnsforskning* gitt ut, forankret ved ISE, og det CMI-baserte *Sak og samfunn* gikk inn. ISF fikk generell driftsstøtte fra NAVF inntil midt på 1970-tallet (Lindblad, 2020). Da ble prosjektbevilgningene viktigere.

Private initiativ og statlig støtte

Den tidlige satsingen på frie samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter var en satsing på forskningsinstitusjoner utenfor universitetene. Stortinget opprettet fond, der avkastningen skulle brukes til forskning, og var involvert ved oppnevning av styrer og fastsetting av regler.

Inspirasjon fra institutter utenlands var viktig. Rockefeller-fondene ga finansiering til mange institutter for samfunnsvitenskapelig forskning i 1930-årene. Hovedsentra i Europa ble London, Paris og Berlin, men også de nevnte instituttene i Stockholm og København fikk støtte (Niskanen, 2017, s. 17–18). Rockefeller ga også støtte til institutter innenfor universitetene, som til Økonomisk institutt ved UiO, som fikk støtte fra 1932. Samme år fikk sju institutter for økonomisk forskning, i og utenfor universiteter i Europa, støtte.¹² Blant stipendmottakere fra samfunnsfagene var det flest økonomer, men også statsvitere, jurister og sosiologer fikk stipender. Slik var det i alle de skandinaviske landene.¹³ Historikeren Kirsti Niskanen (2017, 2018) vektlegger at Rockefeller-fondene prioriterte visse forskertyper: fremragende forskere og entreprenører. De som fikk midler, skulle danne forskningsteam og forskningsgrupper. Rockefeller-støtten til institutter krevde som regel også statlige tilskudd, slik bidro de private midlene til å binde innretningen av offentlig ressursbruk.

Mange historier om instituttsektoren starter etter annen verdenskrig. Men som vist her, ble det etablert institusjoner for samfunnsforskning og

¹² RF, AR 1932, s. 19, 108–109, 196, 370.

¹³ Opptelling fra årsmeldingene fra RF.

humanistisk forskning utenfor universitetet i mellomkrigstida, først med Institutt for sammenlignende kulturforskning og særlig med CMI. Bak sto vitenskapsentreprenører blant landets professorer – en Stang, en Helland-Hansen – begge fra landets vitenskapsmiljø i de første tiårene av 1900-tallet, og etter krigen Næss og Aubert for ISF. Mellomkrigstidas instituttetableringer var del av en internasjonal tendens, støttet av private fond og over statlige budsjetter. Den fag- og institusjonsbyggingen som startet i mellomkrigstida, fortsatte med ISF i 1950.

Kunnskap for velferdsstatens politikk og forvaltning

Landets andre universitet, Universitetet i Bergen, ble etablert 9. april 1946. Å få mer grunnforskning og økt utdanningskapasitet var viktige mål (Andresen & Elvbakken, 2022). Samme dag, i 1946, ble også det første av det som skulle bli tre, senere fem forskningsråd, opprettet: Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) (St.prp. nr. 65 (1945–46)). Sosialdemokratisk forskningspolitikk tok opp nye virkemidler for finansiering. Samtidig ble politikkenes behov for forskning artikulert, ikke minst på samfunnsforskningens område.

Forskningsråd med offentlige ressurser

Rett etter krigen tok Arbeiderparti-regjeringen initiativ til nye forskningsfinansieringsformer. Statlige forskningsråd, som institusjoner for finansiering, skulle erstatte mellomkrigstidas finansiering fra ulike fond. Samme år som NTNF ble opprettet, ble aksjeselskapet Norsk Tipping AS dannet. Tipping ga store inntekter, og overskuddet skulle deles mellom idrett og forskning og gi forutsigelige inntekter (Ot.prp. nr. 36 (1946)). Lignende ordninger andre steder, som i Storbritannia og Sverige, var mønster for norsk fotballtipping (St.meld. nr. 61 (1951), s. 11).

Tippemidler bidro til å danne og sikre finansieringen av Norges almenntvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og Norges landbruksvitenskapelige råd (NLVF) i 1949. NAVF skulle støtte grunnleggende

forskning innenfor en rekke vitenskapsgrener. (St.meld. nr. 61 (1951)). Samfunnsvitenskap var en av fem faggrupper, de fire andre var: språk og historie, naturvitenskap, medisin med sosialmedisin og en faggruppe for psykologi, utdanning- og ungdomsspørsmål. Hver faggruppe fikk et råd, hovedsakelig med representanter fra universitetene (UiO og UiB) og Norges tekniske høgskole (NTH) i Trondheim. NAVF finansierte forskning ved vitenskapelige institusjoner, støttet nye forskningsinstitutter, kunne ta initiativ til etablering av institutter eller laboratorier ved eksisterende institusjoner, gi stipendier og støtte vitenskapelige publikasjoner (samme sted, s. 16). Også nye måter å organisere forskning var tema, som å satse på «skoler» og «team» av forskere (s. 9). Til grunn for NAVF lå det altså normer og verdier som lignet dem som fantes i mellomkrigstida, som i støtten fra Rockefeller.

Sosialvitenskapelig forskning – opptrapping 1962

Arbeiderparti-regjeringens langtidsprogram for 1958–1961 tok opp behovet for å bygge ut anvendt sosialvitenskapelig forskning. Forvaltningen trengte forskning for arbeidet med samfunnsproblemer.¹⁴ Regjeringen oppnevnte en utredningskomité våren 1958, ledet av statssekretær Per Kleppe i Finansdepartementet. Åtte ledende samfunnsforskere var med, fra UiO, NAVF, CMI, ISF og Norges Handelshøyskole (NHH).¹⁵ Rettsvitenskap, statsvitenskap, økonomi, sosiologi og psykologi var representert. Komiteen kartla forskning og undersøkte behovet for ny forskning for statsforvaltningen.

Kleppe-innstillingen fra 1959 beskrev eksisterende forskningsinstitutter som bidro med kunnskap til brukere og myndigheter. Forholdet mellom NTH og SINTEF (Selskapet for industriell og teknisk forskning) og deres bidrag til industri og forvaltning var et eksempel til inspirasjon. Utvalget foreslo å opprette et institutt for anvendt sosialvitenskap, og det drøftet et slikt institutts forhold til grunnleggende samfunnsforskning ved

¹⁴ Innstilling, vedlegg til St.meld. nr. 7 (1962–63), s. 12.

¹⁵ Vilhelm Aubert (UiO/ISF), Nils Christie (UiO), Torstein Eckhoff (UiO/NAVF), Erling Fjellbirkeland (NAVF), Erik Rinde (ISF), Stein Rokkan (CMI), Ragnar Rommetveit (UiO), Gerhard Stoltz (NHH). Sekretær var Kjell Eide, sekretariatsleder i Forskningsrådenes fellesutvalg (FFU).

universiteter og høyskoler, ved frie institutter (CMI og ISF), og forholdet til undervisning. Utvalget var opptatt av å sikre at anvendt forskning fikk impulser fra, og bidro til, grunnleggende forskning. Anvendt forskning kunne bidra til undervisning; det var viktig – for det trengtes mer samfunnsvitenskapelig kompetanse.

I utredningen ble det vist til forskning om samfunnsproblemer ved flere institutter ved UiO, som psykologi, pedagogikk, kriminologi, økonomi, sosiologi og statsvitenskap (St.meld. nr. 7 (1962–63), s. 9). For forskning om utenrikspolitikk ble CMI og fra 1959 Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) sett som tilstrekkelig.¹⁶ Mer enn 360 prosjekter i norsk sosialvitenskap ble oppsummert og omtalt (samme sted, s. 62–72). De fleste prosjektene ble gjennomført ved universitetsinstitutter, men også ved ISF og CMI.

I 1960 var det to sosialpolitiske institutter, det ene var det frittstående Statens institutt for alkoholforskning (SIFA), finansiert av Sosialdepartementet. Et slikt institutt var foreslått i 1914, utredet på 1940- og 1950-tallet og ble realisert i 1959.¹⁷ Det hadde vært uenighet om organiseringen, om instituttet skulle knyttes til universitetet eller til et departement. At det måtte ta opp medisinske og samfunnsfaglige tema, var det enighet om – også at det gjaldt å fremme «teamwork» etter mønster fra Yale University og dets institutt for alkoholspørsmål (St.meld. nr. 103 (1958), s. 1). Finland fikk et lignende institutt i 1950. I 1956 vedtok Nordisk Råd å samarbeide om alkoholforskning (sst, s. 10, 30). Det andre var Norges gerontologiske institutt (NGI) for forskning om eldre og Eldres kår. Mange land hadde lignende institutter, og det norske var opprettet av Nasjonalforeningen for folkehelsen. Senere overtok Sosialdepartementet NGI.¹⁸

I Danmark opprettet Folketinget Socialforskningsinstituttet (SFI) i 1958.¹⁹ SFI skulle utforske samfunnsproblemer for dansk velferdspolitik. SFI ble tenkt som et alternativ til det svenske, godt utbygde systemet

¹⁶ Opprettet ved budsjettvedtak i Stortinget (Kirke- og undervisningsdepartementet), juni 1959.

¹⁷ St.meld. nr. 103 (1958), s. 9, innstilling og vedtak 19.02.1959.

¹⁸ NGI gikk inn i NOVA-instituttet, for oppvekst, velferd og aldring i 1997.

¹⁹ Vedlegg 3, s. 72–77, i St.meld. nr. 7 (1962–63). I 2008 ble SFI slått sammen med kommunesektorens forskningsinstitutt til VIVE – instituttet ble ikke fusjonert inn i noe universitet (se kapittel 3).

for offentlige utredninger (SOU) (St.meld. nr. 7 (1962–63), s. 30). Fra mellomkrigstida ble svenske forskere mobilisert til å utrede spørsmål innenfor ulike politikkkfelt gjennom SOU-er. Her i landet ble en lignende utredningsserie etablert fra 1972 med Norges offentlige utredninger (NOU). Etter det har samfunnsforskere gitt omfattende forskningsbidrag til NOU-er (Roll Hansen, 2022b).

Parallelt ble det arbeidet for økt utdanningskapasitet i samfunnsvitenskapene i Norge. Ved UiO åpnet institutter for statsvitenskap i 1958 og sosiologi i 1963. UiB utredet en lov om embetseksamen i samfunnsvitenskap i samarbeid med NHH og CMI. Den skulle tilsvare høyere grad innenfor humaniora og naturvitenskap. Den borgerlige Borten-regjeringen tok opp forslaget og fremmet forslag til lov om samfunnsvitenskapelig embetseksamen, den ble vedtatt i 1966.²⁰ UiB opprettet et samfunnsvitenskapelig fakultet i 1970. Etter hvert tok mange kandidater hovedfag og fikk cand.polit.-graden (Andresen & Elvbakken, 2022). Dette bidro også til økt og styrket forskningskapasitet – og flere kunne bidra med samfunnsforskningsprosjekter.

Sektorprinsippet og departementenes ansvar

Klargjøringen av behovet for forskning for ulike departementers arbeid, som med behovet for kunnskap om samfunnsproblemer i stortingsmeldingen fra 1962, ble utvidet og befestet av Trygve Brattelis (Ap) første regjering. Tiltredelseserklæringen i 1971 varslet en vurdering av omorganisering av forskningen.²¹

Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning var da godt etablert. Noen politikkområder, som primærnæringene, forsvarspolitikken og industrien, hadde hatt forskningsinstitutter enda lenger (se kapittel 2). I et forslag til endringer i statsbudsjettet, med endret departementsstruktur våren 1972, kom departementenes ansvar for forskning opp. Bakgrunnen var den første forvaltningspolitiske utredningen av større format (Grønlie, 2009). Stortinget ga tilslutning. Her ble det såkalte sektorprinsippet gjort tydelig, departemente-

²⁰ Ot.prp. nr. 31 (1965–66).

²¹ St.tid. 18.03.1971, s. 2260.

nes ansvar for å vurdere behov og finansiere forskning og institutter innenfor sine politikkkfelt ble slått fast.²²

Flere departementer etablerte institutter. Kommunaldepartementet bidro med stiftelseskapital til forskningsinstitutter i tilknytning til nybygde distriktshøyskoler fra 1970-årene. Stiftelsen Rogalandforskning (RF) ble den første i 1973 (se kapittel 15). RF skulle betjene regionen og fikk først mest samfunnsvitenskapelig forskning. Få år senere gjorde oljeforskningen seg sterkt gjeldende. Etter forslag fra Industridepartementet i 1973 vedtok Stortinget å etablere Industriøkonomisk institutt (IØF), i nærheten av NHH, i Bergen (se kapittel 12).²³ Sosialdepartementet hadde alt ansvar for Statens institutt for alkoholforskning fra 1959 og overtok ansvaret for Norsk gerontologisk institutt (NGI). Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde hatt ansvar for Statens opplysningskontor for husstell fra 1958. Senere kom forbrukerundersøkelser sterkere inn. I 1973 ble instituttet til Statens institutt for forbruksforskning (SIFO). SIFO utviklet seg over årene fra praktiske forsøk, som undersøkelser av klesvask og konkrete studier av ulike forbruksvarer, til å bli et institutt med samfunnsvitenskapelige studier av forbrukerpolitiske problemstillinger (Bergan mfl., 1989).

Levekår og makt

Ambisjonen om mer forskning, og særlig samfunnsforskning for politikk, kan også knyttes til to store forskningsinitiativer fra regjeringen Bratteli i 1972. Det første kom i mars 1972 da en omfattende levekårsutredning ble igangsatt. Professor i sosiologi ved UiB, Gudmund Hernes, ble leder. I gruppen var også dosent ved NHH til 1974, deretter professor i sosialøkonomi ved UiB, Tor Rødseth, og universitetslektor ved UiB, Tormod Hermansen.²⁴ Sistnevnte ble departementsbyråkrat, fra august 1973 ble han erstattet av Asbjørn Aase, fra 1974 professor i geografi ved Universitetet i Trondheim. Levekårsundersøkelsen engasjerte mange forskere og assistenter. Sluttrapporten ble levert i 1976 (NOU 1976: 28). Statistisk sentralbyrå og

²² St.prp.nr. 85 (1971–72), Innst. april 1972 – endringer i statsbudsjettet for 1972.

²³ St.prp. nr. 118 (1973–74), senere Næringsøkonomisk institutt.

²⁴ Hernes gikk av som leder i september 1972 og Rødseth overtok.

Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning var også viktige bidragsytere. Undersøkelsen ble viktig for bergensk samfunnsvitenskap, særlig for sosiologi og samfunnsøkonomi (Roll-Hansen, 2022a). Levekårsundersøkelsene ble videreført på flere måter, med undersøkelser av hele befolkningen og ulike grupper (se kapittel 14, om dens videreføring i Fafo). I Trondheim bidro en levekårsundersøkelse blant bønder og fiskere i regi av NLVF til etableringen av Senter for bygdeforskning i 1982 av Universitetet i Trondheim og NLVF. Senteret ble snart et instituttsektorinstitutt, fra 2017 som Ruralis (se også kapittel 5).

I september 1972 ble så Maktutredningen igangsatt, med professorene Gudmund Hernes (leder), Johan P. Olsen og Håvard Alstadheim som prosjektgruppe (NOU 1982: 3). Sekretariatet var ved UiB, der Hernes og Olsen arbeidet. Utredningen var et stort forskningsprosjekt med omfattende datainnsamling, og det engasjerte mange, både erfarne forskere og rekrutter. Utredningen fikk stor betydning for samfunnsfagenes utforming og vekst generelt, særlig ved UiB (Roll-Hansen, 2022b). Forskere ved ISF deltok, men Maktutredningen var mest universitetsforankret samfunnsvitenskapelig forskning.

Etter stortingsvalget i 1973 tiltrådte regjeringen Bratteli II. Flere forskningspolitiske reformer fra hans første regjering ble fulgt opp i Stortingsmelding nr. 35 (1975–76) *Om forskningens organisering og finansiering*, den første av stortingsmeldingene om forskningspolitikk. Forskingen ved universitetene og høyskolene, forskningsinstitutter og i næringslivet ble presentert og diskutert, sammen med oppdragsforskningens organisering og innretning. Oljen var blitt viktig for landet, og blant temaene var hvordan landets læresteder og forskningssteder skulle bidra til oljelandet og oljeøkonomien. Også forurensning og miljøvern ble tematisert; landet hadde, som det første i verden, et eget miljøverndepartement.

Da Stortinget behandlet forskningsmeldingen, var hovedtemaet forskningsrådene og det å satse på forskning om levekår og miljøproblemer.²⁵ Regjeringen ønsket et eget forskningsråd for forskning for samfunnsplanlegging, men fikk ikke flertall. Senere ble likevel Råd for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) etablert som et råd i NAVF, det var et fagråd der i likhet med Rådet for samfunnsvitenskap og de andre fagrådene.

²⁵ Innst. S. 290 (1975–76), St.tid. 24.05.1976, s. 3665–3711.

Mer samfunnsforskning ble organisert som utredninger og forskningsprosjekter, med tidsavgrenset finansiering. Forskere ble engasjert som midlertidige «utredere» og assistenter. Universitetsprofessorer ble engasjert i forskning for politikkkutforming, men universitetene var omfattet av statlige regler som gjorde deltakelse i oppdragsforskning vanskelig (se kapittel 5). De private instituttene, CMI's avdeling for samfunnsvitenskap og ISF, virket som før.

Forskningsinstitutter for politikkkutforming

I 1988 var det anvendte sosialvitenskapelige instituttet 20 år og hadde skiftet navn til Institutt for sosialforskning (INAS). Det ga ut en artikkelsamling: *Fra ansvarsdeling til delt ansvar?* Her ble sentrale tema fra forskningen ved instituttet tatt opp, som sosiale endringer, lønnsforskjeller mellom kvinner og menn, frivillighetens vilkår og uformell eldreomsorg. I tillegg kommenterte sosiologen Andreas Hompland virket der, med: *Mellom departement og akademi*. Han tok opp sentrale dilemma, nærheten til den friere forskningen ved ISF og det departementene ønsket av INAS (Hompland, 1988). Tidlig på 1970-tallet økte regjeringens satsing på samfunnsvitenskap. Det skyldtes at forvaltningen hadde fått et tydeligere ansvar for å få forskning som grunnlag for politikkkutforming.

Randsoneinstitutter – samfunnsvitenskapelige institutter?

Mye ble annerledes med moderniseringen fra 1980-tallet. Den sosialdemokratiske forskningspolitikken ble fulgt av en politikk med større innslag av markedsbaserte løsninger. For de frie (ISF og CMI) og de departementstilknyttede samfunnsvitenskapelige forskningsinstituttene innebar det endringer i organisering og finansieringsformer. Arbeidsdeling mellom instituttsektoren og universitetene ble tema. Begge institusjonstyper ble utfordret av politiske ambisjoner om å bidra til mer oppdragsforskning. Regionale forskningsinstitutter var også kommet til. Nå gjaldt det å mobilisere universitetene til mer oppdragsforskning og å søke nye organisatoriske løsninger.

Oppdragsforskning og nye organisasjonsformer

Da Gro Harlem Brundtlands (Ap) første regjering la fram Stortingsmelding nr. 119 (1980–81), ble behovet for mer oppdragsforskning understreket. Meldingen ble ikke behandlet før Kåre Willoch's regjering (H) overtok etter valget samme høst. Nå ble ønskene om sterkere satsing på kunnskap for nyskaping og næringsutvikling understreket, det ses i høyreregjeringens tilleggs melding, St.meld. nr. 69 (1981–82).

I 1985 la Willoch-regjeringen fram sin forskningspolitikk i Stortingsmelding nr. 60 (1984–85). Nå ble forslag om prioriterte forsknings-temaer lagt fram, ett av dem gjaldt samfunnsvitenskapene – forskning om ledelse, organisering og styring (s. 6). Regjeringen ønsket også fristilling; institutter som var forvaltningsorganer, burde få nye fullmakter, bli stiftelser eller selskaper. Nyskapingen fra 1978, RFSP innenfor NAVF, hadde ifølge meldingen bidratt til forskning innenfor mange politikkområder, ikke minst til velferds- og sosialpolitikk. Regjeringen ville likevel ha et forskningsråd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Slik ble det, i 1987. Willoch-regjeringen ønsket at departementene bestilte det meste av sin forskning via rådene: forskningsmidler, utformet som programmer og prosjekter, skulle forvaltes av forskningsrådene. Det burde være en armlengdes avstand mellom departementene og forskningen. Det kunne gjerne etableres forskningsstiftelser, også med universiteter og høyskoler som stiftere. I Stortinget ble det tatt til orde for at fristilling i seg selv ikke var nok for å få mer og bedre forskning. Det måtte vurderes om fristilling var hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle. Det trengtes også større bevilgninger, ikke minst til teknologisk forskning.²⁶ Flertallet ville ha ett ekstra hovedsatsingsområde: helse, miljø og levekår. Det ble også understreket at det måtte satses på kvinneforskning og på å rekruttere flere kvinner til forskning.

Sosialpolitikens institutter

Samtidig ble situasjonen for sosialpolitiske forskningsinstitutter utredet. Sosiologiprofessor Tore Lindbekk ledet utvalget som sto bak NOU 1985: 7 *Sosialpolitiske forskningsinstitutter*. Det var seks slike institutter. Tre var

²⁶ Jf. Innst. S. 316 (1984–85). St.tid. 19.06.1985, s. 5214–5240.

egentlige institutter: INAS, NGI og SIFA. INAS fikk en betydelig budsjettandel fra Kultur- og vitenskapsdepartementet, mens NGI og SIFA fikk støtte fra Sosialdepartementet. Tre var «egentlig» ikke sosialpolitiske institutter: Gruppe for helsetjenesteforskning ved Folkehelseinstituttet og Analyseenheten ved Statens skjermbildeundersøkelser, de inngikk i forvaltningsorganer med betydelig forskning. Det tredje, Norsk institutt for sykehusforskning (NIS) i SINTEF var opprettet i 1970 i samarbeid mellom NTH, Sosialdepartementet og Kommunenes Sentralforbund, blant annet med midler fra Freia AS.

Utvalget foreslo nye vedtekter og flytting av institutter for å få mer samarbeid. Det fant at departementene finansierte omfattende sosialforskning, langt mer enn bevilgningene fra forskningsrådet, NAVF, og fra 1978 fra RFSP. I 1982 finansierte forskningsrådene 37 prosjekter til om lag 3 millioner kroner – derav 21 prosjekter via RFSP – mens det over budsjettet til Sosialdepartementet ble fordelt mer enn 7 millioner kroner til forskning ved institutter, universiteter og høyskoler (Kap. 603). Lindbekk-utvalget ville at forskningsrådene skulle fordele mer og pekte også på udekkede forskningstema innenfor sosialvitenskapene som kunne fremmes med forskningsprogrammer i forskningsrådene.

For å styrke forskningen ved instituttene ble det sett som viktig å åpne for bistillinger i instituttsektoren for vitenskapelig ansatte ved universiteter og høyskoler. Utvalget viste at det var omfattende velferds- og sosialforskning ved universitetene, som ved UiB. I kjølvannet av levekårsundersøkelsene var det etablert miljøer for flerfaglig sosial- og velferdsforskning der. At det i 1982 ble åpnet for at universitetene kunne tildeles tomme stillingshjemler, gjorde at universiteter som fikk midler fra forskningsråd og departementer til sosial- og velferdsforskning, kunne ansette forskere utenfor statsbudsjettets stillingshjemler.

Som en oppfølging av forskningsmeldingens hovedsatsingsområder, etablerte NORAS i 1987 senteret: *Ledelse, organisering og styring* (LOS-senteret) i Bergen, i samarbeid med UiB og NHH. Det fikk raus finansiering i 10 år. Opprettelsen av LOS-senteret kan ses som en oppfølging av resultatene fra maktutredningen. Mange av de samme forskerne ble mobilisert (Grove, 2012). Parallelt ble det satset på forskning om helse, miljø og levekår (HEMIL), et prioritert forskningsområde fra 1985. De fire universitetene opprettet egne sentre for kvinneforskning, og NAVF fikk sitt permanente sekretariat for kvinneforskning.

Lindbekk-utvalget foreslo å samlokalisere, men ikke å fusjonere INAS, NGI og SIFA. Det ble ikke slik. I 1994 evaluerte Forskningsrådet aktuelle sosialforskningsinstitutter (NFR, 1994). Resultatet ble at INAS, NGI og to nyere institutter ble til Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) fra 1997.

Et av de nyere, Barnevernets utviklingssenter (BVU), var opprettet i 1986 av Wøien-stiftelsen og Sosialdepartementet. Etter noen år kom det tilsvarende sentra rundt i landet. BVU fikk bevilgninger fra daværende Barne- og familiedepartementet og programfinansiering fra Forskningsrådet (NFR, 1994). Den andre var Program for ungdomsforskning fra 1990.²⁷ NOVA ble et forvaltningsinstitutt med utvidede fullmakter. I 2015 ble SIFA (da SIRUS) fusjonert inn i Folkehelseinstituttet.

NORAS lyste ut midler til brede samfunnsvitenskapelige forsknings-tema. Det første velferdsforskningsprogrammet kom i 1988. Programmene åpnet for større og mer langvarige forskningsprosjekter. Departementene ga midler til programmer og var som regel representert i programstyrer. Resultatene fra satsingene på velferdsforskning er analysert i flere sammenhenger. Nuland, Tranøy og Christensen (2009) analyserer institusjonalisering og resultater av norsk velferdsforskning, og de vektlegger forskningens betydning for politikkutforming. Sosiologen Nanna Kildal (2016) viser i sin analyse at Forskningsrådets programsatsinger var svært viktige for omfang og innretning av velferdsforskningen i Bergen. En NIFU-undersøkelse fra 2019 viser samme tendens: programmene styrket velferdsforskningen og samfunnsforskningen mange steder (Solberg mfl., 2019).

Reformpolitikken iverksetting

Universitetene fulgte politikken oppfordringer. NAVFs utredningsinstitutt kartla randsoner i 1989 og 1994 (Ødegaard, 1989; Knain, 1994). Det kom sterk økning i randsoner i institusjoner rundt universitetene, særlig i 1986–1987. Vel halvparten, 51 prosent, var stiftelser (Ødegaard, 1989, s. 7, 17). Det var usikkerhet om hva som skulle regnes som randsoner, og universitetene oppga både egne interne sentre og etablerte instituttsektor-enheter som del av randsonen

²⁷ St. prp. 48 (1995–96).

sist på 1980-tallet. I 1994 var oversiktene tydeligere: randsonene var ofte samlokaliserte med læresteder, hadde som regel en samarbeidsavtale – og ved over halvparten av dem arbeidet vitenskapelig personale ved lærestedene også i randsonen. I Bergen hadde NHH en historie med organisering av forskningsoppdrag utenfor, men i nærheten av institusjonen (Bjørsvik & Nilsen, 2011; se også kapittel 12). Det ble lagt opp til at ansatte ved universitetene kunne og burde få bistillinger i randsonene. Enhetene ville få erfarne forskningsledere, og den enkelte ville få en ekstraintekt (ofte 20 prosent). Universitetene fulgte opp forskjellig (se kapittel 5). UiO etablerte forskningsstiftelsen FOSFOR, men den ble ikke viktig (Gulbrandsen, 2011). UiB opprettet stiftelsen Universitetsforskning i Bergen (UNIFOB) i 1986. Den skulle organisere eksternt finansiert forskning ved universitetet og ble med årene til et stort forskningsselskap eid av UiB (Elvbakken & Heiret, 2022). UiT opprettet stiftelsen FORUT i 1984, og den allmennvitenskapelige høyskolen i Trondheim opprettet stiftelsen Allmennvitenskapelig forskning (Allforsk) i 1986.

Nå kom det til flere organisasjoner for samfunnsvitenskapelig forskning. Ved UiO kom det en avdeling av Senter for anvendt forskning (SAF), som var etablert ved NHH i Bergen i 1989. Mens SAF i Bergen ble til Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), ble avdelingen i UiOs randsoner til Frischsenteret (se kapittel 12). I 1990 bidro UiO til å danne stiftelsen CICERO, med klima- og energipolitisk forskning. UiO var stifter (Knain, 1994, s. 19–20). Den UiB-tilknyttede Unifob-stiftelsen opprettet flere avdelinger, som Senter for samfunnsforskning (SEFOS) i 1988. Universitetet i Trondheim (fra 1996 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)) hadde Senter for bygdeforskning. NTNU avviklet stiftelsen Allforsk, men en del gjenopptok som NTNU samfunnsforskning AS (fra 2004). At samfunnsvitenskapelige forskningsenheter vokste i randsonene, hang blant annet sammen med forskningsrådenes utlysninger av programmer og prosjekter. Samtidig hadde universitetenes systematiske forskerutdanning gitt mange flere samfunnsvitere med forskningskompetanse. Det var rom for mer samfunnsforskning enn det som kunne plasseres i universitetenes samfunnsvitenskapelige fakulteter og institutter. Fra om lag år 2000 skulle flere av sentrene søke seg til ordningen med statlig grunnfinansiering av forskningsinstitutter.

NORAS skulle følge opp de samfunnsvitenskapelige forskningsinstituttene og evaluere forskningen for å sikre høy faglig standard. Da de fem

forskningsrådene fra 1993 ble samlet til Norges forskningsråd, ble ansvaret for instituttsektoren også samlet der (St.meld. nr. 43 (1991–92)). Forskningsrådet ble områdeorganisert, og området Kultur og samfunn fikk ansvaret for oppfølging av de samfunnsvitenskapelige instituttene blant annet med forvaltning av grunnbevilgninger. Disse midlene gikk til et visst antall institutter som var underlagt statlige retningslinjer for grunnbevilgninger, basert på beslutninger tatt over lang tid. Midlene skulle bidra til å opprettholde og videreutvikle kompetanse, utvikle forskningsområder og sikre kvalitetsfremmende tiltak.

I forskningspolitikken kom det endringer sist på 1990-tallet. Et tema gjaldt rammene for instituttsektoren. Bondevik I-regjeringens St.meld. nr. 39 (1998–99) tok til orde for at instituttene måtte få mer grunnfinansiering.²⁸ Forskningsrådet burde evaluere og styre. Flere små institutter burde slå seg sammen, slik NOVA hadde gjort i 1997.

Hva var så situasjonen for det samfunnsvitenskapelige instituttlandskapet ved tusenårsskiftet? Forskningsrådets 2001-melding om samfunnsvitenskapelige institutter bygger på rapporter fra 12 regionale og sju andre institutter som fikk grunnbevilgning gjennom NFR. Åtte andre fikk midler direkte fra departementer, og to enheter fikk ingen fast grunnbevilgning (NFR, 2001, s. 5). Driftsinntektene var 808 millioner kroner, og det var 1100 årsverk (79 prosent forskere). Det var stabilitet i instituttlandskapet, men mange små forskningsmiljø. Økonomisk sårbarhet og behovet for strategiske instituttprogrammer – både for kvalitetssikring og kompetanseutvikling ble understreket.

Åpning av instituttsektoren?

Før Bondevik II-regjeringen la fram sin forskningsmelding, St.meld. nr. 20 (2004–05), ble instituttsektorens rolle i det norske forskningssystemet gjenomgått.²⁹ Med økt forskning i næringsliv og ved universiteter, sank andelen av forskningsressurser brukt i instituttsektoren. Mange forskningsstiftelser, regionale og andre, ble gjort om til aksjeselskaper. Stiftelser og institusjoner opprettet forskningsaksjeselskaper. Denne organisasjonsformen skulle gi uni-

²⁸ Bondevik I-regjeringen (1997–2000) var en mindretalls sentrumsregjering, med Venstre, Krf og Senterpartiet.

²⁹ Bondevik II-regjeringen (2001–2005), mindretallsregjering med Krf, Høyre og Venstre.

versiteter og høyskoler større mulighet for å styre randsonевirkسomheten, slik Mjøs-utvalget begrunnet anbefalingene om selskapsformen (NOU 1999: 18).

I St.meld. nr. 20 (2004–05) slo regjeringen fast at instituttsektorens rolle burde fastholdes og utvikles. Systemet for grunnbevilgninger skulle gjennomgås, og det skulle utredes en modell som ga insentiver til innholdet i forskningen. Hva som skulle til for at enkeltinstitutter kunne komme inn i ordningen for statlige grunnbevilgninger – eller gå ut – skulle også klargjøres. Dette spørsmålet må ses i sammenheng med endringene i finansieringen av universiteter og høyskoler etter innføringen av kvalitetsreformen i 2003. Det kom inn konkurransebaserte elementer i grunnbevilgningen, med premiering av oppnådde resultater etter utvalgte indikatorer, blant annet indikatorer for vitenskapelig publisering og samarbeid med universiteter og høyskoler. Noen var felles med institusjonene i høyere utdanning, som vitenskapelig publisering.³⁰

Et nytt finansieringssystem for instituttsektoren kom på plass til behandlingen av statsbudsjettet for 2010. Tre nye institutter kom inn i systemet: Allforsk-etterfølgeren i Trondheim, NTNU samfunnsforskning AS, Rokkansenteret i Bergen (en avdeling Uni Research AS), og stiftelsen Frischsenteret ved UiO. Dette sørget stortingskomiteen for ved behandlingen av statsbudsjettet (Elvbakken & Heiret, 2022). Med de tre nye randsonenehetenes inngang i instituttsektoren var den åpnet opp. Alle samfunnsvitenskapelige institutter – de frie stiftelsene, de forvaltningsrettede instituttene og randsoneninstituttene – skulle vurderes etter samme kriterier og delta i samme resultatbaserte konkurranser for tildeling av offentlig støtte. Det nye systemet ga økt konkurranse mellom instituttene og mellom instituttsektoren og universitetene.

Strukturpolitikk og instituttsektor

Etter at det ble mulig for de statlige høyskolene å oppnå universitetsstatus ved akkreditering, kom det flere universiteter fra 2005. Stjernø-utvalgets innstilling (NOU 2008: 3) foreslo nye strukturendringer innenfor høyere utdanning. Selv

³⁰ Retningslinjer for statlig grunnbevilgning til forskningsinstitutter og forskningskonsern – regjeringen.no.

om disse ikke ble fulgt opp med det første, forble struktur et tema i forsknings- og høyere utdanningspolitikk. I Danmark ble de fleste sektorforskningsinstituttene fusjonert inn i landets universiteter i 2007 (se kapittel 3). Dette ble ikke en linje i norsk forskningspolitikk, men det ble én lignende fusjon. Høgskolen i Oslo Akershus fikk i 2014 og 2016 innfusjonert fire forskningsinstitutter: først NOVA og Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), deretter SIFO og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (Messel, 2022, s. 372–374). En evaluering i 2018 viste imidlertid at instituttene i hovedsak fortsatte med instituttforskning og i liten utstrekning samhandlet med fagmiljøene først ved Høgskolen i Oslo og Akershus, fra 2017 universitetet OsloMet.³¹

Nye initiativer om strukturendringer i forskningssystemet kom i Solberg-regjeringens Meld. St. 14 (2014–2015). Den tok til orde for fusjoner både blant høyskoler og universiteter og innenfor instituttsektoren. Etableringen av Norwegian Research Center, NORCE, med fusjon mellom forskningsselskapene Uni Research, IRIS og Agderforskning i 2017, innebar etableringen av en ny, stor enhet for samfunnsvitenskapelig forskning. I 2019 ble NORUT AS fusjonert inn i NORCE. NORCE Samfunn var i 2022 det største norske samfunnsvitenskapelige instituttet, med forskningssteder fra Kristiansand i sør til Finnmark i nord. Slik fikk generell strukturpolitikk betydning for samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. Antallet sank, og de som fortsatte, ble større.

Lange linjer

I framveksten av samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter er det identifisert tre typer. Det startet med fondsbaserte institutter, inspirert av initiativer for fredsarbeid og internasjonale forbindelser fra slutten av første verdenskrig. Slike finnes fortsatt. De departementsinitierte instituttene kom i hovedsak til i de første tiårene etter andre verdenskrig, mens den tredje typen var randsoneenheter som vokste fram fra midt på 1980-tallet, selv om den aller første, SINTEF, kom til i 1950 (se kapittel 8). De tre typene eksisterer side om

³¹ <https://www.khrono.no/files/2018/10/23/SVA-evaluering.PDF>

side og har etter hvert fått lignende rammebetingelser, med resultatbaserte og konkurranseutsatte grunnbevilgninger. De kan imidlertid ha ulike kulturer og verdier og forskjellige erfaringer med samspill med politiske myndigheter og med universiteter og høyskoler.

Hvem var aktørene bak samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter? Det startet med professorer, som Fredrik Stang, som ønsket fondsfinansierte institutter uavhengige av forvaltningens kunnskapsbehov. Da Gerhardsen-regjeringen ønsket forskningsinstitutter for å gi forvaltningen kunnskap om samfunnsproblemer ved utgangen av 1950-årene, ble landskapet risset opp av universitetsprofessorer – i samarbeid med lydhøre politikere og byråkrater. Samtidig var inspirasjon fra andre land av betydning. Ideer har krysset grenser, som da INAS ble opprettet med inspirasjon fra Danmarks sosialforskningsinstitutt.

Universitetenes randsoneneheter kan sies å ha to typer konstruktører: På den ene siden universitetenes ledelse, som stiftet randsonene. På den andre siden professorer fra fag som kunne mobilisere til deltakelse i programmer og prosjekter med finansiering fra forskningsråd og andre. Entreprenørprofessorer kunne skape organisasjoner og institusjoner. Samtidig ble randsoneneheter og instituttsektoren også utklekkingsanstalter for nye professorer. De ga karriereveier og også muligheter for ekstrainntekter.

Ulike økonomiske virkemidler bidro til samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. Fond – private og statlige, var først de viktigste, før offentlige bevilgninger fulgte. Disse kom direkte over departementenes budsjetter og som midler kanalisert gjennom forskningsrådene. Norges forskningsråd fikk en større rolle i oppfølgingen av instituttene fra 2000-tallet. Med nye indikatorer for en resultatjustert grunnbevilgning kom en ny type styring og konkurranse mellom instituttene og mellom instituttene og universiteter og høyskoler. Det ble også økt publisering. I tillegg til at vitenskapelig publisering er og var en viktig del av forskningen, og for forskernes kvalifisering, ga også økt publisering uttelling i konkurransen om grunnbevilgningene.

Politikken overfor samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter har vist kontinuitet og forandring. Initiativene, fra Stangs i 1917, bidrag fra Rockefeller, sentralforvaltningens behov for kunnskap, til randsonepolitikens mål om mer forskning nær, men utenfor universitetene, har handlet om å være supplement til universitetsforskningen. På 2000-tallet har størrelsen på den samfunnsvitenskapelige instituttsektoren vært stabil, med 1000–1100 årsverk.

Antall enheter, institutter, er redusert. Blant annet er de tidligere 11 regionale forskningsinstituttene – alle med samfunnsvitenskap – blitt til fem, og mange er blitt samlet i NORCE.

Referanser

- Andresen, A. (2022). Utviklingsforskning: Å bygge verden og seg selv. I A. Andresen, D. Blazevic & K. T. Elvbakken (Red), *Vitenskap og vitenskapshistorier. Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind 2: Disipliner og forskningsfelt* (s. 401–441). Fagbokforlaget.
- Aubert, V. (1994). Sigurd Rinde in memoriam. I S. Rokkan, V. Aubert & T. Bjørklund, *Erik Rinde og Institutt for samfunnsforskning* (s. 17–18). Institutt for samfunnsforskning.
- Bergan, E. (Red.). (1989). *Forbruksforskning: I går, i dag og i morgen: En bok til SIFOs 50 års jubileum*. SIFO.
- Bjørklund, T. (1994). Entreprenøren. I S. Rokkan, V. Aubert & T. Bjørklund, *Erik Rinde og Institutt for samfunnsforskning* (s. 19–24). Institutt for samfunnsforskning.
- Bjørsvik, E. & Nilsen, Y. (2011). *Norges handelshøyskole i 75 år: «En læreanstalt av høieste rang»*. Fagbokforlaget.
- Christoffersen, H. O. (1946). *Chr. Michelsens institutt og det nasjonale beredskapsarbeid under krigen*. John Griegs boktrykkeri.
- Devik, O. (1956). Professor Bjørn Helland-Hansen. I *Festskrift til professor Bjørn Helland-Hansen i anledning hans virke i 25 år som formann i styret for Chr. Michelsens institutt* (s. 9–23). Johan Grieg forlag.
- Elvbakken, K. T. & Heiret, J. (2022). Universitetet i forskningsbyen Bergen. I A. Andresen, D. Blazevic & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier. Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind 1: Politikken og hverdagen* (s. 423–457). Fagbokforlaget.
- Grove, K. (2012). *Uni Rokkansenteret: Frå SEFOS og LOS til Stein Rokkans hus*. John Grieg forlag.
- Grønlie, T. (2009). *Sentraladministrasjonens historie, 1945–1985. Ekspansjonsbyråkratiet tid 1945–1980*. Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, M. (2011). Kristian Birkelands spøkelse: Universitetet i Oslo og innovasjon. I P. Anker, M. Gulbrandsen, E. Larsen, J. Løvhaug & B. S. Tranøy, *Universitetet i Oslo 200 år, Bind 7*. Unipub.
- Holmås, L. (2006). *Fra spesialdisipliner til allmennvitenskap: Sosiologiske tilnærminger ved Instituttet for sammenlignende kulturforskning 1922–1940* [Hovedoppgave i sosiologi]. Universitetet i Oslo.
- Hompland, A. (1988). Mellom departement og akademi. I R. Kjelstad, H. Lorentzen & A. Ringen, *Fra ansvarsdeling til delt ansvar? Artikler om virkemidler og velferd i velferdsstaten* (INAS-rapport 88: 5, s. 209–230). INAS.
- Isaksen, J. (2017). Just Faaland – en nordmann av verdensformat. I J. Isaksen & E. G. Jansen (Red.), *Just Faaland: En verdensborger i Bergen* (s. 15–34). Chr. Michelsens institutt.
- Kildal, N. (2016). *Velferdsforskning i Bergen* (Rapport 10-2015). UniResearch Rokkansenteret.

- Knain, E. (1994). *Sentre og randsoneinstitusjoner ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler* (Rapport 13/1994). Utredningsinstituttet for forskning og høgre utdanning.
- Kyllingstad, J. (2008). «*Menneskeåndens universalitet*»: *Instituttet for sammenlignende kulturforskning 1917–1940. Ideene, institusjonen og forskningen* [Doktoravhandling]. Universitetet i Oslo.
- Lærum, O. D. (1991). Konrad Birkhaug og BCG-vaksinen. *Tidsskrift for den norske legeforening*, 121, 946–947.
- Messel, J. (2022). *Profesjonsutdanning i sentrum: Fra jordmorutdanning til OsloMet 1818–2018*. Pax.
- Nansen, F. (1917). Nordens stilling og oppgaver under og etter krigen. *Samtiden*, 28, 1–9.
- NFR. (1994). *Sosialpolitiske institutter, en faglig evaluering av Institutt for sosialforskning, Norsk gerontologisk institutt, Institutt for alkohol og narkotikaforskning og Barnevernets utviklingssenter*.
- NFR. *Årsrapport 2023: De samfunnsvitenskapelige instituttene*. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/2024/978-82-12-04039-7-arsrapport-2023-de-samfunnsvitenskapelige-instituttene-siste.pdf>
- Nilsen, H. F. (2022). *Du må ikke sove. Wilhelm Reich og psykoanalysen i Norge*. Aschehoug.
- Niskanen, K. (2017). Snille etterfrågas! Rockefeller Foundation, forskarpersona och kön vid Stockholms högskola under mellankrigstiden. *Scandia*, 83(2), 11–40.
- Niskanen, K. (2018). Möjlighetsstrukturer och excellens. Rockefeller Foundations stöd till internationalisering av svensk samhällsvetenskaplig forskning under 1920–1950-talen. *Lychnos*, 199–213.
- NOU 1976: 28. *Levekårsundersøkelsen. Sluttrapport*.
- NOU 1982: 3. *Maktutredingen. Sluttrapport*.
- NOU 1985: 7. *Sosialpolitiske forskningsinstitutter*.
- NOU 1985: 17. *Forskning om sikkerhets- og fredsspørsmål og internasjonale forhold*.
- NOU 1988: 28. *Med viten og vilje*.
- NOU 1991: 18. *Organisering av oppdragsvirksomhet*.
- NOU 2008: 3. *Sett under ett: Ny struktur i høyere utdanning*.
- Nuland, B.R.; Tranøy, B.S. & Christensen, J. (2009) *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*, Universitetsforlaget.
- Riemens, M. (2011). International academic cooperation on international relations in the interwar period: The International Studies Conference. *Review of International Studies*, 37, 911–928.
- Roll-Hansen, H. (2022a). Forskning i velferdsstatens tjeneste. I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier. Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind 3: Kunnskapen i samfunnet* (s. 197–232). Fagbokforlaget.
- Roll-Hansen, H. (2022b). Maktutrederne. I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier. Universitetet i Bergen 1946–2021, Bind 3: Kunnskapen i samfunnet* (s. 233–262). Fagbokforlaget.
- Rudeng, E. (1989). *Sjokoladekongen: Johan Throne Holst. En biografi*. Universitetsforlaget.
- Schoder, R. (1956). Folkeopplysning om internasjonale spørsmål og menigmanns innflytelse på utenrikspolitikken og de mellomfolkelige samarbeid. I (Red.), *Festskrift til Bjørn Helland-Hansen etter 25 år som styreformann for CMI* (s. 189–206). Johan Grieg forlag.

- Solberg, E., Schwach, V., Aksnes, D. & Børing, D. (2019). *Lange linjer i velferdsforskning: En analyse av Forskningsrådets programmer for velferd og arbeidsliv 2000–2014* (NIFU Rapport 2019: 7). NIFU.
- St.meld. nr. 7 (1962–1963). *Om organiseringen av den anvendte sosialvitenskapelige forskning.*
- St.meld. nr. 20 (2004–2005). *Vilje til forskning.*
- St.meld. nr. 35 (1975–1976). *Om forskningens organisering og finansiering.*
- St.meld. nr. 39 (1998–1999). *Forskning ved et tidsskille.*
- St.meld. nr. 43 (1991–1992). *Et godt råd for forskning. Om endringer i forskningsrådsstrukturen.*
- St.meld. nr. 60 (1984–1985). *Om forskningen i Norge.*
- St.meld. nr. 61 (1951). *Om stønad av tippemidler til idrettsformål og vitenskapelige formål.*
- St.meld. nr. 69 (1981–1982). *Tilleggsmelding til St.meld. nr. 119.*
- St.meld. nr. 103 (1958). *Om Statens institutt for alkoholforskning.*
- St.meld. nr. 119 (1980–1981). *Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering.*
- Stang, F. (1918a). *Verdensakademier, Norden som centralsted for international videnskabelig arbeide.* Aschehoug.
- Stang, F. (1918b). *De norske akademiplaner. Foredrag, Bergen 30.01.1918.* Aschehoug.
- Steine, B. A. (2012). Mellom nasjonale ambisjoner, intellektuelt samarbeid og amerikansk filantropi. *Internasjonal Politikk*, 70(1), 35–61.
- Stubhaug, A. (2019). *Stein Rokkan – Fra periferi til sentrum.* Vigmostad og Bjørke.
- Ødegård, E. (1989). *Randsoneinstitusjoner – en oversikt* (Rapport 2/89). Norges allmennvitenskapelige forskningsråd.

Utgitt av NAVF's utredningsinstitut

Forskningspolitikk

3/81



Instituttssystemet Foto: Terje Engh

Tre ganger etter krigen er teknisk-industriell forskning tatt opp til bred vurdering i Norge; i 1946, 1964 og nå i 1981, i Thulin-utvalgets innstilling. Vi spår at den vil bli skjellsettende i norsk forskningspolitikk, og bruker dette nummeret av bladet til debattstoff omkring innstillingen.

Klart til debatt om instituttsektoren – 1981.

Foto: *Forskningspolitikk*, Terje Eng.

Solberg, E. (2025). Sulten, men ikke utsultet: Historien om forskningsinstituttene grunnbevilgning. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 165–184). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530107>

Kapittel 7

Sulten, men ikke utsultet

Historien om forskningsinstituttene grunnbevilgning

Espen Solberg

Innledning

Offentlige bevilgninger er et hovedverktøy i forskningspolitikken og er avgjørende både for omfanget og innretningen av forskningen. Hvordan en forskningsinstitusjon er finansiert, sier derfor mye om dens funksjon i forskningssystemet. Aktører som primært lever av eksterne oppdrag og konkurranseutsatt finansiering, opererer under andre vilkår og spilleregler enn dem som hovedsakelig finansieres av offentlige bevilgninger. Den norske instituttsektoren favner begge disse ytterpunktene og mange mellomvarianter.

Ett fellestrekk er likevel at forskningsinstitutter mottar en eller annen form for statlig grunnbevilgning. Den gir instituttene en økonomisk bunnplanke og er samtidig en forventning om at de skal være noe annet enn kom-

mersielle tilbydere av kunnskap. I 2024 er om lag 30 norske institutter omfattet av statlige retningslinjer for instituttsektoren og mottar statlig grunnbevilgning. Ifølge retningslinjene er grunnbevilgningens formål å:¹

sikre en instituttsektor [...] som kan tilby næringsliv, offentlig sektor og/eller samfunnsliv relevant kompetanse og forskningstjenester av høy internasjonal kvalitet. Instituttene skal bruke den statlige grunnbevilgningen til langsiktig kunnskaps- og kompetanseoppbygging, relevant for dagens og framtidens brukere.

Hvor stor grunnbevilgningen må være for å oppnå dette, sier retningslinjene ingenting om. Men grunnbevilgningens størrelse og betydning har vært et sentralt og tilbakevendende tema i norsk forskningspolitikk helt siden 1945. Tidligere var statlig grunnbevilgning instituttene hovedinntekt, mens den i dag står for 10–15 prosent av instituttene samlede inntekter.

Hva som er det optimale nivået for statlig grunnbevilgning, er et åpent spørsmål. Men det finnes dem som har lagt konkrete tall på bordet. Det såkalte Thulin-utvalget skisserte tidlig på 1980-tallet en finansieringsmodell for de teknisk-industrielle instituttene. Denne modellen hadde 25 prosent basisfinansiering (altså grunnfinansiering), 25 prosent programfinansiering og 50 prosent oppdragsmidler (NOU 1981: 30A).

Modellen ble imidlertid aldri fulgt opp i praksis. I dag har få norske forskningsinstitutter en slik finansieringsmiks. Spørsmålet har også vært tema i diskusjonen om behovet for en instituttsektor i Sverige. I utredningen «En ny instituttsektor» fra 2006 gikk professor Sverker Sörlin inn for å utvikle en svensk instituttsektor for industriforskning, hvor grunnbevilgningen burde «[...] svara för minst 15 och högst 20 procent av intäkterna.» (Sörlin, 2006). I en senere gjennomgang av norsk forskning og innovasjon vurderte OECD det som bekymringsfullt dersom instituttene grunnbevilgning var under 20 prosent (OECD, 2017). I slike, generelle anbefalinger synes det å ligge en forståelse om at instituttene bør ha en viss, men ikke en for høy andel av inntektene fra grunnbevilgningen.

¹ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-12-19-1579?q=statlig%20grunnbevilgning> sist endret fra 01.01.2022.

Er dette en slags gyllen regel, hvor en grunnbevilgning på 20 prosent holder instituttene «passe sultne» på nye oppdrag, uten at de blir utsultet og må tære på ressurser til langsiktig kompetanseutvikling? Og motsatt, vil en grunnbevilgning godt over 20 prosent gjøre instituttene så mette og bedagelige at de ikke orker å jakte etter nye oppdrag og prosjektmuligheter? Dette kapittelet tar opp historien om forskningsinstituttens grunnbevilgning med særlig vekt på institutter som omfattes av statlige retningslinjer og perioden etter 1980.

Kapittelet gir først en kort oppsummering av nyere forskningslitteratur om balansen mellom grunnbevilgning og ekstern, konkurranseutsatt finansiering. Kapittelets hoveddel gir en historisk gjennomgang av forskningsinstituttens finansiering, med særlig vekt på grunnbevilgningens betydning. Til slutt har kapittelet noen betraktninger om dagens situasjon, internasjonale utviklingstrekk og noen perspektiver for utviklingen framover.

Tillit eller konkurranse

Litteraturen om finansiering av forskning er rikholdig, men det er likevel få studier som har kommet fram til klare anbefalinger om hva som er en egnet balanse mellom ekstern finansiering og grunnbevilgning. Det er heller ingen klare indikasjoner på hvilke finansieringsformer som er mest effektive, eller gir best resultater (Auranen & Nieminen, 2010; Zacharewicz mfl., 2023). De fleste studier har i stedet vært opptatt av å peke på argumenter for og mot ulike finansieringsformer (Schwach mfl., 2024; Stampfer, 2019).

Behovet for langsiktig kompetanseutvikling har vært trukket fram som et sentralt argument for å opprettholde en stabil statlig grunnfinansiering av forskning. Den internasjonale litteraturen på dette området har særlig undersøkt universitets- og høyskolesektorens finansiering (Schwach mfl., 2024). Men som det vil framgå av dette kapittelet, har hensynet til langsiktig kompetanseutvikling vært et sentralt argument også for instituttens grunnbevilgning. Et hovedargument har vært at grunnbevilgning gir rom for systemkritisk forskning, nyskapende ideer og «tenkning rundt neste sving». Et mer praktisk og kostnadsmessig argument har vært at åpen konkurranse

om forskningsmidler kan være svært ressurskrevende, mens en grunnbevilgning er mer tillitsbasert og dermed enklere og mer effektiv å administrere.

På den annen side er det en utbredt oppfatning at åpen konkurranse om midler virker skjerpene, og tvinger forskerne eller institusjonene til å styrke seg faglig for å hevde seg i konkurranse med andre. Åpen konkurranse gir dessuten forskningen høyere legitimitet ved at prosjektene har gjennomgått en ekstern vurdering. Videre er ekstern finansiering mer egnet til å fordele midler etter nasjonale hensyn, for eksempel etter tematiske eller teknologiske prioriteringer. Hensynet til kostnadseffektivitet kan også brukes for åpen konkurranse, fordi forhåndsdefinerte prosjekter og oppdrag krever dokumentasjon og klare planer for budsjettering, framdrift og leveranser. Balansen mellom grunnbevilgning og ekstern, konkurranseutsatt finansiering er altså ikke bare et spørsmål om «hva som virker best», men vel så mye et spørsmål om hva myndighetene vil oppnå med finansieringen (Solberg & Drange, 2024). I det følgende blir det vist at mange av de generelle argumentene for og mot statlig grunnbevilgning har gått igjen i diskusjonene om finansieringsmodeller for de norske forskningsinstituttene.

Industriell selvhjelp og spleiselag

De aller første forskningsinstituttene i Norge ble etablert for å tjene konkrete nasjonale behov og hadde dermed en selvsagt tilknytning til staten. De ble opprettet for å ivareta militære hensyn og ulike typer infrastruktur. Norges geologiske undersøkelse, Meteorologisk institutt og Havforskningsinstituttet er eksempler på institusjoner med en opprinnelse som kan spores tilbake til 1800-tallet. De skulle dekke nasjonens behov for anvendt forskning på viktige samfunnsområder (se kapittel 2). Direkte bevilgninger over statsbudsjettet var en opplagt hovedkilde til finansiering, noe som til en viss grad har vært tilfellet for de nevnte instituttene fram til i dag.

Utover på 1900-tallet kom spørsmålet om etablering av industri-forskningsinstitutter sterkere på dagsordenen, blant annet inspirert av tek-

niske laboratorier og forskningssentre i USA, Tyskland og Storbritannia. Etableringen av Norges tekniske høyskole (NTH) i 1911 var et klart uttrykk for denne inspirasjonen. Første verdenskrig og den etterfølgende mangelen på mat og råstoffer ga ytterligere trykk på behovet for å bygge ut norsk industri. Betegnende nok ble myndighetenes arbeid på dette området innrammet som «industriell selvhjelp» (NOU 1981: 30B). Et sentralt grep i denne selvhjelpen var å etablere såkalte bransjeforskningsinstitutter. Her skulle staten bidra med tilskudd til etablering av instituttene, mens bedriftene selv skulle finansiere den videre driften.

Tanken var opprinnelig å etablere slike bransjeforskningsinstitutter for mange industrier, men de økonomiske nedgangstidene på 1920- og 1930-tallet førte til at det bare ble opprettet institutter for papirindustrien og hermetikkindustrien. De ble imidlertid finansiert ulikt. Papirindustriens forskningsinstitutt fra 1923 ble i hovedsak finansiert av bransjen, men med noe offentlige fondsmidler. Hermetikkindustriens Laboratorium fra 1931 var et spleiselag, hvor staten ga midler til et fond og næringen bidro med inntekter fra en avgift på fiskeeksport (NOU 1981: 30B; Kvaal, 1997, s. 134–137).

Private og offentlige fond og produksjonsavgifter ble brukt for å finansiere forskning i mellomkrigstiden. Det kan skilles mellom tre typer fond: Stortinget opprettet flere fond til vitenskapens fremme på bred front. En annen type var private donasjoner til bestemte institusjoner. Et eksempel er donasjonen fra Christian Michelsen som la grunnlaget for etableringen av instituttet, som fikk hans navn, Chr. Michelsens Institutt (CMI) (se kapittel 6). Den tredje typen var fond som Råstoffondet, Bergfondet og Fiskeribedriftens forskningsfond (Kvaal, 1997, s. 104–106, 122–127). Produksjonsavgifter for næringsrettet forskning ble også brukt, som den nevnte avgiften på fiskeeksport (Brandt mfl. 2019, s. 125). I tillegg fikk norske institusjoner støtte av utenlandske fond, som Rockefellerfondene fra midt på 1920-tallet (se også kapittel 6). Sttingsopprettede fond, avgifter for forskningsformål samt private fond, må ses som uttrykk for politisk vilje til løsninger i en tid med begrensede offentlige ressurser.

Et konglomerat av finansieringskilder

Med etterkrigstiden og gjenreisningen kom det også en kraftig utbygging av norsk forskning, både i omfang og gjennom etablering av nye institusjoner, ikke minst forskningsinstitutter. Opprettelsen av institutter fulgte ingen forhåndsgitt masterplan, men var snarere et resultat av enkeltbeslutninger. Opprettelse og drift av institutter var ingen vedtektsfestet oppgave da Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) ble opprettet i 1946. Likevel ble NTNF den viktigste fødselshjelperen for institutter innenfor sitt virkeområde (Brandt mfl., 2019).

Da NTNF i 1964 publiserte sin første samlede forskningsutredning, hadde rådet ansvar for 15 institutter av svært ulik størrelse og innretning (NTNF, 1964, s. 20). Dette mangfoldet hadde vokst fram gjennom «et konglomerat av inntekter», med bevilgninger fra statsbudsjettet, industriavgifter, ulike industrifond, oppdragsinntekter og, ikke minst, betydelig overskudd fra Norsk Tipping AS. Sistnevnte inntektskilde hadde vokst over all forventning, takket være nordmenns spilleglede og interesse for engelsk fotball. I første halvdel av 1950-tallet mottok NTNF-instituttene faktisk mer inntekter fra tippemidler enn over statsbudsjettet (NOU 1981: 30B, s. 115–116). Tippemidlene var også strategisk viktige fordi alle forskningsrådene fikk stor råderett over bruken, når midlene først var bevilget av Stortinget.

Hvordan så forskningsinstituttene finansieringsprofil ut? Stortingsmeldingen om den teknisk-naturvitenskapelige forskningen i Norge fra 1965 gir en samlet oversikt over NTNF-instituttene og øvrige forskningsinstitutters inntekter (St.meld. nr. 65 (1964–65)). Hvis vi for enkelhets skyld anser statstilskudd og tippemidler som en form for grunnbevilgning, utgjorde denne i gjennomsnitt 58 prosent for de 15 NTNF-instituttene. Men forskjellene mellom instituttene var relativt store. Institutt for Atomenergi (IFA) var det klart største instituttet og hadde over 70 prosent av inntektene som grunnbevilgning, mens Sentralinstituttet for industriell forskning (SI) hadde om lag 40 prosent i grunnbevilgning. Stiftelsene SINTEF og CMI, som ikke var blant de 15 NTNF-instituttene, hadde grunnbevilgninger på rundt 30 prosent. Disse forskjellene gikk ikke upåaktet hen. Spesielt kom det sterke innvendinger fra SINTEF og CMI mot at SI, som var et NTNF-institutt, beitet på grønnere gress. CMI mente også at instituttet risikerte å bli et rent konsulentselskap hvis grunnbevilgningen beveget seg ned mot 20 prosent (NOU 1981: 30B,

s. 129–130). For de mange bransjeforskningsinstituttene var den statlige grunnbevilgningen marginal. I 1964 utgjorde den i snitt kun tre prosent av de 14 bransjeinstituttene samlede inntekter (St.meld. nr. 65 (1965–66)).

Myndighetenes holdning i disse spørsmålene synes å ha vært relativt pragmatisk og tilpasset hvert enkelt institutt. Økte oppdragsinntekter var et uttalt mål, både for å sikre mer finansiering og for å koble instituttene tettere til industrien. SINTEF og CMIs kritikk av støtten til SI ble fulgt opp med en revisjon av SIs pengebruk, som igjen resulterte i en midlertidig «frysing» av SIs grunnbevilgning. Resultatet ble en viss nedjustering, og grunnbevilgningen nærmet seg nivået til CMI og SINTEF. Den spinkle grunnbevilgningen til bransjeforskningsinstituttene var også en bekymring for NTNF og myndighetene. I 1967 opprettet Borten-regjeringen et eget bransjeforskningsfond, men det ble aldri stort nok til å øke bransjeforskningsinstituttene grunnbevilgninger vesentlig.² I de første tiårene etter andre verdenskrig ser vi altså konturene av en viss øvre og nedre smertegrense for grunnbevilgningenes andel av inntektene, men grensen ble ikke nedfelt i konkrete prinsipper eller modeller for myndighetenes samlede finansiering av instituttene.

Mot et enhetlig system

En mer helhetlig forskningspolitikk kom med den første forskningsmeldingen i 1975 fra den andre Bratteli-regjeringen (Ap). Den hadde en uttalt ambisjon om å se hele forskningssystemet i sammenheng, og derved «[...] gi opphav til en bred diskusjon av organisatoriske og finansielle sider ved forskningen i Norge» (St.meld. nr. 35 (1975–76), s. 11). På den måten utvidet meldingen perspektivet fra tidligere meldinger og utredninger, hvor NTNF-dominansen hadde gitt forskningspolitikken et teknisk, naturvitenskapelig og industrielt orientert preg.

Meldingen presenterte en inndeling av forskningsutførende aktører i fem hovedkategorier:

² Borten-regjeringen (1965–1971) Senterpartiet, Venstre, Høyre og Kristelig folkeparti.

1. universiteter og høyskoler
2. forskningsrådsinstitutter
3. offentlige institutter og spesialinstitutter
4. andre institutter og
5. forskningslaboratorier og -avdelinger i næringsliv og offentlig forvaltning.

Videre ble offentlige forskningsbevilgninger delt i tre hovedkategorier, med relativt teknokratiske navn (St.meld. nr. 35 (1975–76), s. 44):

- Budsjett 1: «grunnbudsjett»
- Budsjett 2: «bevilgninger fra forskningsrådene»
- Budsjett 3: «oppdragsbudsjett».

Meldingen la ikke opp til noen bestemte føringer eller fordelingsnøkler for balansen mellom de tre kategoriene. Fordelingen skulle vurderes i de årlige budsjettprosessene og ses opp mot hva som til enhver tid var hensiktsmessig. Likevel kom det et generelt og viktig signal (St.meld. nr. 35 (1975–76), s. 48): «Grunnbudsjettet er av vesentlig betydning for kontinuiteten og den langsiktige kunnskapsoppbyggingen ved de enkelte forskningssteder, og må ikke utgjøre en så liten andel at en mer kortsiktig oppdragsforskning blir for dominerende.»

Hva som var en for liten andel, ble imidlertid ikke presisert. Grunnbevilgningens nedre smertegrense forble derfor et spørsmål i de årlige budsjettprosessene.

Fristilling og gullalder

Utover 1980-tallet økte omfanget av oppdragsforskningen, noe som tvang fram en mer prinsipiell tenkning, både om oppdragsforskningens rolle og forskningsinstituttene finansieringsprofil. Brundtland-regjeringens (Ap) forskningsmelding fra 1981 hadde et kapittel om oppdragsforskningens rolle (St.meld. nr. 119 (1980–81), s. 31–40).

Det var særlig to faktorer som begrunnet en spesialomtale: For det første begynte den økende oljevirkosomheten å få betydning for forskningsmiljøene, og det ble blant annet behov for å omtale og formulere prinsipper for den antatt økende finansieringen gjennom teknologiavtalene med oljeselskapene.

For det andre ønsket Brundtland-regjeringen å unngå at økt oppdragsaktivitet ga nye institusjoner ved siden av de eksisterende institusjonene. Da var det bedre å legge til rette for at etablerte institutter og universiteter og høyskoler kunne påta seg oppdrag innenfor ordnede rammer.

Mer oppdragsforskning var altså ønskelig, men dette kunne også innebære en målkonflikt. Oppdragene skulle integreres i institusjoner som drev grunnleggende forskning, samtidig måtte ikke oppdragsaktiviteten gå på bekostning av den grunnleggende og langsiktige forskningen. For statlige forvaltningsforskningsinstitutter og universiteter og høyskoler trengtes det en opprydding og klargjøring av arbeidsgiveransvaret for dem som skulle arbeide med midlertidige oppdragsprosjekter. Alle ansettelser i universiteter og høyskoler var knyttet til særegen lovgivning. Fra 1983 kunne institusjonene tildeles såkalte tomme stillingshjemler som gjorde det mulig å ansette vitenskapelig ansatte i stillinger finansiert av oppdragsinntekter (se også kapittel 5).

For de oppdragsorienterte instituttene var denne forskningspolitiske dreiningen ikke noe stort problem, da de allerede var vant til å kombinere oppdragsforskning og langsiktig kompetanseutvikling. Men forskningsmeldingen skilte ikke spesifikt mellom instituttgrupper. Dermed ble økt oppdragsfinansiering et mål også for de allerede oppdragsorienterte instituttene. Meldingen ble imidlertid ikke behandlet i Stortinget før Willoch-regjeringen overtok i 1981.

Samme år la det regjeringsoppnevnte, og ovennevnte Thulin-utvalget fram sin utredning *Offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge* (NOU 1981: 30A). Her kom det klare høringsuttalelser fra NTNF-instituttene om at avhengigheten av oppdragsfinansiering var for høy og grunnbevilgningen tilsvarende for lav. Med SINTEF i spissen hevdet instituttene at lav grunnbevilgning hindret langsiktig kompetanseoppbygging «som beredskap for en ukjent fremtid» (NOU 1981: 30A, s. 107). Videre var instituttene langsiktighet hemmet av detaljstyring fra NTNF, og rådets samlede prosjektmidler hadde utviklet seg til en åpen konkurransearena og «et marked mer enn et styrende råd». Uttalelsene fra industrien gikk i en annen retning. Industrien fryktet at en nedtoning av oppdragsvirksomheten kunne bevege instituttene bort fra industriens behov.

Utvalget sluttet seg langt på vei til instituttene synspunkter. Det lanserte et svært konkret forslag som la til grunn at «en normal finansieringsstruktur for instituttene burde være» (NOU 1981: 30A, s. 157):

- Grunnbevilgning, NTNF: 25 prosent
- Programfinansiering, NTNF: 25 prosent
- Oppdragsinntekter: 50 prosent.

Utvalget gikk faktisk enda et skritt videre og presenterte i tabells form et forslag til hvordan de enkelte instituttene finansieringsmodell skrittvis kunne konvergere mot den anbefalte modellen. Tabellen under, Tabell 7.1, er hentet fra utredningen.

Tabell 7.1

Utvalgets forslag til første steg i en endring av oppdragsinstituttene finansieringsstruktur.

| Institutt | Regnskap 1980 – mill. kr. | | | Foreslått NTNF-bevilgn. mill. kr. | | |
|-----------|---------------------------|--------------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------|-----------------|
| | Total | Generell bev. NTNF | Annen inntekt ves. oppdrag | | Grunnbev. ca. | Programbev. ca. |
| SINTEF | 190,9 | 8,3 | 48,6 | 135,0 | 28 | 29 |
| IFE | 121,4 | 51,4 | 2,9 | 67,1 | 50 | 5 |
| SI | 77,2 | 11,8 | 23,4 | 42,0 | 17 | 18 |
| NSFI | 79,5 | 9,3 | 9,0 | 61,2 | 9 | 9 |
| NGI | 39,9 | 9,0 | 3,2 | 27,7 | 9 | 3 |
| NBI | 34,6 | 14,6 | 0,7 | 19,1 | 12 | 4 |
| NIVA | 29,9 | 9,8 | – | 19,4 | 8 | |
| CMI | 29,0 | 2,3 | 8,4 | 18,3 | | 6 |
| IKU | 28,0 | 5,3 | 6,5 | 16,2 | 5 | 6 |
| EFI | 25,2 | 3,4 | 5,0 | 16,8 | 6 | 4,5 |
| TØI | 24,6 | 6,3 | 1,0 | 17,1 | 4 | 2 |
| RF | 17,1 | – | 2,7 | 14,4 | 5 | 1,5 |
| NR | 16,5 | 4,5 | 1,4 | 10,2 | 1,5 | 1,5 |
| NUI | 16,3 | 1,7 | 4,0 | 9,0 | 4,5 | 3 |
| NILU | 15,6 | 6,6 | 0,1 | 6,9 | 3 | 2 |
| NIBR | 13,3 | 5,9 | 0,1 | 6,7 | 5 | 1 |
| NSI | 10,5 | 1,4 | 2,3 | 2,0 | 5 | 2 |
| IØI | 9,0 | 6,0 | – | 2,5 | 2 | 1 |
| IFF | 4,3 | 1,5 | – | | 5 | – |
| Sum | 782,8 | 159,1 | 119,3 | 502,2 | 180 | 100 |

Kilde: NOU 1981: 30A, s. 157, (Tabell 12.1 i utredningen).

Med dette forslaget ville andelen grunnbevilgning for NTNFI-instituttene øke fra 20 til 23 prosent, samtidig som de store forskjellene i grunnbevilgning mellom instituttene ville bli betydelig utjevnet. For eksempel ville SINTEFs grunnbevilgning ha økt fra drøyt fire til nærmere 15 prosent, med en tilsvarende reduksjon i andelen prosjektfinansiering fra NTNFI. Utvalget presiserte samtidig at det ikke skulle være noen automatikk i at økt oppdragsfinansiering skulle utløse tilsvarende økning i grunnbevilgning eller prosjektfinansiering. Finansieringsbalansen skulle være gjenstand for en løpende vurdering av NTNFI og de bevilgende myndigheter og inngå som del av NTNFI strategiske ansvar for instituttene.

Den viktigste anbefalingen fra Thulin-utvalget var likevel at instituttene skulle kobles fra NTNFI eierskap og gjøres til selvstendige enheter med egne styrever. NTNFI rolle ville dermed bli endret til å være: «forskningsstrategisk, finansierende og evaluerende» (NOU 1981: 30A, s. 145). Denne anbefalingen fikk stor betydning for en rekke institutter og for systemet som helhet.

På armlengdes avstand

Delvis som en konsekvens av Thulin-utvalgets utredning og Stortingets beslutning om fristilling, introduserte Willoch-regjeringens andre forskningsmelding (St.meld. nr. 60 (1984–85)) et nytt og tredelt finansieringssystem, som langt på vei har preget instituttsektorens finansiering fram til i dag. Det bestod av: grunnbevilgning, programbevilgning og prosjektmidler.

Dette systemet var en variant av budsjett 1, 2 og 3-kategoriene som ble lansert av Bratteli-regjeringen i 1975. Men nå ble systemet tydeligere beskrevet. Hensikten var å etablere klarere og mer enhetlige retningslinjer for hvordan forskningsinstituttene skulle finansieres. Det ble ikke minst sett som nødvendig fordi forskningsrådene hadde fått et mer overordnet ansvar for instituttene. Formuleringene om grunnbevilgningens størrelse ble samtidig mer vage og generelle.

Det vises blant annet til at NTNFI og de andre forskningsrådene skulle ha: «[...] selvstendig ansvar for å sikre tilstrekkelige grunnbevilgninger til fristilte

institutter i lys av en overordnet koordinering og i tråd med de langtidsplaner Stortinget har satt» (St.meld. nr. 60 (1984–85), s. 43). Slike formuleringer er langt mer uforpliktende enn de tallfestede ambisjonene som Thulin-utvalget hadde lansert.

I den påfølgende forskningsmeldingen fra Brundtland II-regjeringen kom det imidlertid en viktig avklaring: Forut for meldingen hadde Hernes-utvalget (NOU 1988: 28) foreslått en todeling av de næringsrettede instituttene, med såkalte «strategiske institutter» knyttet til universitetene og høyskolene på den ene siden og rene «markedsbedrifter» uten statlig grunnbevilgning på den andre. Regjeringen fulgte ikke opp dette forslaget. Den mente at det var verdifullt å opprettholde institutter som kunne kombinere grunnleggende forskning og brukernærhet (St.meld. nr. 28 (1988–89), s. 85).

I meldingen ble det dessuten uttrykt bekymring for at de næringsrettede instituttene oppdragsavhengighet var for høy, og det ble anbefalt at NTNF skulle gi instituttene en større andel av finansieringen som grunnbevilgning. Nå ble også de samfunnsvitenskapelige instituttene omtalt, og det ble påpekt at grunnbevilgningen «bør være høy», men det ble ikke antydning konkrete tall eller andeler.

Tallene kom imidlertid på bordet igjen i Grøholt-utvalgets utredning (NOU 1991: 24). Utvalget utredet reformer av forskningsrådssystemet og anbefalte å få ett forskningsråd til erstatning for de fem som da fantes. Utvalget gikk grundig inn på det nye rådets ansvar for instituttene og drøftet finansieringsmodellen. Utvalget viste til at de næringsrettede instituttene grunnbevilgning på 5–10 prosent var betydelig lavere enn det som var vanlig internasjonalt, hvor nivået ofte lå på 30–40 prosent. Det foreligger imidlertid ingen referanse til opplysningene om grunnbevilgningsnivået internasjonalt.

Utvalget sluttet seg også til den svært ambisiøse anbefalingen fra Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) om en grunnbevilgningsandel for samfunnsvitenskapelige institutter på mellom 40 og 60 prosent (NOU 1991: 24, s. 68). Men i likhet med Thulin-utvalgets tallfestede ambisjoner fra ti år tidligere, ble heller ikke Grøholt-utvalgets anbefalinger fulgt opp politisk. Forskningsmeldingen fra 1993 fra Brundtland III-regjeringen tok ikke standpunkt til grunnbevilgningens størrelse, og det ble uttrykt bekymring for at «[...] økt omsetning som følge av høyere oppdragsandel, medfører krav til økt grunnbevilgning.» (St.meld. nr. 36 (1992–93), s. 64). I stedet la meldingen vekt på at Norges forskningsråd skulle sikre en mer helhetlig finansiering

av instituttene innenfor sitt virkefelt og utarbeide klarere retningslinjer for grunnbevilgningen.

Forskningsrådet fulgte opp, og regjeringen kom med den første versjonen av «statlige retningslinjer for finansiering av forskningsinstitutter» i 1994.³ Disse retningslinjene bygde i stor grad på den tredelte finansieringsstrukturen som ble introdusert i 1985, men hadde en forhistorie tilbake til 1975. Det som derimot var nytt, var at begrepet «basisbevilgning» ble introdusert som en fellesbetegnelse for de to kategoriene: grunnbevilgning og strategiske instituttprogrammer. Strategiske instituttprogrammer hadde vært i bruk i lengre tid, men ble nå del av et opplegg for enhetlig grunnfinansiering – en kombinasjon som senere skulle vise seg å bli problematisk.

Friskmelding med bivirkninger

Tidlig på 2000-tallet fikk instituttpolitikken en ny vending: I sin første evaluering av Forskningsrådet, kom det internasjonale evalueringsmiljøet Technopolis med flere kritiske bemerkninger om den norske instituttsektoren. Det ble antydnet at instituttsektoren var for stor og fragmentert, at den la beslag på forskningskompetanse som trengtes i andre sektorer, og at den stod i veien for det direkte samarbeidet mellom universiteter og næringsliv (Arnold mfl., 2001).

Selv om disse formuleringene ikke var noen sentral del av evalueringen, skapte de debatt, og det kom motreaksjoner, både fra instituttene og myndighetenes side. Det hører også med til historien at forskningsmeldingen fra Bondevik I-regjeringen i 1999 (St.meld. nr. 39 (1998–99)) hadde gitt instituttsektoren beskjedne omtale. Der var instituttsektoren plassert inn i den store «kunnskapsallmenningen» – et begrep som ble oppfattet som vagt og lite treffende for de fristilte og oppdragsorienterte instituttene.

³ <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2008-12-19-1579?q=statlig%20grunnbevilgning>

Instituttsektoren fikk til gjengjeld grundig behandling i den neste forskningsmeldingen som ble lagt fram i 2004 av Bondevik II-regjeringen, etter at den store kvalitetsreformen innenfor høyere utdanning var gjennomført.⁴ Meldingen inneholdt analyser og data som systematisk avviste de kritiske bemerkningene fra Technopolis tre år tidligere (St.meld. nr. 20 (2004–05)). Mange betraktet meldingen som en slags friskmelding; forskningsinstituttene hadde en viktig funksjon og skulle utvikles videre. I instituttsektoren ble det spøkt med at instituttene ble friskmeldte, uten at de visste at de noen gang hadde vært syke.

Men sykdomsmetaforen var ikke helt uten rot i virkeligheten. I likhet med en rekke tidligere meldinger ble det slått fast at flere institutter var i overkant oppdragsdrevne, spesielt de teknisk-industrielle og miljøinstituttene. Ifølge meldingen gikk dette ut over evnen til langsiktig kompetanseoppbygging og svekket den internasjonale konkurranseevnen. Regjeringen foreskrev derfor økt grunnbevilgning til de nevnte instituttgruppene, men igjen uten noen klar dosering.

I tillegg konstaterte regjeringen at instituttene grunnbevilgning i for stor grad var basert på skjønn og historiske forhold. Etter stortingsbehandlingen fikk Forskningsrådet i oppdrag å utvikle et system for resultatbasert grunnfinansiering for instituttene. Som del av reformene innenfor høyere utdanning var det fra 2003 også innført et finansieringssystem for universitetene og høyskolene med resultatbaserte elementer, blant annet for å fremme kvalitet i forskning.

Forskningsrådets forslag ble lagt fram i 2006 (Forskningsrådet, 2006). Et sentralt element i forslaget var innføringen av et sett med resultatindikatorer for beregning av instituttene grunnbevilgning: oppdragsinntekter, vitenskapelig publisering, bidrag til avlagte doktorgrader, omfang av bistillinger ved universiteter og høyskoler, utenlandske inntekter og prosjektinntekter fra Forskningsrådet (Forskningsrådet, 2006).

Foruten en grundig drøfting av indikatorer, vektning og inndeling i konkurransearenaer inneholdt forslaget noen avklaringer og signaler av prinsipiell betydning. For det første innebar det nye systemet at grunnbevilgningens hovedformål ble avgrenset til å «kompensere for oppdragsmarkedets underin-

⁴ Bondevik II regjeringen (2001–2005) med Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti.

vestering i langsiktig kompetanseoppbygging» (Forskningsrådet, 2006, s. 17). Grunnbevilgningen skulle altså ikke brukes til å finansiere strategiske satsinger eller utvikling av kunnskap på prioriterte områder. Riktignok inneholdt det nye systemet en åpning for strategiske instituttsatsinger, men det skinte klart gjennom at Forskningsrådet mente dette var lite ønskelig og en form for «strategisk gjøkunge» i et indikatorbasert finansieringsopplegg.

For det andre inneholdt forslaget noe helt nytt, en såkalt «relevansvekt». Den gikk ut på at instituttens skår på øvrige indikatorer skulle vektes mot instituttens oppdragsandel. I praksis betydde dette at institutter med høy skår på noen dimensjoner ble straffet dersom de ikke samtidig kombinerte dette med vesentlig oppdragsvirksomhet – ikke ulikt logikken i idrettens mangekampøvelser, hvor evnen til allsidighet trumfer evnen til spesialisering. Dette må vurderes som en meget finurlig måte å operasjonalisere dyrkingen av instituttene som hybride organisasjoner.

Systemet ble innført i forbindelse med statsbudsjettet for 2009, uten store innvendinger. Blant de få kritiske røstene var direktør ved Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU), Petter Aasen. I bladet *Forskningspolitik* beskrev han forslaget til nytt system som en «løsning som søker problem» (Aasen, 2006). Han uttrykte blant annet skepsis til at grunnbevilgningen ble redusert til å korrigere for markedssvikt, og han fryktet at: «[...] det som skulle gi grunnlag for å styrke Forskningsrådets strategiske ansvar for instituttsektoren, kan ende med at rådet setter seg selv på sidelinjen i forhold til sektorforskningen.»

Sammen med endringer i finansieringssystemet skulle også Forskningsrådet utarbeide regler for at forskningsinstitutter kunne komme inn i ordningen med statlige grunnbevilgninger, eller gå ut av ordningen. Regjeringen foreslo ikke å ta inn nye institutter i ordningen før det kunne komme større friske midler inn, men Stortinget vedtok å innlemme fem institutter allerede fra 2010 (se også kapittel 5).

Da systemet ble evaluert i 2012, var hovedinntrykket at det nye systemet fungerte godt, men at det trengtes forenklinger (DAMVAD, 2012). Den finurlige relevansvekten ble foreslått fjernet, mest fordi den var for komplisert å forstå. Samtidig stimulerte resultatindikatorene i seg selv til å kombinere de aktivitetene som var ønsket fra instituttene: en kombinasjon av grunnleggende og anvendt forskning, internasjonalisering og kobling til brukere og academia.

De før omtalte strategiske satsingene ble foreslått avvirket, men regjeringen Stoltenberg II valgte likevel å opprettholde dem for miljøinstituttene og primærnæringsinstituttene. Begrunnelsen var at det her: «[...] fortsatt er behov for strategiske satsinger og tett dialog mellom sektordepartementene og instituttene på disse arenaene».⁵ Den strategiske «gjøkingen» lot seg altså ikke kvele uten kamp.

Da regjeringen Solberg i 2020 la fram sin strategi for helhetlig institutt-politikk, var behovet for strategi og dialog med sektordepartementene tydeligvis ikke like viktig. Nå ble hele ordningen med strategiske satsinger opphevet. Hovedbegrunnelsen var at den bidro til «et ressurskrevende og uoversiktlig system» (Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 14).

Parallelt med utredningen av det resultatbaserte finansieringssystemet fikk instituttene finansiering en høyst uventet prøving i rettsapparatet. I 2006 fikk stiftelsen SINTEF krav fra Trondheim likningskontor om å betale inntekts- og formuesskatt. SINTEF oppfattet dette som en provokasjon og et brudd med en 50 år lang praksis om at forskningsinstitutter ikke er skattepliktige. Ifølge daværende SINTEF-direktør Unni Steinsmo ville innføring av skatteplikt bety at «penger blir overført fra forskning til staten, og ikke fra staten til forskning».⁶ Saken hadde ringvirkninger for andre, ikke-statlige institutter. SINTEF stevnet staten, men tapte i lagmannsretten, og en påfølgende anke ble avvist. Enden på visa ble et slags kompromiss, hvor regjeringen innvilget forskningsstiftelser unntak fra formuesskatt, men ikke fra inntektsskatt.

I ettertid framstår imidlertid de prinsipielle sidene av saken som viktigere enn de økonomiske. Grunnen til at SINTEF i utgangspunktet ble erkjent skattepliktig, var at instituttet påviselig var økonomisk avhengig av oppdrag, og derfor opptrådte som om stiftelsen hadde erverv til formål. At SINTEF hadde en grunnbevilgning fra staten og var omfattet av statlige retningslinjer, var ikke nok til å overbevise skattejuristene. Stortinget lot seg heller ikke overbevise og avviste i 2008 et forslag fra den borgerlige opposisjonen om å innføre et generelt skattefritak for forskningsinstitutter som mottok basisbevilgning fra staten.⁷

⁵ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2008-12-19-1579>

⁶ Pressemelding fra SINTEF 17.03.2006.

⁷ Dokument nr.8:64 (2007-2008), Innsti.S.nr.257 (2007-2008).

Det ligger derfor en viss historiens ironi i at Willoch-regjeringens fristilling av instituttene på 1980-tallet ga instituttene en tilknytningsform og en oppdragsavhengighet som 25 år senere gjorde dem skattepliktige, og det mot de borgerlige partienes vilje. At instituttene ble betraktet som ervervsmessige aktører, kan også ses som et endelig brudd med Bondevik-regjeringens tanke om kunnskapsallmenningen, hvor instituttene inngikk som aktører med brede samfunnsformål.

Perspektiver framover

Dagens grunnbevilgningssystem for instituttene har et mindre omfang og et annet rasjonale enn den finansieringen som i sin tid ble forvaltet av forskningsrådene og departementene direkte. Utviklingen har stegvis gått fra eierskap og strategisk styring til et mer mekanisk system som skal korrigere for markedssvikt og fungere nøytralt. Grunnbevilgningen har blitt mer enhetlig, dels ved at den administreres av ett samlet forskningsråd, dels ved at den bygger på et felles sett med kriterier, dog med en viss variasjon mellom instituttgrupper, de såkalte fordelingsarenaene.

Grunnbevilgningens størrelse er i 2024 i mindre grad uttrykk for de bevilgende myndighetenes behov for anvendt forskning og i større grad uttrykk for hva myndighetene anser som nødvendig for å opprettholde langsiktig kompetanseutvikling på et visst nivå. Argumentene for grunnbevilgning har fått en stadig mer «defensiv» klang. Nå handler argumentene mer om hvor liten den kan være uten at instituttet forvitrer faglig.

Satt på spissen er kanskje instituttene eksistensberettigelse i dag først og fremst at de eksisterer og overlever i en konkurranseutsatt situasjon. Men sammenlignet med på 1960-tallet, da instituttene var et hovedredskap i forskningssystemet, er det nå mer uklart hva myndighetene egentlig vil med instituttene.

Et annet hovedtrekk er at myndighetene over tid har gått langt i å ren- dyrke instituttene som hybride forskningsmiljøer (Gulbrandsen mfl., 2012), med én fot i det grunnleggende og den andre foten i det anvendte og brukernære. Dette hybride idealet ligger også implisitt i de gjentatte bekym-

ringene om for høy oppdragsavhengighet, kombinert med skiftende regjeringers skepsis til å gjøre merkbare løft i grunnbevilgningen. Myndighetene kan med andre ord sies å ha hatt som mål å holde instituttene sultne, men ikke utsultet.

Hvordan instituttene finansiering vil utvikle seg i tiden framover, er et åpent spørsmål. Støre-regjeringens såkalte tillitsreform skulle kunne medføre at mer av finansieringen ble gitt som grunnbevilgning. Det ligger i tillitsreformens generelle budskap om å gi mer frihet og ansvar til «[...] de som står i førstelinjen» og utfører jobben. Det følger også mer eksplisitt av Stortingets behandling av Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning i 2023. Der het det i en flertallsmerknad: «Det må være et mål i planperioden at basisfinansieringen som andel av finansierings-systemet økes.»⁸

På den annen side er det lite trolig at økt grunnbevilgning til instituttene står sentralt i regjeringens tillitsreform. Komiteflertallets merknad om økt basisfinansiering var nok primært innrettet mot universitetene og høyskolene, og ikke ment for instituttene. Økt grunnbevilgning til instituttene har aldri vært en politisk vintersak. Og når sant skal sies, er det krevende å mobilisere entusiasme for en resultatbasert mekanisme som skal korrigere for markedssvikt. Kanskje av den grunn har også instituttene begynt å tone ned kravet om grunnbevilgning og i stedet satt medfinansiering av EU-prosjekter og brukerorienterte prosjekter i Forskningsrådet høyere på ønskelisten.

Historien har vist at høy andel grunnbevilgning henger sammen med sterk styring og mindre frihet, mens lav grunnbevilgning gjerne er prisen instituttene betaler for frihet og uavhengighet – «there is no such thing as a free lunch». Men det finnes også en slags «tredje vei» i form av *strategisk grunnbevilgning*, hvor instituttene langsiktige kompetanseutvikling kan knyttes til prioriterte satsinger og avtales i dialog mellom institutter og bevilgende myndigheter. Over tid er strategiske instituttsatsinger og lignende mellom-løsninger systematisk avvirket, men hvis både institutter og myndigheter har behov for strategisk dialog og forutsigbar finansiering, kan slike løsninger fort dukke opp i nye former.

⁸ Innst.170 S (2022-2023) til Meld.St. 5 (2022-20223).

Referanser

- Arnold, E., Kuhlmann, S. & Van der Meulen, B. (2001). *A singular council: Evaluation of the Research Council of Norway*. Technopolis Group.
- Auranen, O. & Nieminen, M. (2010). University research funding and publication performance – An international comparison. *Research Policy*, 39(6), 822–834.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- DAMVAD. (2012). *Evaluering av basisfinansieringen til norske forskningsinstitutter som omfattes av retningslinjene for basisfinansiering*.
- Gulbrandsen, M., Ramberg, I., Sarpebakken, B., Schwach, V., Sivertsen, G., Solberg, E. & Wiig, O. (2012). *Er det noen SAK? Instituttsektorens rolle og organisering i Norge med spesiell vekt på samarbeid, arbeidsdeling og konsentrasjon (SAK) (Rapport 50/2012)*. NIFU.
- Kunnskapsdepartementet. (2020). *Strategi for helhetlig instituttpolitikk*.
- Kvaal, S. (1997). *Janus med tre ansikter: Om organiseringen av den industrielt rettede forskningen i spennet mellom stat, vitenskap og industri i Norge, 1916–1956* (Skriftserie fra Historisk institutt). NTNU.
- Meld. St. 18 (2012–2013) *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*.
- Norges forskningsråd. (2006). *Nytt basisfinansieringssystem for instituttsektoren: Forslag fra Norges forskningsråd*.
- NOU 1981: 30A. *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*
- NOU 1981: 30B. *Vedlegg til utredning om offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge*.
- NOU 1988: 28. *Med viten og vilje*.
- NOU 1991: 24. *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*.
- NTNFs forskningsutredning 1964. (1964). *NTNFs forskningsutredning 1964*.
- OECD. (2017). *Reviews of innovation policy: Norway 2017*. OECD Publishing.
- Schwach, V., Borlaug, S. B., Wollscheid, S. & Fossum, L. W. (2024). *Forskning og finansiering*. NIFU Arbeidsnotat 2024:2..
- Solberg, E. & Drange, C. V. (2024). Balancing basic and external research funding: A comparative analysis. I L. Langfeldt & G. Sivertsen (Red.), *Challenges in Research Policy: Evidence-based policy briefs with recommendations*. Springer Publishing.
- St.meld. nr. 20 (2004–05). *Vilje til forskning*.
- St.meld. nr. 28 (1988–89). *Om forskning*.
- St.meld. nr. 35 (1975–76). *Om forskningens organisering og finansiering*.
- St.meld. nr. 36 (1992–93). *Forskning for fellesskapet*.
- St.meld. nr. 39 (1998–99). *Forskning ved et tidsskille*.
- St.meld. nr. 43 (1991–92). *Et godt råd for forskning: Om endringer i forskningsrådsstrukturen*.
- St.meld. nr. 60 (1985–86). *Om forskningen i Norge*.
- St.meld. nr. 65 (1965–66). *Om den teknisk-naturvitenskapelige forskning i Norge*.
- St.meld. nr. 119 (1980–81). *Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering*.
- St.prp. nr. 63 (1922). *Finans- og Tolldepartementet*.

- Stampfer, M. (2019). Pros and cons of distribution streams of governmental funding for research. *Formas*.
- Sörlin, S. (2006). *En ny institutsektor: En analys av industriforskningsinstituttens villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv*. Kungliga tekniska högskolan.
- Zacharewicz, T., Pavón, N. P., Martos, L. A. P. & Lepori, B. (2023). Do funding modes matter? A multilevel analysis of funding allocation mechanisms on university research performance. *Research Evaluation*, 32, 545–556.
- Aasen, P. (2006). Løsning som søker problem. *Forskningspolitikk*, 3, 9.



Utgitt av NAVF's utredningsinstitutt

Forskningspolitikk

2/84

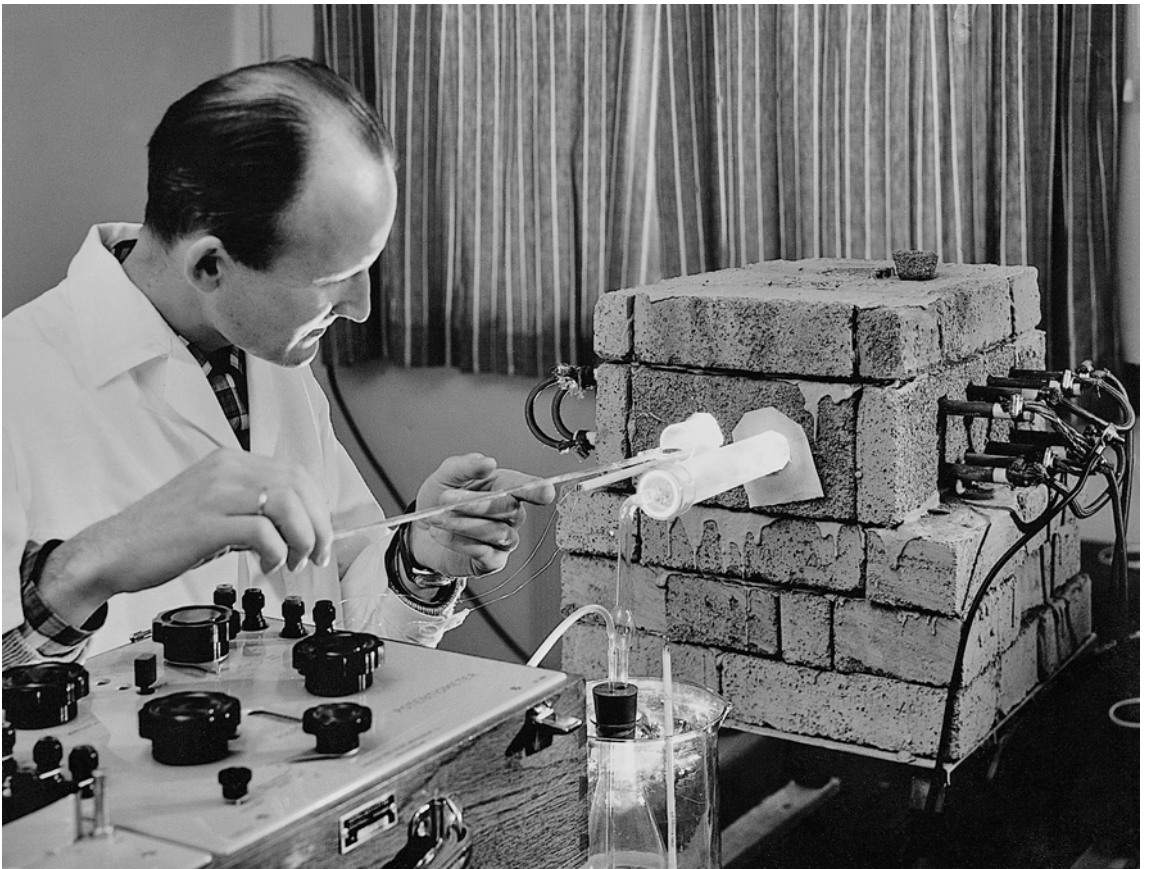
Instituttene i støpeskjeen

Institutt for energiteknikk og omgivelser på Kjeller.

Foto: *Forskningspolitikk*, Tom E. Myhrvold.

Del 3

Forskningsinstitutter i Norge



I 1993 ble SI del av SINTEF. Ved SI hadde Olaf Stavik lagt grunnlaget for industrien basert på mikroelektronikk som vokste fram i Norge fra 1960. På bildet betjener Stavik en ovn SI bygde for å framstille transistorer.

Foto: SINTEF.

Nygaard, P., Grove, K. & Aven, H. B. (2025). SINTEF og SINTEF-modellen. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.). *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 189–210). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530108>

Kapittel 8

SINTEF og SINTEF-modellen

Pål Nygaard, Knut Grove og Håvard Brede Aven

Innledning

Da SINTEF midt i 1970-årene ble Norges største forskningsinstitutt, tok det selv og andre i bruk benevnelsen «SINTEF-modellen» om måten selskapet var organisert på som oppdragsforskningsinstitutt. Mange har siden ønsket å kopiere det som har virket som en suksessformel – SINTEF ble et av Europas største uavhengige forskningsinstitutter. Få har imidlertid klart å oppnå den samme veksten som SINTEF. Hva er det som karakteriserer denne SINTEF-modellen? I dette kapitlet undersøkes det hva aktørene i og utenfor SINTEF la i begrepet «SINTEF-modellen». I tillegg presenteres vår egen analyse av modellen basert på boka om SINTEFs 75-årige historie (Nygaard, Grove &

Aven, 2025).¹ Hvordan ble SINTEF-modellen skapt, og hvordan og i hvilken grad har modellen forandret seg over tid?

Kjernen i SINTEF-modellen, slik aktørene selv forstod den, og slik vi analyserer den, er forholdet mellom SINTEF og moderinstitusjonen Norges Tekniske Høgskole (NTH). Ettersom eksistensgrunnlaget til SINTEF var oppdragsforskning og instituttet også mottok statlig forskningsfinansiering, argumenterer vi for at modellen også ble formet av relasjoner til andre enn NTH, som oppdragsgivere i privat og offentlig sektor, samt myndighetenes forskningsfinansierende aktører. Innholdet og styrken i disse relasjonene har variert over tid.

I sin femtiårshistorie om SINTEF karakteriserte Jon Gulowsen (2000, s. 310–311) SINTEF som et adhokrati, i tråd med statsviteren Henry Mintzbergs (1983) klassifisering av ulike organisasjonstyper. Adhokrati bygger på det latinske begrepet *ad hoc*. Ifølge Mintzberg trengs noen ganger en organisasjonstype som ikke er designet for å løse ett bestemt formål, men snarere for raskt å kunne mobiliseres til å løse et mangfold av midlertidige oppgaver. Slike organisasjoner måtte ha få formaliserte og sentraliserte styringsformer.

Mintzberg fremholdt at adhokratier ofte brukes når målet er innovasjon og prosjektaktiviteter. Organisasjonstypen gir mulighet til raskt å danne prosjektgrupper på tvers av avdelingsgrenser, som svar på behov i markedet eller på organisasjonens strategiske mål. Større og stivere organisasjonstyper, særlig profesjonelle byråkratier (som læresteder, som NTH og NTNU), brukte også adhokratiske organisasjoner for å nå mål som krevde kreative og fleksible løsninger (Mintzberg, 1980, s. 337).

Ettersom SINTEF-modellen, slik vi analyserer dens historiske utvikling, tok sikte på å tilpasse seg behovene ved NTH, etterspørselen i oppdragsmarkedene og statens forskningsbehov, kunne det lett oppstå spenninger. For å forstå hvordan SINTEF-modellen ble skapt og videreutviklet, må det undersøkes hvordan SINTEF håndterte disse spenningene, ble påvirket av de tre aktørgruppene, samt hvordan SINTEF forsøkte å påvirke dem.

¹ Materialet som er brukt i kapittelet ble samlet i prosjektet der SINTEF også er oppdragsgiver. «SINTEFs arkiv» viser til materiale som er samlet i arkivrommet i Strindvegen 4 i Trondheim. Mintzbergs organisasjonstypologi rendyrkes og er brukt til en mer inngående analyse av SINTEF-modellen her enn i boken.

I det følgende er etableringen av SINTEF og hvilke trekk ved SINTEF som gjorde det mulig å snakke om en modell 25 år senere, første tema. Deretter behandles hva som skjedde med modellen under SINTEFs sterke vekst og omorganiseringer i 1980- og 1990-årene. Til slutt viser vi hvordan SINTEF fra 2000-tallet – som et av Europas største forskningsinstitutter – reiser spørsmålet om SINTEF-modellen har bestått på tross av store endringer, eller om en ny SINTEF-modell er skapt.

Etableringen av SINTEF

Den utløsende årsaken til etableringen av SINTEF på nyåret 1950 var at Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) året før hadde vedtatt å etablere Sentralinstituttet for industriell forskning (SI) i Oslo (Gulowsen, 2000, s. 36). Inspirert av den allierte innsatsen for forskningsbasert teknologitviking i krigsårene, økte den norske staten satsingen på teknisk-industriell forskning i Norge. NTNF ble opprettet i 1946, og flere forskningsinstitutter fulgte. Av disse skulle SI være spydspissen inn mot industrien.

Hvordan SI skulle fylle rollen var imidlertid ikke ferdig klarlagt, utover en plan om at halvparten av virksomheten skulle finansieres gjennom oppdrag for industrien (Røberg, 2000, s. 125). Reaksjonene på vedtaket var sterke i Trondheim. Professorene ved NTH så det som naturlig at et nasjonalt teknisk-industrielt forskningsinstitutt burde ha tilknytning til landets høyeste tekniske læringssted. De fryktet at splittelsen av teknisk-industriell utdanning og forskning ville føre til at NTH ble stemoderlig behandlet av de forskningsbevilgende myndighetene og forbigått i statens økte satsing på teknisk-industriell forskning (Brandt & Nordal, 2010, s. 246, 249).

Å etablere et nasjonalt teknisk-industrielt forskningsinstitutt var del av en europeisk trend. Nederland opprettet TNO i 1932, Finland fulgte etter i 1942 med VTT, og Vest-Tyskland opprettet Fraunhofer i 1949. I Vest-Europa ble det altså utviklet en ny modell for å organisere teknisk-industriell forskning. Tidligere ble slik forskning gjerne utført av universiteter og høyskoler, bedrifter med egne forskningsavdelinger og laboratorier, eller bransjeinstitutter. Nasjonale

teknisk-industrielle forskningsinstitutter skulle forene innsatsen fra forskningsmiljøer, bedrifter og staten for å nå nasjonale mål.

SINTEF ble i første rekke etablert av NTH og NTHs professorer for å forhindre at SI i Oslo skulle få hånd om den viktigste teknisk-industrielle oppdragsforskningen i Norge. Men indre forhold ved NTH spilte også inn. Fram til 1950 hadde majoriteten av den teknisk-industrielle oppdragsforskningen foregått ved at NTH-professorer påtok seg oppdrag som konsulenter for bedrifter og offentlige etater (Børresen, 1991, s. 65). Unntakene var en liten avdeling for teknisk-industriell forskning ved Chr. Michelsens Institutt (CMI) i Bergen og noen professorer ved Universitetet i Oslo (UiO) som engasjerte seg i forsknings- og utviklingsarbeid for bedrifter. Store bedrifter som Norsk Hydro og Elkem hadde egne forskningsavdelinger (Elvbakken & Heiret, 2022, s. 426; Andersen & Yttri, 1997; Sogner, 2003, s. 61). Ved NTH varierte oppdragsvirksomheten mye fordi den ble styrt av den enkelte professor. I takt med økt oppdragsmengde, ønsket flere bedre koordinering av oppdragene, særlig med signaler etter andre verdenskrig om at staten skulle styrke teknisk-industriell forskning. Opprettelsen av SI satte fart i tidligere forslag om å etablere et kontor for oppdragsforskning i tilknytning til NTH, og dette resulterte i etableringen av SINTEF (Kvaal, 2000, s. 397).

Den sentrale universitets- og vitenskapsmannen Sem Sæland – NTHs første rektor (1910–1914) og senere rektor ved Universitetet i Oslo (1928–1936) – lanserte i mellomkrigstiden Mellon Institute of Industrial Research i Pittsburgh, USA, som en mulig modell for et norsk institutt (Brandt, 2017, s. 223). Mellon-modellen innebar å etablere en uavhengig forskningsinstitusjon i tilknytning til lærestedet Carnegie Institute of Technology (CIT) for industrirettet forskning. Faglig ansatte ved læresteder som CIT hadde sjelden tid og handlingsrom til å løse forskningsbehov etter oppdragsmarkedets logikk. Oppdragsmarkedets behov kunne skifte raskt, og oppdragsgivere ønsket ofte at prosjektene skulle drives intensivt over kort tid.

Ifølge Mintzbergs typologi er universiteter og høyskoler profesjonelle byråkratier (Mintzberg, 1980, s. 333). I slike organisasjoner er det nærmest umulig for ledelsen å styre og koordinere aktivitetene til de ansatte, noe som gjør det vanskelig å svare på oppdragsmarkedets behov. Mellon-instituttet var derimot et adhokrati, laget for fleksibelt å tilpasse seg endringer i oppdragsmarkedet. Slik fungerte Mellon-instituttet som et institusjonelt redskap for å koble den teknologiske kompetansen ved CIT med industrien.

SINTEF ble planlagt med samme funksjon, som et redskap for NTHs professorer: en fleksibel organisasjon for å koordinere en variert og omskiftelig oppdragsforskningsportefølje.

Statuttene fra 1950 slo fast at SINTEFs fremste oppgave var å tjene NTH, selv om det var en frittstående stiftelse «uten medlemstokk, partshavere eller aksjonærer».² SINTEF utviklet seg imidlertid til noe mer enn bare et redskap for NTH. Organisasjonskonseptet fra Mellon ble, med organisasjonsforskeren Kjell Arne Røviks (2016) terminologi, oversatt på ulike måter som følge av relasjonene SINTEF inngikk i, samt skiftende politiske og institusjonelle kontekster.

Utspringet i og forholdet til NTH

SINTEF var også et adhokrati i den forstand at det fantes få formaliserte regler og strukturer: «Derfor hadde vi tidlig som politikk at nettopp de lokale NTH-lederne (professorene) måtte se som sin fordel å samarbeide med oss, og dermed bli våre beste venner – og om nødvendig – forsvarere innad i NTH-systemet», sa Karl Stenstadvold (1990, s. 30), SINTEFs leder fra 1951 til 1976, i et tilbakeblikk. NTH hadde fagkompetanse som kunne hentes inn, ledes og utføre de oppdragene SINTEF kunne få. Fordi SINTEF var uten egne lokaler, trengtes det dessuten velvilje fra NTH-instituttene for å få innpass for de forskerne som ble rekruttert. For den nye organisasjonen var ikke dette uproblematisk: Da det ble søkt etter leder for SINTEF, ble NTH karakterisert som en samling av «ca. 40 selvstyrte republikker» av NTHs direktør Mathias Sem. De professorledede instituttene hadde svært ulike oppfatninger av hva et samarbeid med SINTEF innebar. Det trengtes en person med gode diplomatiske evner. Den som fikk ansvaret for å finne den rette, var fysikeren Sverre Westin, SINTEFs første styreformann og det første året også selskapets direktør (Westin, 1990; Stenstadvold, 1995).

² SINTEFs arkiv, «Stenstadvold foredrag», Karl Stenstadvold, «Sintef. Mål, midler og praktiske oppgaver». Foredrag i Norges Tekniske Vitenskapsakademi 19.1.1956».

Basert på ønsker, behov og oppdragsmengde skapt av NTHs professorer og fagmiljø vokste det organisk fram et mangfold av fagavdelinger med ulike organisatoriske bindinger mellom SINTEFs avdeling og NTHs institutt. Dermed ble det bakt inn spenninger i SINTEF mellom professorenes individuelle oppdragspraksis og SINTEFs forskningsoppdrag, mellom forskningen ved NTH og i SINTEF, samt mellom SINTEF som redskap for NTH og som selvstendig forskningsinstitutt. En leder for SINTEF måtte følgelig være i stand til å megle (Gulowsen, 2000, s. 58–59). En slik leder var Karl Stenstadvold, en sterkstrømingeniør som arbeidet ved Foss Jernstøperi i Oslo.

Stenstadvolds personlighet og spesielt hans diplomatiske evner overbeviste. Stenstadvold var et lykkelig valg og kom til å lede SINTEF fram til 1976. Han ble den sentrale tilretteleggeren og konstruktøren av SINTEF-modellen. Med ham i spissen ble SINTEF et tilpassningsdyktig redskap som kunne handle umiddelbart, enten det gjaldt å justere seg selv, ta på seg forskningsoppdrag – eller løse akutte problemer for NTH, som da SINTEF også var byggeleder for den store utbyggingen av laboratorier og bygg på Gløshaugen i 1950- og 1960-årene (Gulowsen, 2000, s. 63).

SINTEFs organisasjon ble bygd opp med avdelinger som speilet faginstuttene ved NTH. Men på slutten av 1950-årene etablerte SINTEF – sammen med NTH og ulike oppdragsgivere – flere laboratorier og forskningsentre som brøt med NTHs instituttstruktur. Enhetene, «tilsluttede institutter» eller ganske enkelt «TI-er», ble administrert av SINTEF, men hadde egne styreverder der brukerne og bransjene var sterkt representert. Eksempler er Vassdragsdirektoratet og Teledirektoratet (Gulowsen, 2000, s. 69). SINTEF ble gradvis integrert i NTNFs finansieringssystem, etter at selskapet de første fire årene var på siden av NTNFs systemet (Collett & Skoie, 1981, s. 129). NTNf hadde eieransvar for en rekke institutter, disse fikk en grunnbevilgning uten forpliktelser. Samtidig var det satt av budsjettmidler til prosjekter som instituttene kunne søke. Før SINTEF fikk tilsvarende bevilgninger fra NTNf, mottok selskapet noe finansiell støtte fra private og kommunale aktører i Trondheims-regionen. Selv etter at SINTEF fikk NTNf-finansiering, var ikke selskapet høyest prioritert. Mens SI fikk om lag halvparten av sine inntekter fra NTNf i 1960, var andelen til SINTEF rundt

25 prosent. Andelen av SINTEFs inntekter fra NTNf økte noe de neste tiårene med økt tilslag på prosjektmidler, mens grunnbevilgningens andel sank.³

TI-ene og NTNfs praksis endret SINTEF ved at relasjonene til private bedrifter, offentlige etater og den statlige forskningsfinansieringen ble viktigere. SINTEF utvidet seg fra å være et redskap for NTH-professorer, til å også ha få selvstendige forhold til et knippe oppdragsgivere fra ulike bransjer og fra staten. Dermed økte spenningene mellom forskningsambisjonene ved NTH, hos en voksende forskerstab på SINTEF og hos oppdragsgivere.

At SINTEF ikke lenger kun eksisterte for å tjene NTH, utfordret innholdet i relasjonen mellom dem. SINTEF hadde forløst NTHs ressurser i et samarbeid som styrket begge: NTH lånte sin faglige autoritet til SINTEF som en fleksibel og næringslivsrettet del av NTH. Forholdet mellom institusjonene ble beskrevet som «symbiotisk» og som selve bærebjelken i det Stenstadvold kalte «SINTEF-modellen» (Gulowsen, 2000, s. 95). Spørsmålet var om symbiosen var avhengig av at høgskolen var førende part i samarbeidet, og hva som ville skje om styrkeforholdet mellom de to ble forskjøvet i SINTEFs retning.

Forskningsgiganten SINTEF

I 1975 presenterte Stenstadvold og NTHs rektor Johannes Moe forholdet mellom NTH og SINTEF i Lausanne i Sveits under overskriften «SINTEF – 25 Years of Contract-Research at a Technical University». Oppmerksomheten om samarbeidet vokste, blant annet etter at SINTEF ble framhevet av et miljø fra det britiske Sussex-universitetet som evaluerte norsk teknisk-industriell forskning i 1981. SINTEFs ledelse fremhevet gjerne den rosende vurderingen, og det kom delegasjoner som ville studere og om mulig kopiere modellen (Moe, 1999, s. 36). I norsk sammenheng ble modellen viktig fra 1970-årene som forbilde da det ble etablert oppdragsforskningsinstitutter i samarbeid med distriktshøgskolene (de regionale forskningsinstituttene) og universite-

³ Andelen NTNfs bevilgninger utgjorde av omsetningen for SI og SINTEF er beregnet fra regnskapstall oppgitt i instituttene årsberetninger.

tene (såkalte randsoneinstitusjoner, for eksempel ved Universitetet i Bergen, Elvbakken & Heiret, 2022) (se også kapittel 15).

Samarbeidet mellom SINTEF og NTH var imidlertid i endring, og med det også SINTEF-modellen. Det tette samarbeidet ble understreket og illustrert ved at Johannes Moe gikk fra vervet som NTH-rector til å bli øverste leder i SINTEF i 1976, en rolle han hadde fram til 1990. Han var en forskningspolitisk strateg i mange forskningspolitiske prosesser fra 1970- til 1990-årene, særlig innenfor det teknisk-industrielle feltet. Fra 1976 til 1989 økte tallet på ansatte i SINTEF fra 686 til 1780, og omsetningen ble firedoblet (kontrollert for prisstigningen).⁴ Mange nye enheter og aktiviteter kom inn i det som fra 1986 formelt ble et konsern. De nye enhetene inngikk i konsernet uten direkte koblinger til NTH og gjorde SINTEF til en i størrelse jevnbyrdig forskningsorganisasjon med NTH.

SINTEFs dramatiske vekst var en viktig årsak til at samarbeidet med NTH ble satt på prøve i Moes tid som leder. Veksten presset dessuten frem organisasjonsendringer, og fra 1986 til 2003 satte ledelsen i SINTEF i gang tre slike. Det var særlig en i 1996 som markerte et brudd og skapte et nytt SINTEF. Hvordan påvirket veksten og reorganiseringene det som ved inngangen til perioden var lansert som SINTEF-modellen?

SINTEFs vekst

SINTEF ble bygd ut både i størrelse og bredde. For det første ble nye laboratorier og forskningsmiljøer bygd i egen regi eller sammen med NTH. For det andre ble flere tidligere NTNF-institutter innlemmet i SINTEF i 1985–1986. For det tredje kulminerte SINTEFs vekst med en fusjon med SI i 1993.

I 1976 hadde SINTEF tolv avdelinger og fem tilsluttede institutter.⁵ SINTEF hadde dessuten sprengt de teknisk-industrielle faggrensene ved at samfunnsfaglig forskning og helseforskning ble del av porteføljen. Norsk insti-

⁴ Årsberetninger 1976 og 1989.

⁵ Årsberetning 1976, s. 7.

tutt for sykehusforskning (NIS) ble etablert i 1970, med helsetjenesteforskning som utgangspunkt. NIS fikk følge av Institutt for industriell miljøforskning (IFIM) som ble til som en del av NTH i 1958. IFIM fikk tilhold i SINTEF i 1972 at instituttets aksjonsforskere der hadde skapt forargelse i deler av NTH, og deler av fagmiljøet flyttet til Oslo og etablerte Arbeidspsykologisk institutt.

Innlemmelsen av to tverrfaglige institutter med samfunnsvitenskapelig profil var en av flere tverrfaglige tendenser. I løpet av 1970- og 1980-årene ble for eksempel forskningen på miljøet i fjord- og kyststrøk og på bioteknologi en utvidelse. Fremfor alt ble SINTEF-forskere sentrale innenfor forskning om utallige aspekter av den nye olje- og gassvirksomheten (Nygaard, Grove & Aven, 2025). Moe ble arkitekt for en forskningspolitisk viktig finansieringsordning fra oljeselskapene, teknologiavtalene. Disse kom SINTEF og en rekke andre norske forskningsinstitutter til gode. Det kom videre flere petroleumsorienterte sentra til Trondheim, som et tofase-anlegg for forsøk med rørtransport av olje og gass og et senter for petroleumsteknikk, begge etablert i begynnelsen av 1980-årene. I tillegg var det nye, svære Havlaboratoriet på Tyholt også – men ikke utelukkende – innrettet på oljevirkosomheten (NOU 1981: 30A; Moe, 1990, s. 43–44).

SINTEF fikk også enheter som følge av omleggingen av forskningspolitikken. Det såkalte Thulin-utvalget (NOU 1981: 30A) anbefalte at NTNFs institutter skulle flyttes fra NTN⁶. Utredningen vurderes som begynnelsen på en omfattende omlegging av forskningspolitikken (Brandt mfl., 2019, s. 324–327). Utredningen ble fulgt opp av Willoch-regjeringen fra høsten 1981. Den så det som prinsipielt uheldig at NTN⁶ både eide forskningsinstitutter og delte ut midler som disse og andre institutter konkurrerte om (St.meld. nr. 60 (1984–85), s. 74). Utskillingen var også del av en fristilling av virksomheter i offentlig eie. Virksomhetene skulle være uten bindinger til de som gav dem bevilgninger og dermed også bli mer effektive og forretningsmessig orienterte. Norges Skipsforskningsinstitutt (NSFI), Institutt for kontinentalsokkelundersøkelser (IKU) og Elektrisitetsforsyningens Forskningsinstitutt (EFI) ble i 1984 anbefalt gjort om til aksjeselskap. SINTEF ble majoritetseier og sørget for en samlet ledelse av instituttene som enheter i et større konsern.⁷

⁶ NOU 1981: 30. Se mer om utredningen i bladet *Forskningspolitikk* 3/1981.

⁷ SINTEFs arkiv, «Innstilling fra utvalg til vurdering av NTN⁶-instituttene i Trondheim», styremøte 06.04.1984.

SINTEF var ikke alene om å ville samle flere forskningsinstitutter under en paraply. Dette kom til å bidra til at SINTEF ble enda større. Rundt 1990 forsøkte SI i Oslo å samle alle teknisk-industrielle forskningsinstitutt i byen og omlandet til et storinstitutt som kunne måle seg med SINTEF. SINTEF og SI ble som vist til, etablert med samme formål, med SINTEF som NTHs svar på etableringen av SI i 1950. Etter at SI den første tiden var størst, fikk SI og SINTEF fram mot 1970 stadig mer lik omsetning, med NTNf-bevilgninger og i oppdragsmarkedet. Begge hadde omkring 300 ansatte i 1970. Deretter ble utviklingen forskjellig. SI beholdt omtrent de samme fagavdelingene og antallet forskere, mens SINTEF vokste til en gigant fra midten av 1970-årene og utover i 1980-årene. SI ønsket å bedre sin situasjon, ikke minst for å stå sterkere i kampen om oppdrag internasjonalt. Da fusjonsforsøk med Institutt for energiteknikk (IFE) og de andre teknisk-naturvitenskapelige instituttene i Oslo-området feilet, tok SI kontakt med SINTEF. Kunne Trondheims-konsernet være interessert i å slå de to forskningsinstituttene sammen? Resultatet ble at SI i 1993 gikk inn i SINTEF (Nygaard, Grove & Aven, 2025).

For SINTEF var et viktig argument for fusjonen med SI at det å få virksomhet i Oslo ville styrke SINTEFs nasjonale rolle som forskningsinstitutt.⁸ Med SI som del av SINTEF, ville ikke SINTEF lenger kunne ses som et regionalt Trondheim-institutt. SINTEFs posisjon som landets viktigste institutt for teknisk-industriell forskning ville være ubestridt.

Nytten av å være en adhocratisk organisasjonstype hadde vist seg ved at SINTEF vokste i mange retninger. Mintzberg pekte imidlertid på at adhocratisk organisasjoner ofte var små, noe SINTEF ikke lenger var. Den store veksten gjorde at SINTEFs ledere mente organisasjonen og organisasjonsformen måtte endres. Det skulle vise seg å bli en lang og omstendelig prosess.

⁸ SINTEFs arkiv, styremøte 9. oktober 1992.

SINTEF fra adhokrati til divisjonalisert konsern

Allerede Stenstadvold, som ledet SINTEF fram til 1976, hadde pekt på at det var vanskelig å koordinere aktivitetene i SINTEF. Det var, mente han, som å styre en «en bunt av løst sammenbundne tømmerstokker som drev med strømmen nedover elven» (Moe, 1990, s. 130). Veksten forsterket koordineringsproblemene. I tillegg ønsket etterfølgeren Moe at SINTEF skulle ta på seg større og mer nasjonalt betonte forskningsoppdrag. Det krevde ytterligere koordinering mellom forskningsgrupper som var plassert i ulike enheter og som samarbeidet med ulike NTH-institutt. Det viste seg å være vanskelig i SINTEF. For å skape bedre forhold for store prosjekter lanserte Moe forslag til omorganisering til en divisjonalisert form i 1981.⁹ For SINTEF ville en divisjonalisering innebære et brudd med organisering etter NTHs fagdisipliner til fordel for enheter bestemt ut fra oppdragsgiveres tverrfaglige og komplekse forskningsbehov, for eksempel om energi, materialteknologi og helse.

Mintzberg (1980, s. 335) beskriver den divisjonaliserte formen som to lag med organisasjonsstrukturer oppå hverandre, der divisjonene er egne organisasjoner bygd inn i en overordnet organisasjon. Sentraladministrasjonen er liten og delegerer mye autonomi og ansvar til divisjonene. Divisjonaliserte organisasjoner er i Mintzbergs typologi dessuten organisert for å svare på behov i markedet. Nettopp de symbiotiske samarbeidslinjene mellom SINTEFs fagavdelinger og korresponderende forskningsgrupper ved NTH gjorde at divisjonaliseringsforslaget møtte stor motstand fra NTH-hold, og omorganiseringen ble stanset.¹⁰ Det sluttet imidlertid ikke der.

I januar 1986 kunne avisene melde om en storstilt omorganisering av forskningsmiljøet i Trondheim. Innlemmelsen av de tidligere NTNFI-instituttene ga Moe en anledning til å ta grep for å utnytte SINTEFs samlede og utvidede ressurser. Prosessen – kalt Omorg – førte til etableringen av konsernet SINTEF-gruppen. Den bestod da av stiftelsen SINTEF med 22 avdelinger og fire tilsluttede institutter – ELAB, NIS, IFIM og Norges hydrodynamiske laboratorier – samt datterselskapene Institutt for kontinentalsokkeundersøkelser,

⁹ SINTEFs arkiv, «Divisjonalisering – organisasjonsmessig styrking av SINTEF», notat ved Johannes Moe 4. juni 1981, styremøte 18. juni 1981.

¹⁰ SINTEFs arkiv, «Divisjonalisering av SINTEF – status og videre program v/Moe», avdelingsledermøte 12. mai 1981, styremøte 18. juni 1981.

Marintek og EFI, tidligere NTNf-institutter.¹¹ Moe kommenterte senere at selv om den nye organisasjonsformen viste seg å ha stor konkurransekraft, ble utfordringen å holde institusjonen sammen. Det gjaldt å unngå at SINTEF igjen ble «en løst sammenbundet samling av småflåter som driver i hver sin retning» (Moe, 1999, s. 174). Samtidig skulle det vise seg at restruktureringen bare var den første av tre etapper i en reorganiseringsprosess som skulle vare til 2004.

Andre etappe kom i 1996 med en reorganisering som kom til å kalles Omorg II. Første del av 1990-årene hadde vært turbulent. Moe gikk av som konsernsjef i 1989. Etterfølgeren, Thor O. Olsen, forsterket markedsorienteringen, men ble omstridt internt i organisasjonen. Etter stor uenighet om gjennomføringen av ytterligere reorganiseringer, måtte Olsen gå av sommeren 1995. Planene for en ny runde med reorganisering var utformet – i hovedsak av Roar Arntzen, som Olsens nestkommanderende – og spørsmålet var om og hvordan de skulle gjennomføres. Da Arntzen tok over etter Olsen, skulle han som ny administrerende direktør gjennomføre planen han hadde lagt (Nygaard, Grove & Aven, 2025).

Etter fusjonen med SI økte antallet avdelinger i SINTEF, i 1993 fra 22 til 30 avdelinger, og fremdeles var det fire forskningsaksjeselskap. Reorganiseringen innebar et markant brudd, med overgang til en divisjonalisert organisasjonsform. Fra nyttår 1996 besto de fire forskningsaksjeselskapene, mens avdelingene var samlet i ni nye forskningsinstitutter. I tråd med den divisjonaliserte formen delegerte SINTEFs ledelse ansvar og fullmakter til et nytt organisasjonsnivå, som så fikk eget styre.¹² Forskningsinstituttene, som disse ble kalt, fikk en selvstendig stilling som resultatenheter (Moe, 1999, s. 174). Organiseringen gav likevel forskningsinstituttene mindre selvstendighet enn dersom de hadde vært egne aksjeselskap. Konsernledelsen kunne når som helst tilbakekalle fullmakter, oppløse forskningsinstituttene eller sette dem sammen på nye måter.

Dessuten ble antallet administrative ansatte kraftig redusert – med rundt 150 årsverk – og tilpasset et forholdstall der 70 prosent av de ansatte i konsernet skulle være forskere. Arntzen klarte å skape aksept for reorganiseringen og det

¹¹ Årsberetning 1985.

¹² SINTEFs arkiv, styremøte, sak 50 1995: «Omstrukturering av SINTEF. Oppløsning/tilpassning av forskningsselskapene – opprettelse av forskningsinstitutter».

på en måte som bidro til å integrere det tidligere SI-miljøet i Oslo i SINTEF. Han brukte mye tid på, og vurderes som dyktig til å ha fått fram, behovet for denne organisasjonsendringen innad. De SINTEF-ansatte aksepterte nå i langt større grad enn før ledelsens kriseforståelse og argumentasjonen for en divisjonalisert form med klare resultatkrav.

Arntzen ble sittende til 2002.¹³ Han ble etterfulgt av Morten Loktu, som kom fra Statoil. Loktu lanserte nok en reorganisering, den tredje etappen i prosessen som hadde startet i 1986.¹⁴ Utviklingen mot færre og større divisjoner basert på forretningsområder ble videreført, og markedsorienteringen ble skrudd til enda et hakk. Loktu ønsket færre og større enheter. De tidligere aksjeselskapene ble planlagt innlemmet i en forenklet divisjonsstruktur: IKT, Materialer og kjemi, Helse, Teknologi og samfunn, Byggforsk, Marintek A/S, Fiskeri og havbruk A/S, Petroleumsforskning A/S og Energiforskning A/S.¹⁵ Målet var fortsatt å styrke samarbeidet på tvers av organisasjonen – dette ble understreket med begrepet *ETT SINTEF*, som ble lansert i forbindelse med reorganiseringen.

ETT SINTEF skulle utvikles ved å satse på større prosjekter for store kunder og salg av helhetlige løsninger, ved å konsentrere seg om bestemte områder og bruke målesystemer for faglig kvalitet.¹⁶ Fra sommeren 2004 ble Loktu etterfulgt av Unni Steinsmo, som hadde lang erfaring som forsker og leder i SINTEF-systemet.¹⁷ Steinsmo beholdt i hovedsak organisasjonsstrukturen, selv om hun ellers stod for en noe annen linje enn Loktu og hans to forgjengere. Der forgjengerne hadde stått for en markedsorientering, med vekt på overskudd og å opparbeide egenkapital som økonomisk buffer mot svingende konjunkturer, prioriterte Steinsmo tildelinger fra det europeiske forskningsrådet (Nygaard, Grove & Aven, 2025). Steinsmos SINTEF skulle først og fremst lykkes gjennom faglighet. Ressurser som tidligere ble brukt på oppdragsmarkedet, ble kanalisert til faglig motiverte strategier for å nå fram i forskningsrådssystemet.

¹³ SINTEFs arkiv, styremøte 17. juni 2002, «Utnevning av ny administrerende direktør».

¹⁴ SINTEFs arkiv, styremøte 2. april 2003, «Orienteringssaker».

¹⁵ Årsberetning 2004.

¹⁶ SINTEFs arkiv, «Referat fra styrets strategisamling 20. og 21. mai 2003» (oppsummering).

¹⁷ SINTEFs arkiv, styremøte 2. september 2004.

Omdanningen av SINTEF fra adhokrati til en divisjonalisert form tok lang tid og skapte motstand og uro i organisasjonen. En viktig forklaring var at sterke forskningsmiljøer hadde nytt godt av friheten som lå i den adhokratiske formen. Overgangen til en divisjonalisert form innebar konsentrasjon av makt i ledelsen, på bekostning av NTH-professorers og forskningsgruppers autonomi. Når divisjonaliseringen i tillegg ble akkompagnert av tydeligere målstyring og forventning om overskudd på minst seks prosent av omsetningen fra hver divisjon, gjorde det ikke reorganiseringen lettere å svelge for forskerne.¹⁸

Resultatet av 20 år med reorganisering ble at SINTEF fikk en divisjonalisert struktur som innførte et prinsipp med få og store institutter – og denne er videreført fram til i dag. Tendensen til større enheter ble forsterket gjennom satsningen på et nytt havteknologisenter, hvor de to enhetene, MARINTEK og Fiskeri og havbruk, fusjonerte til forskningsinstituttet SINTEF Ocean. Samtidig ble petroleumsforskningen nedskalert og gikk inn i forskningsinstituttet Industri. Helse- og samfunnsforskningen, som i en periode var et eget forskningsinstitutt, ble splittet: Helseforskningen kom inn i forskningsinstituttet Digital, mens samfunnsforskningen ble spredd på flere institutter.

To viktige endringer har likevel skjedd. For det første er SINTEF etablert i flere industrielle regioner, som Raufoss, Mo i Rana, Narvik, Tromsø og Ålesund. For det andre har SINTEF de siste 20 årene satset systematisk på kommersialisering og bedriftsetableringer med SINTEF Technology Transfer Office (TTO).

Med den divisjonaliserte strukturen vendte SINTEF seg mer bort fra NTH. NTH ble i 1996 slått sammen med de andre akademiske institusjonene i Trondheim til Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). SINTEF vendte seg mer mot oppdragsmarkedet og forskningsrådsystemene i EU og Norge. Dessuten innebar fusjonen med SI at også Universitetet i Oslo (UiO) ble et samarbeidende lærested. Forskyvningen i hvilke av de tre relasjonene i SINTEF-modellen SINTEF vektla, skapte friksjoner. Var SINTEF og NTNU i ferd med å vokse fra hverandre?

¹⁸ SINTEFs arkiv, «Utviklingsplan for SINTEF-gruppen 1991–1995», notat til SINTEFs styre fra Conrad Krohn 21. august 1990, styremøte 7. september 1990.

Organisasjonsendringene og forholdet til NTH

Da Johannes Moe la fram planen om konserndannelse i 1984, understreket han at samarbeidet med NTHs enheter fortsatt var «den beste basis for videre utvikling av de konkurransemessige fortrinn SINTEF-modellen representerer».¹⁹ Divisjonaliseringen brøt altså dette prinsippet.

En annen faktor som påvirket forholdet mellom SINTEF og NTH var SI-fusjonen i 1993. Under fusjonen argumenterte SINTEFs ledelse med at sammenslåingen også ville være bra for NTH, ved at NTH og SINTEF som samlet miljø ville styrke sin nasjonale posisjon. NTH var på sin side i gang med fusjonsprosessene som endte med etableringen av NTNU i 1996. Den prosessen var ikke uten konflikter, og NTH ønsket en stund å bryte ut og stå på egne ben (Brandt & Nordal, 2010, s. 414). NTH så på seg selv som en aktør med et ansvar for landets høyeste tekniske utdanning og forskning og betraktet nok de andre vitenskapelige miljøene som mer regionale aktører. Argumentasjonen om at fusjonen SI-SINTEF kunne styrke NTHs nasjonale rolle og aktivitet, ble derfor godt mottatt i NTHs ledelse.²⁰

Men denne positive innstillingen ble svekket. Historikerne Thomas Brandt og Ola Nordal har vist noe av årsaken fra NTNUs perspektiv. Der ble fusjonen med SI del av en fortelling om at avstanden mellom SINTEF og NTH økte i siste del av 1990-årene, en prosess som hadde begynt i 1970- og 1980-årene (Brandt & Nordal, 2010, s. 447–449). De legger vekt på at mange ved NTH mente at SIs inngang i SINTEF førte konsernet nærmere Oslo og universitetet der. Flere var misfornøyde – eller som to av de daværende professorene kommenterer i ettertid: forbannet – over at SINTEF hadde gått sammen med SI uten å konferere med dem (Nygaard, Grove & Aven, 2025). Oppfatningen var at SINTEF-ledelsen hadde gått bak ryggen på NTH, og at fusjonsforslaget ble presentert som et *fait accompli*.

I tillegg konkurrerte SINTEF og NTH mer om midler og mannskap: «Under Moe var Sintef blitt et fyrtårn, men også fyrtårn kaster skygge. I noen miljøer på NTH følte man at man havnet i skyggen av Sintef når det gjaldt tilgang på ressurser og interne oppdrag», heter det hos NTNU-historikerne

¹⁹ SINTEFs arkiv, «SINTEF-gruppens forretningsidé – organisatoriske konsekvenser», notat fra Moe 28. august 1984, styremøte 7. september 1984.

²⁰ SINTEFs arkiv, styremøte 9. oktober 1992.

(Brandt & Nordal, 2010, s. 447). SINTEFs administrative slagkraft var bygd til å være overlegen og brukte NTNUs kompetanse «etter eget for godt befinnende», hevdet enkelte ved NTNU.²¹

Sett fra NTNU så SINTEF ut til å gå sin egen vei sist i 1990-årene (Nygaard, Grove & Aven, 2025). SINTEFs varsel i 2000 om at selskapet ville inn i en ny vekstfase der det også skulle letes etter universitetspartnere utenfor Trondheim, dempet ikke uroen ved NTNU.²²

Mot en ny SINTEF-modell?

Gulowsen (2000, s. 420) framhevet SINTEF som i første rekke en forlengelse av NTH. Samarbeidet mellom institusjonene skulle først og fremst tjene det som nylig hadde blitt til NTNU, da han skrev dette i 2000. Vi vil si at dette neppe ga et korrekt bilde av forholdet mellom institusjonene rundt årtusenskiftet. NTNU var da ikke bare en fortsettelse av NTH, likeså lite som SINTEF i 2000 var det samme som ti år tidligere. SINTEF hadde befestet sin nasjonale rolle og sentrale posisjon i det teknisk-industrielle oppdragsmarkedet og dermed styrket relasjonene til store oppdragsgivere og til det norske og til dels til de europeiske forskningsrådene – begge deler delvis uavhengig av NTH/NTNU.

Etableringen av NTNU integrerte NTH i en institusjon med langt flere fagområder enn de teknisk-industrielle og med universitetsinstitutter uten samarbeid med SINTEF. Rundt år 2000 var det derfor ikke lenger selvsagt at SINTEF-modellen skulle overleve. Spørsmålet var om noen, og i så fall hvordan, ville ta initiativ for å gjøre noe med situasjonen.

Den viktigste reaksjonen mot at NTNU og SINTEF gled fra hverandre, kom gjennom den såkalte Firerbanden – fire dekaner fra Gløshaugen som kartla det eksisterende samarbeidet mellom de to institusjonene og kom med konkrete forslag til hvordan forholdet videre kunne organiseres. Gløshaugens Firerbande, i motsetning til partikadrene som hadde ledet Kinas kultur-

²¹ *Universitetsavisa* 18/2000.

²² Samme.

revolusjon i 1960-årene, ville føre samarbeidet mellom NTNU og SINTEF videre og styrke det i en ny form. Skaden etter SI-fusjonen skulle repareres. Det interessante her er at initiativet til å styrke samarbeidet mellom SINTEF og NTNU kom fra NTNU. Dette kan tolkes som at NTNU nå var blitt mer avhengig av SINTEF enn motsatt.

Forslaget til løsning var for det første å etablere gjensidig forpliktende avtaler mellom institusjonene, for så, med støtte fra ledelsen for SINTEF og NTNU, å «sørge for avtalefestede samarbeidsformer på grasrotnivå» (Brandt & Nordal, 2010, s. 448). I dette lå en erkjennelse av at samarbeidet måtte formaliseres. Det holdt ikke med det uformelle samarbeidet som Stenstadvold hadde lagt til grunn, og som hans etterfølgere i hovedsak hadde videreført.

Samarbeidsstrategien ble operasjonalisert gjennom de såkalte Gemini-sentrene, nye tvillingsentre der fagmiljøer fra NTNU og SINTEF skulle møtes og satses på fra begge institusjoner. De fire første sentrene ble offisielt åpnet av næringsminister Ansgar Gabrielsen (H) fredag 29. august 2003.²³

Gemini-sentrene skulle formalisere og styrke allerede inngåtte samarbeid. I tillegg til at NTNU fokuserte på grunnforskning og SINTEF mer på anvendt forskning, skulle samarbeidet innebære å se disse to aspektene i sammenheng. Dette viser hvordan SINTEF også var avhengig av den mer disiplinære og grunnleggende forskningen i all sin tverrfaglige prosjektsatsing.

I dette lå det videre at NTNU anerkjente at SINTEF var sterkere innenfor anvendt forskning enn universitetet, slik at de to institusjonene samlet kom bedre ut enn hver for seg – slik grunnideen jo var. Firerbandens gjennomgang og Gemini-sentrene revitaliserte samarbeidet mellom to institusjoner som var grunnleggende forandret i løpet av 1990-årene, og reetablerte en bevissthet om betydningen av samarbeidet hos begge.

Revitaliseringen av samarbeidet kom i grevens tid. I 2003 ble det klart at det ville komme endringer i universitetsloven som la opp til at universitetene i større grad skulle tjene penger gjennom betalte oppdrag (NOU 2003: 25. *Ny lov om universiteter og høyskoler*). Den nye universitets- og høyskoleloven (*Lov om universiteter og høyskoler*) ble iverksatt i 2005.²⁴ De nye føringene førte til konkurranse mellom universiteter og høyskoler på den ene siden og

²³ *Universitetsavisa*, 28. og 30. august 2003.

²⁴ For mottakelsen fra Trondheimsmiljøene, se *Universitetsavisa*, 23. september 2003.

forskningsinstituttene de samarbeidet med på den andre. Også i Trondheim ble det i noen grad konkurranse. Men da var samarbeidet om Gemini-sentrene under utvikling, og med Eivind Hiis Hauge som NTNU-rector. Hauge – som hadde vært en del av Firerbanden – understreket sterkt at det konstruktive samarbeidet mellom institusjonene måtte fortsette, selv om NTNU også skulle tjene penger på forskningen sin.²⁵ Samarbeidet skulle nettopp styrke Trondheim som teknologihovedstad – «slik at ikke utlendinger fra Oslo – og utlandet – blir forvirret.»

«SINTEF-modellen» hadde vært et forbilde for samarbeid mellom UH-institusjoner og regionale forskningsinstitutt og randsonelinstitut, slik de hadde vokst fram fra 1970-årene (se kapittel 15; NOU 1981: 30B, Vedlegg 4, s. 263). Samtidig reflekterte modellen en nærhet og et samarbeid som var etablert over tid og som ikke var enkelt å kopiere. Den hadde i Røviks (2016) terminologi måtte bli oversatt ved de enkelte institusjonene som skulle samarbeide. Forskningspolitikken på 2000-tallet innebar deretter skarpere skillelinjer mellom læresteder og forskningsinstitutter. SINTEF og NTNU klarte likevel å fornye samarbeidet, tjene på dette og stå imot forsøk på grunnleggende endringer. Men samarbeidet møtte nye utfordringer.

I mai 2014 ba Kunnskapsdepartementet om innspill til framtidig struktur innenfor UH-sektoren, ut fra et ønske om færre, mer kompetente institusjoner som utnyttet ressursene bedre (Sand, 2024). Flere toneangivende aktører i NTNU luftet muligheten for at en styrking av samarbeidet institusjonene imellom kunne skje ved at NTNU overtok SINTEF. Universitetets styremedlem Bjarne Foss, kommende prorektor for forskning, stod fram som en tilhenger av «en tettere, kanskje eiermessig, kopling mellom NTNU og SINTEF» i *Universitetsavisa*.²⁶ Denne oppfatningen synes å ha hatt tilhengere helt til topps i NTNU. SINTEF var på sin side ikke interessert i en slik løsning, noe konsernsjef Steinsmo umiddelbart slo fast.²⁷

Men også Kunnskapsdepartementets oppfordring – og utfordringene den medførte – ble møtt ved å utvikle nye former for samarbeid. I fellesprosjektet «Bedre sammen» gikk ledelsen ved NTNU og SINTEF gjennom styr-

²⁵ Årsrapport 2003, s. 20–21.

²⁶ Bjarne Foss i *Universitetsavisa*, 10. september 2014.

²⁷ *Universitetsavisa*, 27. oktober 2014.

ker og svakheter i samarbeidet. Konklusjonen ble at NTNU måtte klargjøre sitt forhold til SINTEF – både hvilket strategisk bidrag SINTEF gav NTNU, og hvordan NTNU ville at SINTEF skulle utvikle seg. Noen overtakelse av SINTEF fra NTNUs side var ikke aktuelt. I stedet skjedde det en opprydding i ordningen med Gemini-sentrene, med en kraftig økning i antall.

I 2017 kunne SINTEFs og NTNUs fellesavis, *Gemini* – som sentrene fikk samme navn som, for på samme måte å vise fellesskapet mellom de to institusjonene – fortelle at samarbeidet hadde blitt kåret til det beste i verden mellom slike institusjoner.²⁸ I rankingen til *Times Higher Education* var det riktignok NTNUs publiseringsamarbeid med SINTEF som industripartner – en sentral indikator for styrken i denne typen samarbeid – som ble sammenlignet med andre universiteters.

SINTEF-modellen før og nå

Vi har fortalt om hvordan SINTEF ble til, hva som så gjorde det mulig å snakke om en SINTEF-modell 25 år etter etableringen, og til slutt hva som skjedde med modellen under og etter SINTEFs sterke vekst og reorganiseringer i 1980- og 1990-årene. Ga det fortsatt mening å snakke om en SINTEF-modell på 2000-tallet?

For det første ble SINTEF til som en konsekvens av etableringen av SI og som et redskap for NTH. Samarbeidet mellom SINTEF og NTH, slik det utviklet seg over tid, har noen trekk som er viktigere enn andre (Nygaard, Grove & Aven, 2025). Grunnlaget ligger i det langvarige samarbeidet mellom de to institusjonene, med utgangspunkt i NTHs behov for SINTEF som en oppdragsinstitusjon. I tråd med Mintzbergs (1983) adhokrati viste SINTEF seg å være en problemløser for høgskolen også på andre områder, særlig ved å bygge opp vitenskapelig infrastruktur som laboratorier og forskningsbygg. I perioden fram mot 1970 var det rimelig å snakke om en SINTEF-modell – først og fremst for måten SINTEF og NTH hadde ordnet sitt forhold på, men

²⁸ *Gemini*, 9. mars 2017.

også for måten SINTEF sammen med NTH forholdt seg til oppdragsmarkedet og de forskningsbevilgende myndighetene.

Vi har for det andre vist hvordan modellen endret seg fra midten av 1970-årene. Forholdet mellom SINTEF og NTH ble til et samarbeid mellom mer likeverdige, men utfyllende institusjoner. En konsekvens var at de to institusjonene utad ble oppfattet som én, eller som ett felles faglig miljø. Innad i de to institusjonene har slike oppfatninger samtidig skapt spenninger i ønsket om å fremme interessene til egen institusjon. Samtidig har nærheten mellom de to også tidvis gjort det vanskeligere å oppnå tilsvarende nærhet til andre institusjoner, der særlig SINTEFs samarbeid med UiO formelt sett ble nokså likt.

Det felles grunnlaget gjennom etablering og historie gjorde det likevel mulig å reetablere samarbeidet rundt tusenårsskiftet, etter at NTH ble en del av et større NTNU og med et SINTEF som både hadde vokst og gått sammen med SI. SINTEF-modellen ble etablert i en situasjon der SINTEF i første rekke skulle tjene interessene til høgsolen og professorene der. Nå var situasjonen en annen. Divisjonaliseringen, vendingen mot oppdragsmarkedet og den sterkere nasjonale rollen SINTEF fikk, endret balansen i modellen. Samarbeidsrelasjonen SINTEF-NTNU måtte fornyes for å redde den. Rundt tusenårsskiftet ble samarbeidet gjenreist på en måte som var robust nok og formalisert nok til å tåle endrede vilkår, både for forskningsfinansiering og for samarbeid mellom forskningsinstitutter og UH-institusjoner. Geminisentrene, med fagmiljøer fra begge organisasjoner, var trolig den sterkeste revitaliserende kraften.

Utover i 2000-årene fikk samarbeidet en mer formell karakter, og det var tydeligere og mer bevisst forankret i ledelsen ved institusjonene. Det fortsatt uformelle ved kulturen kom til uttrykk ved at vedlikehold lett ble glemt til det oppstod slitasje. For å opprettholde og utvikle felleskulturen trengtes dermed stadige krafttak. Ved siden av at samarbeidet foregikk mellom forholdsvis jevnsterke, men forskjellige organisasjoner, var formaliseringen av kontakten fra faggrupper til ledelse et viktig nytt trekk i en revidert SINTEF-modell.

Gjensidig kunnskap om hvordan de respektive organisasjonene fungerte har vært viktig. Kunnskapen har variert med aktører, over tid og med personlige erfaringer. Rolleforståelsen mellom SINTEF og NTNU synes samlet å ha blitt mer samstemt de siste 20 årene, der nærheten mellom fagmiljøene er fulgt opp av bedre kontakt på øverste nivå i organisasjonen. Samtidig er

det viktig å erkjenne at interessene mellom de to institusjonene ikke alltid er sammenfallende. Samarbeid betyr ikke fravær av konkurranse. Å sortere ut når det skal samarbeides og når det konkurreres, ses som viktig av ledere hos både SINTEF og NTNU når det skal søkes om forskningsmidler i både Norge og Europa.

Det viktigste i samarbeidet har, slik vi vurderer det, vært en evne til å endre det over tid, måten de to institusjonene identifiseres utenfra, samt en gjensidig forståelse for at SINTEF og NTNU er institusjoner som kan ha ulike interesser. Først gjorde adhokrati-formen SINTEF til et redskap for NTH. Organisasjonstypen la grunnlag for vekst i mange retninger og former. Da SINTEF håndterte veksten gjennom divisjonalisering og markedsorientering, utfordret det samarbeidet og truet selve SINTEF-modellen. SINTEF-modellen eksisterer imidlertid fortsatt, men innholdet i den er tilpasset en ny forskningsvirkelighet mellom to institusjoner som både er forskjellige og mer jevnbyrdige enn da SINTEF ble etablert i 1950.

Referanser

- Andersen, K. G. & Yttri, G. (1997). *Et forsøk verdt: Forskning og utvikling i Norsk Hydro gjennom 90 år*. Universitetsforlaget.
- Brandt, T. (2017). Envisioning a national infrastructure for science – academic entrepreneurship in 1890s–1950s Norway. *Management & Organizational History*, 12(3), 216–236. <https://doi.org/10.1080/17449359.2017.1371047>
- Brandt, T. & Nordal, O. (2010). *Turbulens og tankekraft: Historien om NTNU*. Pax Forlag.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Børresen, A. K. (1991). *Fra tegneøving til regneøving: Om undervisning og forskning innen elektronikk 1945–1970*. Universitetet i Trondheim, Senter for vitenskap, teknologi og samfunn.
- Collett, J. P. & Skoie, H. (1981). *Teknisk-industriell forskningsorganisasjon i Norge 1945–1980: Prinsipiell debatt og hovedlinjer i utviklingen*. Vedlegg 3 i NOU 1981:30B, s. 89–194.
- Elvbakken, K. T. & Heiret, J. (2022). Universitetet i forskningsbyen Bergen. I A. Andresen, D. Blazevic & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet I Bergen 1946–2021. Bind I. Politikken og hverdagen, Universitetet i Bergen 1946–2021*. (s. 423–456). Fagbokforlaget.
- Gulowsen, J. (2000). *Bro mellom vitenskap og teknologi: SINTEF 1950–2000*. Tapir.
- Kvaal, S. (2000). Etableringen av SI og SINTEF. I J. Gulowsen, *Bro mellom vitenskap og teknologi: SINTEF 1950–2000* (s. 40–52). Tapir.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. *Management Science*, 26(3), 322–341. <https://doi.org/10.1287/mnsc.26.3.322>

- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall.
- Moe, J. (1990). SINTEF blir konsern – og går ut i Europa. I G. Sand (Red.), *SINTEF 40 år: En jubileumsberetning*. SINTEF.
- Moe, J. (1999). *På tidens skanser*. Tapir.
- NOU 1981: 30A. *Forskning, teknisk utvikling og innovasjon*.
- NOU 2003: 25. *Ny lov om universiteter og høyskoler*.
- Nygaard, P., Grove, K. & Aven, H. B. (2025): *Teknologibyggerne. SINTEF 1950–2025*. Fagbokforlaget.
- Røberg, O. A. (2000). *Vitenskap i krig og fred: Astrofysikeren Svein Rosseland i norsk forskningspolitikk 1945–1965*. Universitetet i Oslo.
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge transfer as translation: Review and elements of an instrumental theory. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 290–310. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12096>
- Sogner, K. (2003). *Skaperkraft: Elkem gjennom 100 år: 1904–2004*. Messel forlag.
- Stenstadvold, K. (1990). Organisasjonen utvikles – i nært samvirke med NTH. I G. Sand (Red.), *SINTEF 40 år: En jubileumsberetning*. SINTEF.
- Westin, S. (1990). SINTEF blir etablert. I G. Sand (Red.), *SINTEF 40 år: En jubileumsberetning*. SINTEF.



Arne Jensen på tarefangst.

Foto: Schrøder, Sverresborg Trøndelag Folkemuseum.

Finstad, T. (2025). Fra tang og tare til dyrking av havet: Norsk institutt for tang- og tareforskning.

I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 213–235). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530109>

Kapittel 9

Fra tang og tare til dyrking av havet

Norsk institutt for tang- og tareforskning

Terje Finstad

Innledning

Norsk økonomi er nært knyttet til havet og dets skapninger. Torske- og sildefiskeriene var lenge blant de viktigste næringsveiene, og i moderne tid ble lakseoppdrett den viktigste norske næringen etter oljen. I fortellingen om det som i dag ofte omtales som et «oppdrettseventyr», er laksen den helt dominerende arten. Ingen andre marine skapninger har blitt gjenstand for den samme typen verdiskapning som denne. Samtidig er det ikke uproblematisk at fortellingen om norsk havbruk stort sett tar utgangspunkt i denne skapningen (Hovland, 2014). Det er langt fra bare denne skapningen som er forsøkt bragt under kultur, og det ensidige søkelyset på laks gjør at fortellingen om norsk havbruk fremstår som mer av en suksesshistorie enn den kanskje er. Dermed får vi også et dårligere

bilde av hvordan forholdet mellom forskning, stat og industri er formet i tilknytning til havbruket.

Dette kapittelet skal ta for seg Norsk institutt for tang- og tareforskning (NITT), ett av de litt glemte forskningsmiljøene som har hatt stor betydning for vår tids politiske og industrielle visjoner om norsk havøkonomi. NITT ble etablert av Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) i 1949 for å kartlegge tang- og tareforekomstene på norskekysten og mulige bruksområder for disse. Norskekystens rike forekomster av disse vekstene hadde da vært utnyttet i lang tid. Tang og tare ble brukt som gjødsel og dyrefôr i deler av landet, og på 1600-tallet begynte nordmenn å selge tangaske til britisk glassindustri (Johannessen, 2020, s. 197–211). Senere ble tang og tare utnyttet som kilde til jod. Stoff fra tang og tare ble brukt for å blande ut impregneringsstoffer, i såpe, tannkrem, marmelade og gelé. NTNFs vedtak om å etablere NITT var derfor delvis begrunnet i ønsket om å videreutvikle en eksisterende industri (Johannessen, 1989).

NITT er et eksempel på hvordan staten så til vitenskap og forskning for å utvide de mulige bruksområdene for en ressurs det fantes mye av, og for å videreutvikle en eksisterende økonomi. Hvordan dette skulle foregå, var imidlertid ikke åpenbart. Flere historikere har vist at forholdet mellom NITT, staten og industrien ikke var enkelt, og i flere saker ble det stilt spørsmål ved instituttets innretning og arbeid (Johannessen, 1989; Indergaard, 2009; Lykknes & Gusland, 2015). Dette kapittelet bygger på tidligere historikers arbeid, rapporter om instituttet og arkivmateriale fra NTNF.¹ Snarere enn å skrive NITTs historie, brukes utvalgte debatter om instituttet til å synliggjøre skiftende konstellasjoner mellom vitenskap, stat og industri i Norge fra andre verdenskrig og opp til vår tid. I så måte handler dette kapittelet om hvordan ulike aktører så for seg at instituttet best kunne bidra til å styrke norsk havøkonomi og tjene den til enhver tid rådende politikken på feltet, men også om hvordan NITT bidro til å prege det som ble til norsk havbruksnæring og -politikk.

¹ NTNF-materialet er fra Stig Kvaals NTNF-arkiv (SK-arkiv). I forbindelse med sitt doktorarbeid om NTNFs tidlige historie, har Kvaal bevart store mengder materiale fra NTNF-arkivet, som referat fra rådsmøter, arbeidsutvalg og annet. Kvaal skal ha takk for å ha stilt materialet til disposisjon.

Kunnskapen og ressursene

I NTNFs tiårsberetning fra 1956 kan vi lese at da NITT kom i gang i 1949, savnet det oversikt over høstbare tang- og tareforekomster i Norge (Barlaup, 1956, s. 81–82):

[...] og vi hadde lite rede på artenes stofflige sammensetning. Det bilde vi kunne danne oss av deres økonomiske verdi, var derfor høyst usikkert. *Hva* vi visste var at vi langs vår kyst, hvor bare fastlandskystlinjen er anslått til 20 000 km, hadde Europas største forekomster av tang og tare med et tørrstoffinnhold som måtte antas å måle seg med tørrstoffinnholdet i gressvegetasjonen på land. *Hva* vi videre visste var at andre land, med ganske annerledes beskjedne algeforekomster, hadde startet store alginatindustrier og at disse industriene var basert på en intens forskningsvirksomhet gjennom atskillige år.

Det ble argumentert for at tang og tare kunne bli en ressurs dersom det ble bygd opp kunnskap om disse vekstene. Rapporten gikk så langt som å påstå at mangel på kunnskap hadde gjort at «vi» ikke visste hvilket potensial tang og tare hadde i industrisammenheng. Beretningen la dermed opp til en fortelling om hvordan vitenskapelig kunnskap var nødvendig for å oppdage mulighetene i de antatt enorme tang- og tareforekomstene langs norskekysten. Ikke helt overraskende ble NITT presentert som institusjonen som tok tak i denne kunnskapsmangelen.

Etableringen

Nettopp dette var også noe av grunnlaget da NITT ble etablert 24. oktober 1949. Tidligere samme år nedsatte NTNf et utvalg som skulle komme med forslag til «tiltak for utforskning og industriell utnyttelse» av de store tang- og tareforekomstene langs norskekysten. I utvalget satt professor Trygve Braarud, disponent Haakon Kierulf, professor Henrik Printz og professor Nils Andreas Sørensen. Utvalget foreslo opprettelse av et Norsk institutt for tang- og tareforskning som et selvstendig institutt under NTNf. Det foreslo at instituttet skulle «være et sentralorgan for forskning som kan føre til

en effektiv og rasjonell utnyttelse av Norges forekomster av tang- og tare» (Laland, 1965, s. 1). Dette handlet med andre ord om kunnskap om ressurser og for industri.

Utvalget fikk gjennomslag, og NTNf vedtok å opprette NITT. Vedtektene sa at instituttet skulle arbeide med botaniske og kjemiske analyser samt tekniske spørsmål knyttet til bruken av tang og tare som råstoff for industri. Instituttets oppgaver var å drive vitenskapelig forskning på områder som ikke var tilfredsstillende ivaretatt, samt å samle og gjøre kjent teoretiske undersøkelser og praktiske erfaringer fra inn- og utland. Også konsultasjonsvirksomhet var en del av programmet, så langt instituttets ledelse fant det ønskelig og forsvarlig (Laland, 1965, s. 1).

Styret i NITT var sammensatt av menn fra vitenskap og industri. Professor Trygve Braarud fra Universitetet i Oslo (UiO) ble første formann, og disponent Haakon Kierulf fra selskapet A/S Protan, professor Nils Andreas Sørensen fra Norges tekniske høyskole (NTH) og disponent Haakon Torgersen fra A/S Algea Produkter var medlemmer. Etter en kontrovers mellom Protan og NITT, trakk Kierulf seg fra styret i 1951. Han ble erstattet av Aage Lund fra Lilleborg AS (Barlaup, 1956, s. 86). Instituttet fikk to avdelinger: en botanisk og en kjemisk, og det ble antydnet at en teknisk avdeling kunne komme til senere. Den botaniske avdelingen startet opp i 1950 med professor Henrik Printz fra Landbrukshøgskolen på Ås som bestyrer. Det tok noe tid før det ble ansatt en bestyrer for den kjemiske avdelingen (NTNF, 1950, s. 12).

Instituttet skulle drive vitenskapelig forskning, samle eksisterende kunnskap og erfaring, samt drive «konsultasjonsvirksomhet». Konsulentvirksomheten var sannsynligvis rettet mot både eksisterende og fremtidig tang- og tareindustri. Det er interessant å merke seg at instituttets ledelse fikk relativt frie hender. Konsultasjonsvirksomheten måtte være «ønskelig og forsvarlig», og det var opp til ledelsen av NITT å definere hva dette skulle innebære. Styrets sammensetning viser at det var ønskelig med sterke koblinger mellom NITT og industrien.

De første årene var instituttet ikke samlokalisert. Botanisk avdeling var hovedsakelig plassert i Oslo på Blindern, der professor Printz hadde kontor, men avdelingen hadde også en botaniker stasjonert i Reine fra 1950 til 1954. Den kjemiske avdelingen var lokalisert ved NTH. Fra 1954 ble Trondheim instituttets hovedsete. I 1958 tok det over lokalene som Institutt for silikatforskning tidligere hadde brukt (Devik, 1960, s. 202). Etter hvert fikk også

den botaniske avdelingen sitt tyngdepunkt i Trondheim. Lokaliseringen førte til tette forbindelser til NTH fra begynnelsen av. Ifølge Mentz Indregard var styremedlem og NTH-professor Nils Andreas Sørensen daglig innom instituttet for å se hvordan det sto til, og instituttets ansatte foreleste jevnlig på NTH (Indergaard, 2009).

Med etableringen av NITT la staten til rette for ny kunnskap om vekster som det var rikelig av langs norskekysten. Samtidig signaliserte dette en endring fra tiden før andre verdenskrig. I Kina og Japan ble tang og tare lenge brukt til mat, medisiner og kjemiske substanser. I England oppdaget den engelske kjemikeren Edward Stanford alginsyren i 1883. Dette ble raskt utgangspunktet for alginatindustri flere steder, men særlig i Storbritannia, Frankrike, USA og Sovjet. Mange av de tidlige selskapene gikk over ende, men enkelte store selskaper ble etablert på 1930-tallet, slik som Kelco Company, som etter hvert ble verdens største produsent av alginat. Den tidlige alginatindustrien drev forskning om bruksområder for råvarene, tang og tare, og for alginat.

I Norge var det ifølge Johannessen (1989) stor interesse for «tang-saken», og mellom 1934 og 1941 bevilget Handelsdepartementet 80 000 kroner til tang- og tareforskning ved Hermetikkindustriens Laboratorium i Stavanger. Laboratoriets folk reiste rundt i Europa for å studere anvendelser av alginat. I 1941 inn gikk Handelsdepartementet en avtale med Lilleborg om at alle resultater fra Hermetikkindustriens Laboratorium skulle stilles til disposisjon, mot at departementet fikk prosenter av alginatsalget fra Lilleborg. Hermetikklaboratoriets forskning ble siden overført til Lilleborg (Johannessen, 1989, s. 17–19).

Før og under andre verdenskrig synes det som om forskningen på tang og tare for en stor del foregikk i regi av industrien, med en viss støtte fra staten. Samtidig var kjemiingeniører utdannet fra NTH viktige fra begynnelsen av. Opprettelsen av et eget tang- og tareinstitutt kan dermed tolkes som at både industrien og NTNf så behov for å konsentrere den norske forskningsinnsatsen om tang og tare for å få en levedyktig industri i en stadig hardere internasjonal konkurranse.

Det er viktig å merke seg at etableringen av et sentralt tang- og tare-forskningsinstitutt ikke var unikt i internasjonal sammenheng. I Skottland ble Institute for Seaweed Research etablert i 1947, og dette var en inspirasjon for etableringen av NITT (Fletcher, 1947, s. 662–664). NITT kan dermed ses som en videreføring av samarbeid mellom næring, stat og vitenskap, samtidig

som det representerte økt innsats for det som må kunne sies å være et godt eksempel på kunnskapsbasert industri.

Kartlegging og nytte

Forskningsaktiviteten ved NITT var relativt omfattende. Frem til og med 1964 hadde forskerne publisert 162 «foreløpige rapporter». Disse dannede grunnlaget for 30 publikasjoner i instituttets egen serie, samt 64 tidsskriftartikler. Publikasjonene fordelte seg på instituttets arbeidsfelt: 22 var botaniske arbeider orientert mot mengdebestemmelse og anatomiske studier av tang og tare, mens 57 omhandlet tang og tares kjemiske sammensetning. De resterende artiklene handlet om analysemetoder og praktiske arbeider knyttet til tangmel (Laland, 1965, s. 15).

Den botanisk orienterte delen av forskningen omfattet kartlegging av tang- og tareforekomstene på Vestlandet og i Nord-Norge. Inntil 1954 la botanikerne vekt på stortare og studier av vegetasjon i fjæresonen. Fra 1954 ble mengdebestemmelse av fjæresonens tangarter viktigere, delvis på bakgrunn av en diskusjon om overbeskatning i visse områder. Den såkalte «rutetakseringsmetoden» ble sentral. Ved å dele et område i ruter og undersøke mengden i en gitt rute, kunne forskerne anslå mengden tang i et begrenset område og på store kyststrekninger. I tillegg ble «gjenvekst» av tang og tare etter høsting og «mikroskopisk identifisering» av tørkede tang- og tareprøver studert. Dette var nyttig for å identifisere hvilke alger som var i tangmelindustriens blandinger. Ifølge NITT bidro disse studiene til økt kjennskap til tang- og tareartenes anatomi, men også til deres verdi som tilskuddsfôr (Laland, 1965, s. 11–12).

Den kjemiske forskningen kartla hovedkomponentene i tang- og tarearter, inkludert innholdet av vitaminer og mineraler, samt hvordan dette varierte geografisk og med årstidene. Forskningen skulle gi grunnlag for «vurdering av de forskjellige tang- og tarearters verdi som fôrstoff». Den kjemiske forskningen undersøkte også verdien av tang og tare som tilskuddsfôr og gjennomførte «fôringforsøk» med kyllinger, høns, sauer, slaktesvin og tvillingkyr. Det ble også arbeidet for å øke kvaliteten på produksjonen av tangmel. Fra 1960 ble studier av karbohydratkomponentene i tang og tare, særlig alginsyren, en hovedoppgave. Dette ble fulgt opp med studier av hvordan produksjonen av alginat kunne optimaliseres. Instituttet sendte inn patentsøknader, og særlig én av dem ble kontroversiell (Laland, 1965, s. 12–15).

I presentasjonen av forskningen ved NITT gikk vitenskapelige, forvaltningsmessige og industrielle hensyn hånd i hånd. Forskningen lignet tradisjonell forskning, der artssammensetning, mengde og innhold ble kartlagt. Samtidig var det en sammenheng mellom vitenskapens interesser og staten og industriens behov for å kjenne sitt ressursgrunnlag. Forskningen kartla ikke bare ressursenes mengde og innhold, men også hvordan de kunne forvaltes. NITT beskrev forskningen som vitenskapelig nybrottsarbeid, der metodeutvikling spilte en viktig rolle.

Inntil 1967 bevilget NTNf over seks millioner kroner til NITT. Fra 1967 til 1974 ble ytterligere 4,5 millioner bevilget. Midlene fra industrien var samtidig beskjedne. NTNf finansierte NITT i over 20 år (Lykknes & Gusland, 2015). Instituttet drev ikke oppdragsforskning betalt av industrien for å løse dens utfordringer, men hadde en betydelig rådgivningsvirksomhet. Ifølge Norske Tangmelprodusenters Forening besøkte instituttets ansatte landets tangmelfabrikker én til to ganger i året for å gi «råd og vink». Videre sendte instituttet ut «Tangmelposten» med popularisert stoff for industrien og registrerte tangmelomsetningen fra norske fabrikker.²

Selv om NITT fikk det meste av finansieringen fra staten, drev instituttet forskning som var relevant for ulike deler av tang- og tareindustrien. Forskere var opptatt av å skaffe kunnskap om verdien av tangmel som fôrstoff og sikre at tangmelet holdt jevn kvalitet. Å kartlegge tang- og tareartenes innhold av vitaminer og mineraler handlet også om å lage et «salgsunderlag» for tangmelindustrien. En gammel praksis der dyr hadde fått tang og tare som tilleggsfôr, kunne nå støttes av kunnskap og innholdsoversikter.

Koordinering og kontrovers

I referatene fra NTNfs rådsmøter finnes flere eksempler på at instituttets forhold til stat og industri var tema. I 1954 tok for eksempel rådsmedlem Eirik Heen, fra Fiskeridirektoratets kjemisk-tekniske forskningsinstitutt, til orde for at instituttene som NTNf opprettet, i «størst mulig grad koordinerte sin virksomhet med arbeid som ble gjort i offentlige etater». Han spurte om dette

² Kopi av brev datert 24. mai 1965 fra formann i Norske tangmelprodusenters landsforening, disponert H.H. Torgersen, Algea produkter A/S. Fra Laland mfl. (1965), Innstilling fra utvalg for vurdering av Norsk institutt for tang- og tareforskning. Oslo: NTNf, vedlegg 5.

var noe instituttene selv skulle ta initiativ til, eller om de ventet på at offentlige etater kom til dem. Professor Sørensen forklarte at NITT hadde utstrakt kontakt med myndighetene. Etter kontakt med Landbruksdepartementet hadde NITT etablert et utvalg for en bestemt sak (fôringsforsøk) og hadde «utmerket» samarbeid med Industridepartementet. Samtidig understreket han at instituttet var glad for «at det ikke ble bebyrdet med altfor mange spørsmål som ville ta tiden bort fra det direkte forskningsarbeid».³

Heens spørsmål viser at NTNFs institutter var forventet å ha kontakt med offentlige etater. Sørensen understreket at selv om NITT hadde slik kontakt, var det viktig at forskningen ikke ble forstyrret. Kanskje var dette en vanskelig balanse. Sørensen vektla at det vitenskapelige arbeidet måtte gå foran å svare på behovene offentlige etater måtte ha til enhver tid. Utvekslingen mellom Heen og Sørensen ble ikke fulgt opp, noe som kan tyde på at dette ikke var kontroversielt.

Forholdet til alginatprodusenten Protan skapte imidlertid store utfordringer. I 1951 trakk daværende disponent i selskapet, Haakon Kierulf, seg fra NITTs styre i protest mot instituttets forskningsplaner. Kierulf var blant annet uenig i at den pågående kartleggingen av tang og tare skulle foregå fra Ålesund og nordover. Han mente instituttets arbeid tok «mer og mer karakter av diletanteri og av å flyte ut i rene vitenskapelige undersøkelser».⁴ Styreleder Nils Andreas Sørensen svarte i brevform at han antok at «industriens representanter ikke på noen måte mener at instituttets kjemiske avdeling skal ha karakteren av supplement til dens driftslaboratorier».⁵ Forholdet mellom det største selskapet i norsk tang- og tareindustri og instituttet forble betent frem til Kierulfs død i 1959 (Johannessen, 1989; Indergaard, 2009).

Da Kierulf døde, tok Morten Hansen over som administrerende direktør i Protan. Han søkte kontakt med NITT, men det oppsto raskt nye konflikter. I referater fra NTNFs arbeidsutvalg (AU) kan vi lese hva som skjedde. Hansen tok kontakt med NITT da han «hadde bragt på det rene at NITT hadde under utvikling og patentering en prosess for fremstilling av alginat fra stortare, og han var øyensynlig engstelig for at denne skulle stilles til disposisjon for

³ SK-arkiv, referat NTNFs rådsmøte 23.02.1954.

⁴ Brev fra Kierulf til styret i NITT 1951, gjengitt i Indergaard, 2009, s. 156.

⁵ Samme sted.

konkurrenter.» Han fryktet at konkurrenter kunne få gratis informasjon fra NITT, mens Protan selv måtte forske frem den samme kunnskapen. I tillegg ønsket Hansen å tre inn i NITTs styre.⁶

Protan utvant på denne tiden alginat fra andre, mindre tilgjengelige tang- og tarearter og hadde forsøkt å bruke stortare uten å lykkes. Høsten 1962 sendte selskapet en klage til NTNF.⁷ Klagen ble behandlet frem og tilbake uten avgjørelse i flere år. På et møte i NTNFs AU ble saken tatt opp. Da var NITT i ferd med å inngå et samarbeid med en bedrift som ønsket å bruke deres metode. Dette ble stoppet, og AU gjorde det klart at slike engasjement måtte diskuteres i AU først.

AU var også skeptisk til Hansens ønske om å tre inn i NITTs styre. I referatet står det at «man i prinsippet gjerne hadde en representant for bedriften i styret, men at man syntes man burde drøfte samarbeidet noe først og få dette normalisert før en beslutning om styredeltakelse ble fattet». AU landet på at selv om det så farer ved å patentere prosesser, var dette utviklet ved hjelp av offentlige midler og resultatene måtte derfor stilles til disposisjon for alle. Protan «kunne ikke ha noen rett til å holde andre bedrifter vekk fra resultatene med den begrunnelse at det ville gå ut over deres salg på det utenlandske marked».⁸

I de følgende AU-møtene ser vi at Protan fortsatt ikke var fornøyd. I en rekke brev etterspurte selskapet NITTs vedtekter og informerte om at det ville forfølge saken utenom NTNF. Det finnes også brev fra Eksportrådet som ønsket opplysninger om saken. Protan hadde kontaktet industriminister Karl Trasti (Ap) og Industridepartementet og hadde trukket patentet til NITT i tvil da det ifølge selskapet lignet for mye på to amerikanske patenter.⁹ Protan ville med andre ord ikke slippe saken.

NTNF slapp heller ikke saken. Den 16. mai 1964 tok AU opp spørsmålet om utnyttelse av forskningsresultater ved NITT. Diskusjonen gikk tydelig i retning av at Protan ikke fikk gehør. Selskapet var selv svært ivrig på å patentere, og det kunne selv dra nytte av NITTs patent. Protans viktigste konkurrenter var utenlandske, og AU kunne derfor ikke forstå hvorfor selskapet ønsket

⁶ SK-arkiv, referat fra AU-møte 16.01.1964, s. 3.

⁷ Feiden og sitater fra brev er gjengitt i Indergaard, 2009, s. 155–159.

⁸ SK-, referat fra AU-møte 16.01.1964, s. 3–4.

⁹ Samme, referat fra AU-møte 06.05.1964.

å «bekjempe norske konkurrenter». For å beskytte prosessen og den norske industrien måtte den patenteres, og saken burde derfor få gå sin gang. Vedtaket ble dermed at AU ikke hadde innsigelser mot at resultatene ved alginatprosessen ble patentert.¹⁰

Saken stoppet imidlertid ikke der. I 1965 søkte firmaet Ingvald Smørholm og Sønner NTNf om å sette i gang alginatproduksjon ved bruk av metodene som NITT hadde utviklet. Dette utløste igjen diskusjoner om forholdet til Protan. Laland tok til orde for at det på nytt burde forsøkes å få til et samarbeid med Protan, mens andre mente dette ikke var mulig. Noen argumenterte for at en ny produsent ikke utgjorde noen trussel mot Protan, ettersom selskapet eksporterte det meste av sin produksjon. Sivilingeniøren Finn Lied, som var direktør ved Forsvarets forskningsinstitutt og NTNfs styreleder, og senere industriminister (Ap), hevdet imidlertid at «det ikke var moderne tenkning å arbeide med for små bedrifter».¹¹ Lied, kjent som en offentlig entreprenør og en sentral aktør i Arbeiderpartiets industrielle modernisering (Slagstad, 2001), var opptatt av å styrke industrien på nasjonalt nivå.

NTNfs direktør, Robert Major, grep inn og minnet om at det i flere år var gjort forsøk på å få til samarbeid med Protan. Han bemerket at Protans nylige ønske om å gå inn i NITTs styre igjen ga:

[...] bestemt inntrykk av at det bak dette ønske ikke er planer om å styrke forskningsarbeidet, men snarere å bremse dette. Dette inntrykk har senere blitt bekreftet ved Protans skriftlige forslag overfor Industridepartementet og Norges Industriforbund om at instituttets resultater på dette felt skulle skrinlegges og instituttet oppløses.¹²

Feiden med Protan varte i flere år, men roet seg på 1970-tallet. Da var de som hadde vært involvert i kontroversen, enten pensjonert eller hadde gått bort, samtidig som NITTs innretning hadde endret seg (Johannessen, 1989, s. 103–104). Vi kan undre oss over at NITT og NTNf gjennom hele instituttets virketid måtte forholde seg til misfornøyde industriaktører. Dette dreide seg

¹⁰ Samme sted.

¹¹ SK- arkiv, referat fra AU-møte 23.02.1965.

¹² Samme sted.

både om hvordan instituttets forskning skulle innrettes og om hvordan statens finansiering av forskning kunne slå uheldig ut for enkelte bedrifters utvikling.

Protan oppfattet NITT som en utfordrer til selskapets monopolsituasjon innen alginatproduksjon i Norge. Enkelte medlemmer av NTNFs arbeidsutvalg syntes å dele denne fortolkningen, mens de fleste stilte seg skeptiske til Protans ønsker. Debattene i NTNf handlet imidlertid ikke først og fremst om å beskytte forskningen, men om at NTNFs forskningsmidler ikke skulle ha negative effekter for industrien. En bieffekt av dette var at NITT ble skjermet mot deler av industrien.

God forskning, uviktig industri

Protan var imidlertid ikke alene om å stille spørsmål ved NITTs fremtid. Allerede på NTNFs rådsmøte 9. desember 1964, stilte professor i treforedlingskjemi ved NTH, Hans Wilhelm Giertz, spørsmål ved om finansieringen av NITT burde fortsette. Kanskje hadde instituttet utført de oppgavene det var opprettet for å gjøre?¹³ På det påfølgende møtet besluttet NTNf-rådet å nedsette et tremannsutvalg bestående av Laland (professor i biokjemi ved UiO), Helge Larsen (professor i teknisk biokjemi, NTH) og Odmund Sørhuus (forsknings sjef i Borregaard). Hensikten var å undersøke virksomheten ved NITT og vurdere dets fremtid.¹⁴

Innstillingen var ferdig i oktober 1965. Utvalget omtalte NITT som «et meget produktivt forskningsinstitutt med et høyt vitenskapelig nivå». Instituttets forskning hadde bidratt med viktig kunnskap og teknikker for beregning av mengden tang og tare langs kysten og dens gjenvekst. NITT hadde imidlertid latt være å publisere studier av gjenvekst før sikre tall var tilgjengelige. Forskningen var ifølge utvalget av så «stor betydning for den interesserte industri at man burde ha holdt denne løpende orientert ved direkte meddelelser og kontakt». Videre hadde instituttet vært til nytte for

¹³ SK-arkiv, referat NTNFs rådsmøte nr. 4, 09.12.1964, s. 8.

¹⁴ SK-arkiv, samme, nr. 1, 23.02.1965, s. 2.

tangmelindustrien ved å utvikle et «teknisk salgsunderlag», øke kjennskapen til tangmelets förverdi, samt løse sentrale produksjonstekniske utfordringer (Laland, 1965, s. 16).

Utvalget tok også opp spørsmålet om ikke en del av disse oppgavene burde vært «behandlet som oppdrag fra industrien» i stedet for som en ordinær del av instituttets virksomhet. For eksempel hadde NITT drevet «konsulentservice og tjeneste for registrering av tangmelomsetning», noe som ifølge utvalget var en oppgave industrien selv burde ha overtatt etter at systemet var etablert. Utvalget trakk frem NITTs arbeid med å undersøke algenes karbohydratkomponenter som særlig verdifullt vitenskapelig, og dette ble fulgt opp med undersøkelser av et utvidet bruksområde for alginatsyre. Resultatene fra denne forskningen ble imidlertid liggende for lenge uten å bli utnyttet (Laland, 1965, s. 16–18).

I utvalgets vurdering av NITTs fremtid ble den vitenskapelige kvaliteten fremhevet. Det var bygd opp «et forskningsmiljø med meget stor faglig tyngde», og forskningen «har vakt betydelig oppsikt utover vårt lands grenser og gitt instituttet et fremragende internasjonalt renommé». Utenlandske forskere søkte seg også til instituttet. På den andre siden fant utvalget det vanskelig å forsvare videre drift med det «begrensede formål å drive forskning for utnyttelse av våre tang- og tareforekomster som råstoff for industri». Begrunnelsen var at tangmelindustrien ga et beskjedent bidrag til landets økonomi, og utsiktene til nye produkter basert på tang og tare som råstoff var små (Laland, 1965, s. 16–19). På grunn av tang- og tareindustriens begrensede rolle i nasjonens økonomi, så fremtiden for tang- og tareforskning ikke særlig lys ut.

Fra tang til hav

Selv om den industrien NITT skulle tjene ble ansett som uviktig, advarte utvalget mot å «bryte i stykker og tilintetgjøre det miljø som her er bygget opp». Forskningsfeltet burde heller endres, men det var uenighet om hvordan. Laland og Sørhuus pekte på at «generell forskning innen naturpolymere og deres derivater» var riktig vei å gå, mens Helge Larsen foreslo «kjemisk og biokjemisk forskning innen marint plankton» som en bedre retning (Laland, 1965, s. 18–19). La oss se litt nærmere på argumentasjonen aktørene la til grunn for forslagene.

Laland og Sørhuus hadde tro på forskning på naturpolymere og deres derivater, og instituttet hadde bygd opp betydelig kunnskap om disse stoffene. Ifølge dem ville det være av stor betydning for Norge å ha en enhet som arbeidet med grunnleggende problemer på dette feltet, da det kunne få betydning for en rekke næringer. De så imidlertid ikke for seg en direkte videreføring av hele miljøet ved NITT. De mente at «instituttformen har en innebygget tendens til permanens i bemanning og målsetting som ikke alltid er ønskelig», mens årlige budsjettbevilgninger ikke ga nødvendig stabilitet og langsiktighet. I stedet ønsket de å støtte:

forskere det er sterk grunn til å tro på og gi dem mulighet for godt fundamentalt arbeid innen et område de behersker og som er av stor betydning for vårt næringsliv og for annen forskningsvirksomhet i vårt land.

De foreslo derfor at det ble etablert en «frittstående 'forskingsgruppe for naturpolymere' (unit for natural polymers)» (Laland, 1965, s. 20).

Larsen, på sin side, argumenterte for kjemisk og biokjemisk forskning på marint plankton, fordi dette kunne øke forståelsen av «fiskerienes naturgrunnlag». Han påpekte et paradoks: Det ble årlig satset rundt 20 millioner kroner på fiskeri- og havforskning, samtidig som næringens omsetning var langt høyere. Selv om bevilgningene hadde ført til en rik fiskeri- og havforskning i Norge, var «stoffproduksjonen» i havet og sentrale spørsmål knyttet til «utnyttelse av naturens ressurser» helt udekket. Larsen var enig med NITTs styre i at det var urealistisk at plankton kunne høstes og utnyttes til industrielle formål. Han mente imidlertid at «kjemisk forskning over stoffproduksjon i havet skulle komme en av Norges viktigste næringer til gode». Følgelig tok han til orde for at NITT burde omorganiseres til et Institutt for marin biokjemi, som studerte stoffproduksjonen i havet «i relasjon til våre kommersielt viktige fiskerier» (Laland, 1965, s. 21).

Utvalgsmedlemmene var dermed enige om at den vitenskapelige kvaliteten ved NITT gjorde at miljøet burde videreføres, men de var uenige om hvilken forskning miljøet burde satse på. Laland og Sørhuus tok egentlig til orde for en innsnevring av forskningen, fra tang og tare til naturpolymere. Larsen argumenterte derimot for en utvidelse mot mer generell biokjemisk forskning i havet, som kunne bidra til fiskerinæring og -forvaltning.

Organisasjonsmodellene de foreslo, var også forskjellige. Laland og Sørhuus var opptatt av å bygge miljø rundt utvalgte forskere, mens Larsen ønsket en mer tradisjonell instituttorganisering. Den ene modellen bygde på ideen om at enkeltforskere er de som driver frem viktig forskning, mens den andre fokuserte på kollektive strukturer.

Begge vurderte imidlertid to faktorer som sentrale for fremtidens NITT: å ivareta det sterke vitenskapelige miljøet og å sørge for at virksomheten ble rettet inn mot viktige områder for nasjonens økonomi.

Debatt og nytt institutt

Utvalget ba også om uttalelser fra ulike aktører i tang- og tareneringen, samt fra instituttet selv om hvordan det vurderte NITTs virke. Norske tangmelprodusenters forening (NTF) var av aktørene som uttalte seg. Foreningen mente at NITT hadde vært helt sentral for å utvikle et teknisk grunnlag for tangmelet og dermed bidra til å utvide bruksområdene, øke kvaliteten på tangmelet, fastsette råstoffmengden og finne markedet for slike produkter. Representanten fra NTF påpekte imidlertid at tang i fremtiden kanskje først og fremst ville bli viktig som råstoff for alginatindustrien, som flytende eller fast gjødsel, og som råstoff for kjemisk industri.¹⁵

I sitt svar var tonen fra Protan en annen. Selskapet satte søkelys på det det kalte «hovedfeilene ved virksomheten hittil». For det første hevdet Protan at NITT hadde arbeidet uten tilstrekkelig kontakt med industrien. For det andre kritiserte selskapet NITTs utvikling av en prosess for fremstilling av alginat, som hadde som mål å lisensiere denne til en eller flere interessenter. Manglende innsikt i patentsøknader og de nye prosessene hadde, ifølge Protan, plassert industrien og NITT i et konkurranseforhold som «umuliggjør samarbeid». For det tredje kritiserte Protan instituttets konsulent- og rådgivningsvirksomhet for bedrifter som ønsket å starte alginatproduksjon. Selskapet mente dette kunne «føre til en svekkelse av eksisterende norsk alginatindustri og forårsake en utvikling av industrien i retning av småbedrifter som vil svekke alginatindustriens slagkraft på verdensmarkedet». Til sist kritiserte Protan NITT for

¹⁵ Kopi av brev datert 24. mai 1965 fra formannen i Norske tangmelprodusenters landsforening, disponert H.H. Torgersen, Algea produkter A/S. Gjengitt i Laland 1965, vedlegg 5.

ikke å ha publisert studier om gjenvækst av tang og tare, samt om hvordan ressursen kunne beskattes økonomisk.¹⁶

I mai 1967 ble Laland-rapporten diskutert i NTNFs arbeidsutvalg (AU). Larsens forslag om å innrette instituttet mot studier av primærproduksjon i havet – planteplanktonets biokjemi, vant frem. Det ble foreslått å endre instituttets navn til Institutt for marinbiologisk kjemi. Finn Lied uttrykte imidlertid sterk tvil om det var grunnlag for å opprette et nytt institutt på dette relativt grunnleggende feltet, atskilt fra det sentrale miljøet som allerede fantes i Bergen. Han stilte også spørsmål ved om en så liten forskningsgruppe kunne oppnå betydelige resultater. Industridirektør Einar Slåtto var også skeptisk til å oppløse NITT. Etter diskusjoner besluttet AU å opprettholde instituttet med uendret navn, men med en formålsparagraf som viste at primærproduksjon i havet nå skulle være hovedinnretningen.¹⁷

I denne perioden arbeidet NTNf sammen med Nils Andreas Sørensen for å få Protan med i NITTs styre, noe de lyktes med i 1967. I mellomtiden hadde tidligere ledere i Protan gått av, og selskapet var blitt slått sammen med flere andre. Den nye innretningen av instituttets forskning var også mer akseptabel for selskapet. Etter påtrykk fra NITTs styre bestemte NTNfs AU at Protan skulle få tilgang til NITTs forskning om utvinning av alginat fra stortare. Etter hvert som Protans mulige konkurrenter enten gikk over ende eller ble kjøpt opp av selskapet, ble Protan den eneste norske alginatprodusenten (Indergaard, 2009, s. 168–169).

Norsk institutt for tang- og tareforskning hadde nå fått et nytt oppdrag. Da instituttet i 1974 endret navn til Institutt for marin biokjemi (IMB), var enda et skritt bort fra det industrispesifikke tatt.

¹⁶ Kopi av brev fra A/S Protan, Drammen, til Utvalget for vurdering av Norsk institutt for tang- og tareforskning, datert 3. august 1965. Gjengitt i Laland 1965, vedlegg 6.

¹⁷ SK-arkiv, referat fra møte i NTNf AU 30.05.1967.

Nye visjoner

Ifølge Lykknes og Gusland lå det under i diskusjonene om NITTs fremtid i 1967 at NTNf ikke kunne fortsette å finansiere det som fremsto mer som et rent grunnforskningsinstitutt enn et industriorientert forskningsinstitutt. Med de nye oppgavene ble denne profilen ytterligere styrket (Lykknes & Gusland, 2015). I et styremøte i NITT i 1969 ble det lagt planer for en overføring av NITT/IMB til Universitetet i Trondheim (UNIT), som da var planlagt opprettet. Samtidig forberedte instituttet seg på nye oppdrag knyttet til studier av planteplankton i havet. Allerede i november 1967 skrev instituttets daværende leder, Arne Jensen, et forslag til arbeidsprogram der dyrkningsstudier av planteplankton og innsamling og studier av plankton fra havet inngikk.¹⁸ Dette ble et kjennetegn ved det nye NITT/IMB. Ganske snart ble også en ansatt sendt til Woods Hole Oceanographic Institution i USA for å tilegne seg ekspertise (Indergaard, 2009, s. 170–171).

Helge Larsen kommenterte senere den nye forskningsinnretningen som et strategisk grep. Bergen dominerte innen marinbiologi, men manglet et sterkt miljø innen marin biokjemi og kjemi. Han uttalte: «Da var tanken at – fordi vi visste at UNIT skulle etableres i full bredde i begynnelsen av 1970-årene – at Trondheim må satse på marin biokjemi – som kunne overtas noe senere av UNIT. NTNf bet på det agnet; rådet skulle drive instituttet til UNIT tok over» (Indergaard, 2009, s. 170).

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 1974 ble NITT overført til Universitetet i Trondheim (UNIT). Den første tiden lå instituttet under UNITs interimstyre, som sonderte en mulig tilknytning til Kjemiavdelingen ved NTH eller Avdeling for realfag ved Norges Lærerhøgskole. Det samarbeidet også jevnlig med Vitenskapsmuseet. Først i 1982 ble instituttet innlemmet i Kjemiavdelingen ved NTH. I 1986 ble Institutt for marin biokjemi og Institutt for teknisk biokjemi slått sammen til Institutt for bioteknologi (Lykknes & Gusland, 2015, s. 315–316).

NITTs historie endte med innlemmelse i NTH, men instituttet fikk også et «etterliv». Arne Jensen forteller at det var en tøff tid da instituttet ble slått

¹⁸ Arne Jensen var kjemiingeniør og hadde arbeidet ved NITT fra 1951, professor ved NTH fra 1974, leder ved NITT/IMB 1963–1989, dekan ved NTHs Fakultet for kjemi og kjemisk teknologi, 1993–1996. Store norske leksikon (SNL), Arne Jensen, u.å.

sammen med et annet til Institutt for bioteknologi. Olav Smidsrød uttalte i et intervju at samarbeidet med industrien som bearbeidet norsk tang og tare «lå så godt som helt nede» på 1970-tallet. I løpet av tiåret skulle imidlertid en rekke hendelser gjøre miljøet viktig for både industri og stat. Som miljøvernminister (1974–1976) lanserte Gro Harlem Brundtland ideen om å bruke alginatgele for å suge opp oljesøl ved ulykker langs kysten. Dette aktualiserte alginatforskningen på nytt (Aasland, 1997, s. 119). Videre så Lysø-utvalget, som utredet fremtiden for en norsk oppdrettsnæring, potensialet for dyrking av alger som stort, men uttrykte sterk skepsis til at fremtidens akvakultur skulle drives i industriell skala (NOU 1977: 39; Hobæk, 2024). Denne skepsisen endret seg da Willoch-regjeringen i St.meld. nr. 60 (1984–85) holdt frem havbruk som et område der forskning kunne bidra til økonomisk vekst. Samtidig ble bioteknologi ett av fem satsingsområder for norsk forskning.¹⁹ Plutselig var instituttet godt plassert i skjæringspunktet mellom disse feltene. Det var ingen tilfeldighet.

Ved det nyopprettede universitetsinstituttet var allerede fagfeltene «miljøbioteknologi» og «havbruk» etablert. NITT-forskerne, og særlig lederen Arne Jensen, var en drivkraft og tungt involvert i Miljøverndepartementets forskningsprogram om havforurensning i perioden 1976–1984, samt i NTNFs program for eutrofieringsforskning fra 1978 til 1988. I 1983 fikk Jensen et oppdrag fra NTNFDirektør Gudmund Harlem.²⁰ Sammen med NTNFs spesialrådgiver i havbruk, Ingjald Ørbeck Sørheim, skulle han undersøke Norges muligheter innen det som forskningsrådene inntil da hadde omtalt som akvakulturforskning.²¹

På NTNFs årsmøte i 1984 forklarte Jensen hvordan forskningen kunne bli en drivkraft i det han, inspirert av den amerikanske systemingeniøren Joe Hanson, omtalte som «mariculture». Hanson hadde i en utredning for det amerikanske National Oceanic and Atmospheric Administration i 1974

¹⁹ I stortingsbehandlingen ble et sjettede satsingsområde lagt til.

²⁰ Harlem var sosialminister (Ap)1955–1961 og forsvarsminister 1961–1965. Mellom 1977 og 1980 var han professor i arbeidslivsvitenskap ved UNIT og deretter administrerende direktør i NTNFD fra 1980 til 1985.

²¹ Sørheim var jurist og ekspedisjonssjef i Handelsdepartementet 1976–1979 og i Miljøverndepartementet 1979–1982. Da Gro Harlem Brundtland ble statsminister i 1981, ble han statssekretær.

brukt dette begrepet om mulighetene for å kultivere marine organismer i det åpne hav (Hanson, 1974). Jensen oversatte det til norsk som «havbruk». Dette markerte en overgang. Der Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF) og Norges fiskeriforskningsråd (NFFR) tidligere hadde sett akvakultur som en distrikts- og tilleggsnæring og vært skeptiske til en teknologisk avansert næring, tok NTNF og Jensen til orde for å utvikle et teknologisk avansert havbruk (Hovland, 2014). Han hevdet at dette burde bli et nasjonalt satsingsområde (Mariussen, 1992, s. 19–25).

Jensen fikk mange sentrale posisjoner, blant annet som leder av NTNFs planleggingsgruppe for havbruk (1984–1985) og som forfatter av perspektivanalysen *Å dyrke havet* (NTNF, 1985). Han satt også i programstyret for havbruk fra 1986 til 1993.

Med sitt utgangspunkt i tang- og tareforskning ble Jensen en av strategene bak havbrukssatsingen som ble etablert på 1980-tallet. Det nære samspillet med NTNF og staten fortsatte, selv om NITT var nedlagt og blitt til et universitetsinstitutt. I *Adresseavisen* 3. mai 1984 ble det slått opp stort at havbruk kunne gi 100 000 arbeidsplasser. Jensen og Institutt for marin biokjemi/Institutt for bioteknologi ble sentrale aktører i forskning på «nye arter» og forsøk på å dyrke havet ved hjelp av gjødsling (Finstad & Østby, 2024). Dermed fikk den biologiske og teknologiske hvabruksforskningen sitt gjennombrudd i Trondheim, gjennom miljøet fra det gamle NITT (Mariussen, 1992).

Dette teknologiske og ingeniørdrevne miljøet fikk betydning utover det rent forskningsmessige. I oktober 1998 møttes for eksempel lederne for fire store forsknings- og kunnskapsorganisasjoner i Trondheim hos NTNUs rektor Emil Spjøtvoll. Foruten Spjøtvoll var Peder Borgen, preses for Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab (DKNVS); Johannes Moe, president for Norges Tekniske Vitenskapsakademi (NTVA) og Roar Arntzen, administrerende direktør for SINTEF, til stede. Også Arne Jensen deltok. Initiativet kom fra styret i DKNVS, som ble inspirert av et foredrag Jensen hadde holdt. Møtets tema var nok en gang «Havbruk som nasjonalt satsingsområde». Resultatet ble at det ble nedsatt en arbeidsgruppe, ledet av Karl Almås fra SINTEF, som skulle klarlegge: [...] «muligheter Norge har for å gjøre havbruk i vid forstand til sentral hovednæring på lang sikt gjennom utnyttelse av havets produksjons-

potensial til å levere mat, energi og råstoffer på varig og forsvarlig vis i global sammenheng».²²

Arbeidet resulterte i tre visjonsrapporter publisert av DKNVS og NTVA i samarbeid med NTNU og SINTEF (DKNVS og NTVA, 1999; DKNVS og NTVA, 2006; DKNVS og NTVA, 2012). Den foreløpig siste rapporten fra 2012 fikk tittelen *Verdiskapning basert på produktive hav i 2050*. Den lanserte ideen om en femdoblet vekst i norske fiskerier og akvakultur innen 2050. Denne visjonen dannet grunnlaget for myndighetenes «havstrategi» og har siden vært med på å forme ulike regjeringers arbeid med havet (Reinertsen & Asdal, 2018). Skal vi tro NOU 2023: 23 og høringer som danner bakgrunnen for en kommende havbruksmelding (våren 2025), er tonen nå mer orientert mot utfordringer knyttet til vekst og å legge til rette for forvaltning av vekst i havbruksnæringen. Veksttanken preger imidlertid fremdeles dokumentet.

Vi kan derfor si at historien om NITT er en historie om et institutt som gikk fra å produsere salgsunderlag for tangmelindustrien til å skape teknologioptimistiske og politiske visjoner om fremtidens havbruk i Norge. En del av arven fra NITT er dermed den politiske drømmen om at det er teknologisk mulig å dyrke havet.

Fra tang og tare til dyrking av havet

Hva kan denne korte historien om tang- og tareforskning fortelle om forholdet mellom stat, næringsliv og forskningsinstitutt? På den ene siden viser historien om NITT at forskning lenge har hatt en viktig rolle i det norske marine innovasjonssystemet. NITT bidro med kunnskap om tang og tare både i smått og stort, kartla en ressurs og var viktig for tangmelindustrien ved å gi kunnskap om tangmelets innhold, men også om produksjonstekniske løsninger som kunne effektivisere produksjonen. NITT bidro også til å videreutvikle alginatindustrien. Samtidig var forholdet mellom NITT og

²² NTNU, Universitetsbiblioteket Arne Jensen, mappe DKNVS, Havbrukets muligheter; (NTNU, UB/Tek-0032/L0050), referat fra møte mellom lederne for DKNVS, NTVA, NTNU og SINTEF 23.10.1998.

industrien aldri enkelt. Mens noen industriaktører så på forskerne som nyttige hjelpere, betraktet andre deres virksomhet som en mulig trussel.

Samtidig viser denne historien at forskningens rolle i norsk havbruk handler om mer enn laks. Den synliggjør en betydelig innsats for å bidra til det som etter hvert ble et havbruksorientert forskningssystem. Ved å lansere det industri- og teknologiorienterte begrepet «havbruk», kom NITTs arvtagere til å sette sitt preg på 1980-tallets politikk og forskningssystem. Den industrielle vendingen i norsk oppdrettsnæring kom altså ikke bare fra laksen, men var også en arv fra dem som arbeidet med tang og marin biokjemi. Der lakseoppdrettet lenge ble sett som en ikke veldig teknisk avansert distriktsnæring, ble tangstudiene utført i nær kontakt med eksisterende industri som drev med tangmel og alginat – industrielle produkter. Denne forskningen ble utført av ingeniører med kjemisk og biokjemisk innretning, som hadde gode kontakter i NTNF.

NITTs historie viser derfor at forholdet mellom stat, forskningsinstitutt og industri ikke bare handler om salgsunderlag, innovasjoner eller kunnskapens økonomiske verdi. Den viser også at ett forskningsmiljø på mange måter bidro til å utvikle både norsk forskningspolitikk og norsk industri. Salgsunderlag var ett viktig bidrag for tangmelindustrien, men det som antagelig fikk størst effekt både på statens politikk og dagens havnæring, var visjonene om fremtidens havbruk og dyrking av havet. Slik sett kan vi si at tang- og tareforskernes fremste bidrag kanskje ikke var nye teknologier eller produkter, men en ny politisk visjon om fremtidens hav.

Referanser

- Barlaup, A. (Red.). (1956). *Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd: Ti-års beretning 1946–1956*. NTNF.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Devik, O. (1960). *NTH femti år: Norges tekniske høyskoles virksomhet 1910–1960*. Teknisk Ukeblad.
- DKNVS & NTVA. (1999). *Norges muligheter for verdiskapning innen havbruk*.
- DKNVS & NTVA. (2006). *Utnyttelse av biomarine ressurser – globale muligheter for norsk ekspertise*.
- DKNVS & NTVA. (2012). *Verdiskapning basert på produktive hav i 2050*.
- Finstad, T. & Østby, P. (2024). *Naturforvandlinger: Norsk miljøhistorie 1750–2020*. Cappelen Damm.

- Fletcher, H. R. (1947). The Institute of Seaweed Research. *Nature*, 15.11.1947, 662–664.
- Hanson, J. (1974). *Open Sea Mariculture: Perspectives, Problems, and Prospects*. Dowden, Hutchinson & Ross.
- Hobæk, B. (2024). *Efficient fish: Controversies and problematizations of feed in Norwegian salmon farming, 1970–2000* [PhD-avhandling]. Universitetet i Oslo.
- Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B., Nævdal, G. (2014). *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie*. Fagbokforlaget.
- Indergaard, M. (2009). Professor Nils Andreas Sørensen og hans virke i styret for Norsk institutt for tang- og tareforskning (NITT) under Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd, 1949–1973. I K. Motzfeldt, S. L. Jensen & T. Anthonsen (Red.), «Proffen» *Nils Andreas Sørensen: En minnebok i anledningen 100-årsdagen for hans fødsel*. DKNVS.
- Johannessen, F. E. (1989). *Ingen grenser: Protans historie 1939–1989*. Protan.
- Johannessen, F. E. (2020). Tangaskebrenning – en miljøtrussel for over to hundre år siden. *Historisk tidsskrift*, 99(3), 197–211.
- Laland, S., Larsen, H., Sørhuus, O. (1965). *Innstilling fra utvalg for vurdering av Norsk institutt for tang- og tareforskning*. NTNf.
- Lykknes, A. & Gusland, J. Z. (2015). *Akademi og industri: Kjemiutdanning og -forskning ved NTNU gjennom 100 år*. Fagbokforlaget.
- Mariussen, Å. (1992). *Evaluering av havbruksforskningen: Fra vann til hav*. Norges Fiskeriforskningsråd.
- NOU 1977: 39. *Fiskeoppdrett*.
- NOU 2023: 23. *Helhetlig forvaltning av akvakultur for bærekraftig verdiskapning*.
- NTNF (1950). *Oversikt over norske forskningsinstitutter og andre institusjoner innen naturvitenskap og teknikk*.
- NTNF (1984). *NTNFs langtidsplan 1984–1988*.
- NTNF (1985). *Å dyrke havet: Perspektivanalyse på norsk havbruk*.
- Reinertsen, H. & Asdal, K. (2018). Ikke lenger uberegnelig og uregjerlig? Visjoner om et kalkulerbart, produktivt og bærekraftig hav i politiske dokumenter. *Arr. Idéhistorisk tidsskrift*, 20(3–4).
- Slagstad, R. (2001). *De nasjonale strateger*. Pax Forlag.
- St.meld. nr. 60 (1984–85). *Om forskningen i Norge*.
- Aasland, T. (1999). *Utfordringen fra havet: Om utnyttelsen av norske tang- og tareressurser*. Didakta Norsk Forlag.



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 tilnærming, 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 havbruksnæringens 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 treghet – roller og funksjoner som ble etablert i 1947–1948, er i stor grad videreført helt fram til i dag – også i NIBIO. Denne institusjonelle tregheten 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 instituttene historie.

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

og intervenserende 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). Budsjettnemda 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*.

Medisintran



1 teskje —
1 spiseskje
daglig.
Oppbevares
kaldt.



OLEUM
JECORIS ASELLI
Den nordiske farmakopé



Inneholder
minst 650
IE vitamin A
og 75 IE vi-
tamin D pr. g

Elvbakken, K. T. & Finstad, T. (2025). Fra tran og vitaminer til laks og ernæring: Forskning for stat og industri. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 259–281). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530111>

Kapittel 11

Fra tran og vitaminer til laks og ernæring

Forskning for stat og industri

Kari Tove Elvbakken og Terje Finstad

Innledning

Mellom 1928 og 1940 analyserte Statens Vitamininstitutt i Oslo vitaminer i norsk tran. Innholdet av de fettløselige vitaminene A og D i tran ble gitt statlig stempel som garanterte innholdet. Da instituttet ble nedlagt, ble oppgavene fordelt til andre, for så å bli tatt opp igjen ved et nytt laboratorium i Bergen fra 1947. Virksomheten var først knyttet til tranindustrien og fiskeriene, men ble etter hvert til et primærnæringsinstitutt innenfor instituttsektoren. Etter 70 år, med kontinuitet – nye oppgaver og nye navn – ble det en del av Havforskningsinstituttet (HI) i 2018. I alle år huset HI vitenskapelig arbeid knyttet til fiskeriene og havet, om enn med skiftende karakter og institusjonelle kontekster. I dette kapittelet gir vi et bidrag til å forstå framveksten av den delen av norsk instituttsektor som skulle framskaffe kunnskap for primærnæringer, industri og stat.

Dette knytter an til bokas hovedtema: forholdet mellom vitenskap og politikk. Vitaminer, tran og fisk kan synes som et litt underlig tema for en studie av relasjoner mellom forskning, politikkkutforming, forvaltning og næringsvirksomhet, men disse saksfeltene har en plass i norsk historie om vitenskap og forskningspolitikk.

Produksjon og eksport av tran var viktig og har en lang historie. Tran ble brukt til belysning, smøring, impregnering og som varmekilde. Fet fisk, og særlig torskelever, ble samlet, gjæret og kokt til tran (Thorson, 1954; Schiøtz, 2010). Allerede i middelalderen var det kjent at torskelevertran virket legende mot engelsk syke (rakitt) (Lyngø, 2003, s. 231). Fra 1750-årene ble det produsert tran til ulik bruk og kvalitet. Medisintran ble en vare i farmasøytisk industri, i Norge først med Peter Møllers tran fra 1854. Tran ble omtalt som legemiddel i de første norske pfarmakopea, der kvalitetskrav til legemidler ble gitt (Buset, 2007, s. 41). Antallet norske trandamperier ble mangedoblet fra 1890, og eksporten av tran var omfattende. Mellom 1866 og 1880 var eksporten av tran større enn den samlede fiskeeksporten. Tran ble også sendt til områder med sult og nød, som humanitær hjelp til Tyskland og Russland i tida etter første verdenskrig.¹

Kapittelet starter i mellomkrigstida, da den norske staten engasjerte seg for produksjon og omsetning av tran, med lovgivning, kontroll og bidrag til forskning. Andre del starter med nyordningen av fiskeriforvaltningen etter andre verdenskrig. Tredje del tar opp problemer i forholdet mellom vitenskap og næringsaktører. Til slutt drøftes relasjoner mellom vitenskap, næringsliv og stat. Kildene er i hovedsak offentlige dokumenter fra politiske prosesser.

Statlig engasjement for tran

Statlig engasjement for tran som næringsvei går langt tilbake. Midt på 1700-tallet kom det regler om tranemballasje ved transport og omsetning. Lovgivningen ble diskutert flere ganger på 1800-tallet. Bestemmelsene om omsetning gjaldt særlig hensynet til redelighet om mengder, treslag i tønner

¹ Se f.eks. Indst. S. nr. 81., 1920 Indstilling fra finans- og toldkomiteen om dampmedicintran til Tysk Østerrike.

og på 1900-tallet også om bruk av metall i trantønner.² I 1931 vedtok Stortinget en ny lov om materialer i trantønner og hvilke størrelser slike kunne ha.³ Kvalitetskontroll av medisintan ble innført i 1928, hjemlet i lov, underlagt Fiskeridirektoratet og med kontorer flere steder.⁴ Tranprodusentene hadde da organisert seg, og de var kritiske til statlig innblanding, særlig til kontroll av tranens ekthet (Thorson, 1954).

Samtidig som tran gradvis ble lovregulert og underlagt kontroll, hadde tranpolitikk også en annen side: interessen for vitaminer i tran. Oppbyggingen av Statens Vitamininstitutt i 1928 forente ønsker om å fremme forskning om vitaminer og fettstoffer, med statlig engasjement for tranproduksjon og å sikre vilkår for norsk traneksport.

Statsmidler til undersøkelse av fettvitaminer

Et viktig startpunkt var stortingsbehandlingen av et forslag om en bevilgning for å undersøke tran for «det såkalte fettvitamin, hvis for menneskets og høiere dyrs utvikling er uundværlig» i 1921.⁵ Erfaringer viste at torskellevertran kunne være både «helbredende middel» og et forebyggende middel mot engelsk syke. Inneholdt torskellever også det nye vitaminet, ville tran bli enda mer verdifull. Stortinget bevilget 17 000 kroner til tranundersøkelser.⁶

Bak forslaget sto tre universitetsprofessorer: hygieneprofessor Axel Holst, professor i farmakologi Edvard P. Poulsson og botanikkprofessor Haaken H. Gran. De to første var engasjert i forskning om vitaminer – i mat og som medikament eller i tran.⁷ Undersøkelser hadde altså vist at fettvitaminer var viktige for menneskets utvikling.⁸ Noen slike vitaminer fantes i melk og smør,

² Ot.prp. nr. 27 (1915) Om utferdigelse av lov om trantønder, Ot.prp. nr. 12 (1931).

³ Lov av 19.06.1931 ga nye bestemmelser om trantønner.

⁴ Lov om kvalitetskontroll av medisintan av 22. juni 1928, i Ot.prp. 60 (1928).

⁵ St.prp. nr. 37 (1921), s. 1.

⁶ St.prp. nr. 37 (1921), Innst. S. XVII (1921), s. 9.

⁷ Poulsson var lege, dr.med., og professor i farmakologi fra 1913. Lov om apotekereksamen ble vedtatt i 1923 og iverksatt da et farmasøytisk institutt sto ferdig på Blindern i 1931. Poulsson publiserte internasjonalt om vitaminer og tran. Han bidro til utvikling av metoder for å bestemme D-vitamininnholdet tran og ga også ut en lærebok i biokjemi som ble brukt lenge og i mange land (Myklebust, 2017).

⁸ St.prp. nr. 37, 1921, s. 1.

men opptil 200 ganger mer per vektenhet i torskelevertran, ifølge britiske vitenskapsmenn.

I samarbeid med utenlandske vitenskapsmenn ville forslagsstillerne ta for seg «tranens tilberedning i de norske fiskeridistrikter og derefter å fortsette undersøkelsene over torskelevertanen». Marinbiolog, havforsker og tidligere fiskeridirektør, professor Johan Hjort, var blant dem som var engasjert i denne forskningen. Disse professorene var internasjonalt orienterte og hadde blant annet tilbrakt tid ved forskningslaboratorier i England og Tyskland. Det var interesse for norsk tran utenlands. Midlene fra Stortinget og et forskningsfond opprettet av Stortinget i 1919 skulle rekke i to år, med reiser til fiskeridistriktene i Finnmark og reiser til og bidrag til undersøkelser i England. Regjeringen vektla at undersøkelsene var «av stor betydning for vårt land og vår fiskeribedrift».⁹ Stortinget sluttet seg til det.

Tran, vitaminer og ernæring

Interessen for fett og tran hadde flere utgangspunkt. Under første verdenskrig var det fettmangel, fettimporten hadde opphørt. Fra 1915 engasjerte myndighetene professor i teknisk organisk kjemi ved Norges tekniske høgskole (NTH), Sigval Schmidt-Nielsen, som rådgiver for å håndtere mangelen på fett og fettstoffer. Han kartla tilgangen til fett og foreslo et Statens Fettdirektorat for å ta seg av fettforsyningen. Slik ble det. Fettdirektoratet ble plassert under Provianteringsdepartementet i 1916. Det fikk blant annet ansvar for statlig ekspropriering av margarinproduksjon og produksjon av det som ble kalt statsmargarin (Elvbakken & Lykknes, 2017). Fettproblemet var et forsyningsproblem, og det var viktig å utnytte og utvikle ulike fettkilder. Utprøving av nye typer margarin – og bruk av hvalolje etter bearbeiding – var aktuelt, med Schmidt-Nielsen som forsker. I en kontekst med fettmangel og interesse for utvikling av nye fettkilder til margarin og andre varer, kunne også tran som fettkilde og salgsvare utvikles videre.

Vitamininteressen i årene før og etter første verdenskrig representerte en ny vending i en relativt ung ernæringsvitenskap. Det ble jaktet på stoffer i mat som kunne forhindre og kurere sykdom, som engelsk syke (rakitt) og skjørbuk. I ernæringsvitenskapens historie ses årene fram mot annen verdenskrig som

⁹ Samme sted. s. 2.

vitaminenes æra (Carpenter, 2003). Begrepet «vitamin» ble lansert av den polske biokjemikeren Casimir Funk i 1912. Mange forskningsmiljøer jaktet på å finne, karakterisere og syntetisere vitaminer (Sogner, 1997). Nyoppdagelser ble premiert med nobelpriser flere ganger; 12 nye vitaminer ble identifisert mellom 1901 og 1934, og siden ble de isolert og syntetisert (Carpenter, 2003, s. 3028). Vitamin D ble foreslått i 1919, isolert i 1931 og syntetisert i 1932. Forskningen var laboratoriebasert, biokjemisk og fysiologisk.

Vitaminforskning var del av en videre definert ernæringsvitenskap. I norsk sammenheng var det tre forankringer for ernæringsvitenskap fram mot andre verdenskrig: i medisinen ved Universitetet i Oslo, landets eneste universitet; innenfor kjemifaget ved Norges tekniske høgskole (NTH) i Trondheim og for det tredje, i fagmiljøene innenfor legemiddelindustrien (Elvbakken, 2020; Sogner, 1997).

Mens ernæringsvitenskapen i mange land vokste fram innenfor medisinen og fysiologi som disiplin fra sist på 1800-tallet, var hygienefaget som medisinsk disiplin viktig for norsk ernæringsvitenskap (Elvbakken, 2020). Hygienefaget inneholdt tema som næringsstoffer og kroppens fysiologi, men også i kosthold og levekår som hadde betydning for ernæringsstatus. Et eksempel på det er hygieneprofessor Holst og barnelege Theodor Frølichs studie av årsaker til skjorbuk, en studie som ble anerkjent internasjonalt (Holst & Frølich, 1909; Carpenter, 2003).

Ved NTH var vitaminforskning del av teknisk-organisk kjemi, som i Schmidt-Nielsens forskning om fisk, fiskefett, fiskevitaminer og margarin (Elvbakken & Lykknes, 2017).

Vitaminforskningen i Norge fikk ny giv på 1920-tallet, med midler også fra Freia-fondet for medisinsk forskning. Forskningen la også grunnlag for nye produkter for farmasøytisk industri, som for Nycomed (Amdam & Sogner, 1985). Det var samarbeid mellom farmasøytisk industri og vitaminforskere. Vitaminer i tran var av særlig interesse, og produksjonen måtte bedres, slik at tran inneholdt viktige vitaminer og også fikk akseptabel smak.

I mellomkrigstida var det konflikter i det medisinske ernæringsvitenskapsmiljøet i Norge mellom en fysiologisk og en hygienefaglig, eller sosialmedisinsk tilnærming. Samme type konflikt var det også i andre land. Det gjaldt spørsmålet om grunnlaget for tildeling av fattighjelp på 1930-tallet. Fysiologene talte for å dekke minimumsbehov, mens sosialmedisinerne støttet et variert kosthold. Hygieneprofessor ved UiO fra 1930, Carl Schiøtz, samar-

beidet med radikale sosialmedisinere om kostholdsundersøkelser. Han talte mot å satse på å dekke minimumsbehov (Elvbakken, 2020).

Statens vitamininstitutt

Undersøkelser av tran med tanke på «fettvitaminer» kunne altså gi et nytt argument for salg og eksport av tran, særlig i årene med stor oppmerksomhet om vitaminer som helsebringende. Stortingets bevilgning til undersøkelsene av «fettvitaminet» ble fulgt av flere – til samarbeid med forskere utenlands og til opprettelsen av Statens Vitamininstitutt. Mye lå til rette for det.

For det første var det utviklet metoder for å bestemme fettvitaminer, vitamin A og vitamin D, i tran. Tran ble gitt til rotter eller kyllinger med rakitt. Rotter som ble friske, hadde fått tran med passe innhold av vitamin D.¹⁰ Så fantes det ledig kompetanse; Erling Poulsson, professor i farmakologi ved UiO, ble pensjonert i 1928 og ville ta på seg nye oppgaver. Dessuten hadde legemiddelindustrien lokaler som kunne leies.

Selve etableringen skjedde ved en kongelig resolusjon av 7. desember 1928. Ni år senere ble statuttene fastsatt, i 1937 (St.meld. nr. 36 (1939), s. 5). Formålet var knyttet til loven om kvalitetskontroll med tran, vedtatt i 1928. Instituttet skulle gjøre vitenskapelige vitaminundersøkelser «og bestemme vitamininnholdet i innsendte prøver av torskelevertran eller beslektede produkter – i den utstrekning det anses å være av betydning for fiskeribedrifter», samt eventuelt «å foreta kjemiske undersøkelser av sådanne produkter». Instituttet fikk enerett til å utstede sertifikat om innholdet av vitaminer i tran.

Største del av budsjettet kom fra stortingsopprettede fondsavsetninger. Fiskeribedriftenes Forskningsfond til fremme av saltvannsfiskeriene var på 3 millioner kroner og ble opprettet av Stortinget i 1927.¹¹ Vitamininstituttet ble et av fondets mest tilgodesette mottakere. Stortinget fikk årlige meldinger om tildelingene. Norsk Varekrigsfond, fra første verdenskrig, bidro også til finansiering av vitaminlaboratoriet.

¹⁰ I en radioreportasje fra Statens vitamininstitutt i 1936 beskrives arbeidet av fagfolk og assistenter. <https://www.nb.no/items/6ed926aa303e45f0db4d7a147dafdbec>

¹¹ St. pr. nr. 82, (1927, innst. S-nr. 191 (1927), St. forh., s. 2716–2718, 1927. Beløpet var overskudd fra Provianteringsdirektoratet.

Tranreklamefondet ble opprettet i 1928 (og avviklet i 1938), finansiert av en avgift på eksport av tran, innført i 1925.¹² Fondet skulle støtte traneksporten med kunnskap om tran og metoder for reklame. Vitaminforskning kunne gi ny kunnskap som reklameaktører kunne bruke. Reklame ble sett som svært viktig, og nye metoder i markedsføring ble tatt i bruk.

Ved verdensutstillingen i Rio i 1922–1923 og i Barcelona i 1929 delte den norske utstillingen ut vareprøver av tran (Fiskeridirektoratet, 1932). I reklamen ble det lagt vekt på at tran kunne helbrede. I et eksempel på tranreklame fra *Arbeiderbladet* 24.10.1939 ble viktigheten av statsstemplet for utført tran-kontroll understreket. Nå ble det et viktig budskap at tran var sunt. Utover 1930-tallet ble det økt konkurranse blant tranprodusentene, og reklamen ble viktigere (Thorson, 1954). I en studie viser historikeren Sissel Myklebust at det var samtidighet i nyvinninger i vitenskapen om vitaminer og reklamebransjens framvekst – og at resultater fra begge arenaer ble spredd i foreninger og ved kongresser (Myklebust, 2017). Vitaminreklamen ble moderne, både i innhold og form, og den kombinerte fotografier med understrekning av at reklamen bygde på ny ernæringskunnskap.

Vitamininstituttets viktigste oppgave var da også å kontrollere vitamininnholdet i tran, særlig vitamin D, for eksport. Laboratoriet skulle også drive forskning, men det ble lite forskning, ifølge Amdam & Sogner (1985, s. 71). Rutineoppgavene ble viktigst.

Ved opprettelsen leide Statens Vitamininstitutt lokaler av et medisinfirma på Skøyen i Oslo. Fra midten av 1930-tallet flyttet instituttet til Fysiologisk institutt ved UiO. Vitamininstituttet rapporterte til Handelsdepartementet som var ansvarlig for fiskerispørsmålenes politikk. Instituttet hadde et styre der fiskeridirektøren var formann. Ved åpningen var det Sigurd Asserson. Styret hadde representanter fra vitenskap og næringsliv, som fysiologiprofessor Einar Langfeldt og tranprodusenter.

Professor Edvard P. Poulsson var helt sentral for vitamininstituttet. Han døde i 1935, og uten ham kunne ikke arbeidet ved vitamininstituttet fortsette på samme måte. Kjemikeren og dosenten Otto Rygh ble ny leder, og instituttet hadde både kjemikere og ingeniører, i tillegg til laboratoriemedarbeidere. Ved behandlingen av budsjettet for Handelsdepartementet i 1936 ba Stortinget om

¹² Lov om avgift på eksport av tran, 09.10.1925.

en utredning av hva som skulle skje med instituttet. Regjeringen Nygaardsvold hadde foreslått å bygge ut Fiskeridirektoratet i Bergen, men ble nedstemt. Stortinget ville heller ha en ekspertutredning om mulig overlappende innsats ved ulike institusjoner som arbeidet med fiskerelaterte studier.

Fiskerirelaterte forskningsinstitusjoner

Ekspertgruppen som skulle utrede arbeidsdeling og organisering av forskningsvirksomhet knyttet til fiskeriene, ble ledet av kjemiprofessor Schmidt-Nielsen ved NTH. Ved utgangen av 1930-tallet var det tre institusjoner for undersøkelser knyttet til fisk. I tillegg til Statens vitamininstitutt fantes også Statens fiskeriforsøksstasjon i Bergen, etablert i 1891, og Hermetikkindustriens Laboratorium i Stavanger, etablert i 1930. Fiskeriforsøksstasjonen virket for fiskeprodukter, mens Hermetikkindustriens behov, særlig innenfor fiskeindustrien, sto i sentrum for Hermetikklaboratoriet. Det var et offentlig laboratorium for å fremme fiskerienes interesser, finansieringen var en kombinasjon av statlige bevilgninger fra fond og inntekter fra industrien. Direktøren, Gulbrand Lunde, var kjemiker og kjent internasjonalt for studier av jod, blant annet i samarbeid med fysiologer og vitaminforskere ved UiO (Elvbakken & Meltzer, 2021).

Komiteen konkluderte med at det ikke var overlappende virke ved de tre institusjonene. Likevel burde Statens Vitamininstitutt legges ned, og et vitamininstitutt burde etableres i Bergen under Fiskeridirektoratet. Der foregikk det allerede offentlig kvalitetskontroll av tran, ved Statens trankontroll som var underlagt Fiskeridirektoratet. Komiteen hadde innhentet kommentarer fra de tre institusjonene. Hermetikklaboratoriet ønsket å overta tranundersøkelsene. Styret for Statens Vitamininstitutt var delt: Tre i styret: formannen, fiskeridirektøren og professor i pediatri, Frølich ved UiO, støttet komiteens forslag. To, tranprodusent Aarsæther og professor i medisin, Klaus Hansen, var skeptiske (St.meld. nr. 36 (1939), s. 7).

Regjeringen la fram sin stortingsmelding om arbeidsordningen mellom de tre institusjonene, og den ble behandlet i februar 1940.¹³ Statens

¹³ Innst. S. nr. 8 – 1940, St.tid. 3. februar 1940, s. 242–246.

Vitamininstitutt skulle avvikles, og Fiskeridirektoratet i Bergen skulle overta laboratorieundersøkelsene av vitaminer i tran.

Vitamininstituttet – mellom næring og vitenskap

I Stortinget hadde det vært noe uenighet om oppfølgingen av Schmidt-Nielsen-komiteens utredning og regjeringens forslag, selv om hovedforslaget ble vedtatt.¹⁴ Det var uenighet om det nye laboratoriets forvaltningsmessige plassering – rett under fiskeridirektøren eller i avdelinger i direktoratet med ansvar for andre undersøkelser, som de kjemiske og tekniske. Noen hadde ytret ønske om at regjeringen skulle legge planer for en mer omfattende satsing på vitaminstudier, og noen støttet også direktøren ved Hermetikklaboratoriet i forslaget om å satse på videre vitaminforskning i Stavanger. Samtidig var det klart at personalet fra instituttet i Oslo var kritisk til nedleggingen.

Vitaminforskningen ved NTH og ved UiO, med et professorat i ernæring (fra 1931), ble trukket fram.¹⁵ Det ble ikke vedtatt å be regjeringen utrede landets vitaminforskning, men regjeringen fikk forslaget. I diskusjonen kom det fram at andre land også hadde statlige vitamininstitutter. Vitaminforskningen var, som nevnt, inspirert av samarbeidet med britiske og amerikanske forskere. I Sverige ble et vitamininstitutt planlagt. Ernæring, med matforsyning og helsepørsmål, var et viktig område for Folkeforbundet i mellomkrigstida (se Barona, 2015). Det ble også åpnet et dansk Statens Vitamininstitutt i 1931 ved København Universitets hygieniske institutt. Vitamininstituttet ble senere en del av et større Statens Levnedsmiddelinstitutt på 1960-tallet. I så måte var den norske vitaminforskningen del av en internasjonal utvikling.

I stortingsdebatten i februar 1940 er det ikke spor av de store faglige konfliktene om mat og ernæring som preget årene midt på 1930-tallet, de som handlet om bruk av minimumsdietter eller en mer velferdsorientert fattigstøtte (Elvbakken, 2020). Å undersøke tran for vitaminer inngikk i en næringsstofftilnærming. Den andre tilnærmingen var den sosialmedisinske, den hadde politisk feste i den radikale Arbeiderparti-politikken, med Karl Evang, helse-direktør fra 1938, i spissen.

¹⁴ St.tid. 03.02.1940, s. 242–246.

¹⁵ Professoratet var finansiert av fondsmidler fra Freia AS, Asbjørn Følling, første professor 1931–1935.

Så kom krigen, og Ernæringsinstituttet ved UiO og Hermetikklaboratoriet i Stavanger bidro med vitaminanalysene av tran. Medisinerne ble representert ved professor i ernæring ved UiO, Ragnar Nicolaysen, i 1940. Han var fysiologisk orientert, blant annet med forskning om D-vitamin (Elvbakken, 2020). Finansieringen fortsatte som før, med inntekter til laboratoriet i Stavanger og til UiO. Men dette var en midlertidig løsning.

Fiskeriforvaltning og vitaminundersøkelser

I 1946 ble Fiskeridepartementet opprettet. Året etter vedtok Stortinget en ny organisering av fiskeriforvaltningen. Fiskeridirektoratets oppgaver og plassering i Bergen ble diskutert.¹⁶ Fiskeridirektoratet var blitt etablert i 1900 og plassert i Bergen. Å få en sakkyndig fiskeribestyrelse utenfor departementet var et ledd i en politikk for å gi departementene fagkyndighet innenfor viktige samfunnsområder. Fiskeridirektoratet var begrunnet med fiskerienes betydning for nasjonen.¹⁷ Det var strid om plasseringen, men Bergen vant. Byen hadde størst fiskeomsetning innenlands og for eksport.

Tidligere nevnte Johan Hjort ble ansvarlig for forskning i en tredelt ledelse. I 1906 ble han fiskeridirektør og bestyrte samtidig den «Vitenskabelige Avdeling». Han kombinerte rollen som havforsker med stillingen som fiskeridirektør (Schwach, 2000). Hjort hadde samme doble rolle som veterinærdirektør Ole Malm hadde fra 1891 (Elvbakken, 2017). Begge virket for, og i forvaltningen, og de var vitenskapsmenn. Schwach (2000, s. 54–55) peker på at Norge hadde en spesiell kobling mellom forvaltning og vitenskap for fiskerispørsmål, annerledes enn situasjonen i Tyskland, der forbindelsen mellom de vitenskapelige fiskeriundersøkelsene og forvaltningen var svak.

Da spørsmålet om nedlegging av Statens Vitaminlaboratorium ble diskutert, hadde Fiskeridirektoratet i Bergen fått flere underliggende enheter: en avdeling for havforskning, en fiskeriforskningsstasjon og fra 1933 en avde-

¹⁶ St.forh. 09.06.1947. Innstillingen om ny fiskeriforvaltning forelå i mars samme år.

¹⁷ St.forh. Innst. St.prp. nr. 1 Post VI: 266; St.tid., s. 1674–1761; St.tid. 25.04.1900, s. 1711 (1709–1759), Åpning 15.10.1900. Dokument nr. 58 (1899–1900), s. 405.

ling for bakteriologi. Fra 1928 fikk direktoratet ansvar for trankontrollen og fra 1933 for kontroll av kjøleanlegg (Fiskeridirektoratet, 1975).

Under krigen ble det gjennomført ulike midlertidige ordninger, som nevnt, også for undersøkelsene av tran. Da var det rasjonering, også av tran, som var et viktig produkt ved fettmangel og som forebyggende middel mot rakitt. Etter krigens slutt var det tid for nyordning, og i partienes fellesprogram fra 1945 var etablering av et fiskeridepartement med tilhørende administrasjonsapparat på programmet.

Avdeling for vitaminundersøkelser i Fiskeridirektoratet

Nyordningen av fiskeriforvaltningen ble behandlet av Stortinget i 1947.¹⁸ En komité under ledelse av konsulent og fra 1948 til 1973 fiskeridirektør Klaus Sunnanå hadde utredet saken.

Utredningen og stortingsbehandlingen skulle avgjøre hvordan tranundersøkelsene ved Statens Vitamininstitutt skulle videreføres. Skulle vedtaket fra februar 1940 følges opp? Skulle Bergen huse vitaminstudier? Skulle det satses videre, eller hadde krigen endret planene?

Fiskeriforvaltningens nyordning våren 1947 var del av budsjettbehandlingen. Til grunn for Fiskeridepartementets forslag lå Sunnanå-komiteens innstilling. Økonomen og konsulenten Sunnanå hadde bakgrunn fra Arbeiderpartiet og Mot Dag, og han hadde vært ved regjeringen Nygaardsvolds forsyningskontor i London under krigen.¹⁹ Komiteen inkluderte også representanter fra fiskeripolitikkenes aktører, samt professor i odontologi, Birger Bergersen, senere kirke- og undervisningsminister, og den leverte en enstemmig innstilling.

Komiteen tok opp Stortingets vedtak om Statens Vitaminundersøkelser i 1940.²⁰ Den vektla en rasjonell og ikke for kostbar løsning. Komiteen så seg ikke tilstrekkelig sakkyndig til å kunne foreslå en indre oppbygging av en avdeling for vitaminundersøkelser og foreslo at en internasjonal sakkyndig komité kunne bidra. Departementet var ikke enig i dette. Det ønsket en snarlig løsning,

¹⁸ St.prp. nr. 2. Tillegg nr. 27. Fiskeridirektoratets oppbygging. Statsbudsjett 1946–47, Kap. 592, 595, 5498.

¹⁹ Store norske leksikon (SNL) Klaus Sunnanå u.å.

²⁰ Referert i Innst. S. nr. 55, s. 14.

selv om det kunne tenkes at framtida kunne ville vise det ønskelig med flere institusjoner for vitaminundersøkelser, for eksempel ved Ernæringsinstituttet ved UiO. Departementet ønsket «snarest mulig» å få et eget institutt for vitaminundersøkelser av tran og fiskeprodukter i Bergen. Stortingets sjøfarts- og fiskerikomite var enig med departementet.

Stortinget behandlet innstillingen 9. juni 1947 og fulgte den.²¹ I diskusjonen var hovedtemaet lokalisering av Fiskeridirektoratet i Bergen, enten hele eller deler av det. Fiskeridirektoratets havforskningsinstitutt ble skilt ut og fikk egen direktør. Forslaget om vitaminundersøkelser av tran og andre fiskeprodukter ble ikke tatt opp i den lange debatten, men vedtaket fikk som konsekvens at det skulle bygges opp et nytt laboratorium i Bergen.

Et statlig vitamininstitutt skulle utføre «biologiske og andre vitaminundersøkelser av fiskeprodukter». Tran var fortsatt viktig, men nå skulle laboratorieundersøkelsene også omfatte fisk generelt. Fiskeridirektoratets Avdeling for vitaminundersøkelser ble opprettet som del av oppfølgingen av vedtaket i juni 1947. Kjemikeren Olaf R. Brækkan ble ansatt som leder i 1948. Etter en studiereise til laboratorier i andre land, tok han fatt på oppbyggingen av avdelingen (Brækkan, 1975, s. 62–66). Både Brækkan og medarbeideren fra starten, Leif R. Njaa, hadde magistergrader i kjemi og fysiologi fra UiO.

Laboratoriet fikk lokaler i Bergen sentrum i nærheten av UiB og ble innviet sommeren 1951. Laboratoriets arbeid på 1950- og 1960-tallet var først konsentrert om A- og D-vitamin, men også E-vitamin og B-vitaminkomplekset. På 1950-tallet ble også nitrittinnholdet i sild konservert med nitritt under de store vintersildfiskeriene analysert. Nitrittinnholdet ble ikke vurdert som farlig, men viste seg senere å ha en helsemessig risiko (Njaa, 1997, s. 85). D-vitamininnholdet i tran måtte bestemmes ved hjelp av rotter og kyllinger, da fysikalsk-kjemiske metoder ikke var tilgjengelige. Undersøkelsene ble sett som særlig viktige fordi det ble stadig viktigere med deklarasjoner av vitamininnhold – og også protein- og fettinnhold – i fisk og ulike fiskeprodukter, for eksempel fiskemel og sildemel.

I 1975 oppsummerte Brækkan at avdelingens medarbeidere hadde publisert over 100 arbeider i løpet av 25 år. Han selv avla doktorgrad ved UiB i 1964 med en studie av A-vitaminer.

²¹ St.forh. 09.06.1947, s. 993–1020.

Ved opprettelsen i 1948 fikk Avdeling for vitaminundersøkelser et råd, spesialrådet, budsjett og «stor grad av selvstendighet» (Njaa, 1997). Avdelingen var del av Fiskeridirektoratets institutt for kjemisk-tekniske undersøkelser.

Spesialrådet skulle vedta retningen for forvaltning og bruk av midler fra ulike offentlige fond. Stortinget ble jevnlig orientert om bevilgningene og arbeidet, noe som understreker laboratoriets roller i skjæringspunktet mellom industri, forskning og vitenskap. Fiskeridirektøren var spesialrådets formann. I spesialrådet var UiB og UiO representert med hver sin professor. Fra UiB ble Bjørn Helland-Hansen, professor i oseanografi ved Bergens Museum fra 1914, oppnevnt, med professor i kjemi, Torbjørn Gaarder, som vara (først ved museet, fra 1948 ved UiB). Gaarder var med i Schmidt-Nielsenkomiteen, som hadde utredet organiseringen av de tre instituttene som drev forskning for fiskeriene sist på 1930-tallet. Fra UiO ble professor i ernæring, Ragnar Nicolaysen, oppnevnt. Han hadde, som nevnt, bidratt med tranundersøkelser under krigen. Asbjørn Følling, første professor i ernæring ved UiO (1933–1935) og senere professor i fysiologi ved Norges veterinærhøgskole, var vara (Elvbakken, 2020). Fondene var representert med direktører fra store tranprodusenter, Peter Møller og Johan C. Martens & Co.

Rådets sammensetning er interessant, med fiskeridirektøren som leder og menn fra vitenskap og industri. Rådet ble oppnevnt rett etter at UiB var opprettet, og universitetets representant, Helland-Hansen, var også styreformann for Chr. Michelsens institutt for vitenskap og åndsfrihet (CMI). Han var en entreprenør for forskning og institusjonsbygging. I spesialrådet ble universitetsforskere og industrifolk ledet av fiskeridirektøren. Oppgavene var klart knyttet til næringslivets interesser, ettersom laboratoriet skulle bidra til å fremme tran- og fiskeriindustriens interesser. Samtidig viser spesialrådets sammensetning en intensjon om at dette skulle skje på vitenskapelig grunnlag.

Vitaminlaboratoriet samarbeidet med Norges veterinærhøgskole (NVH) og Norges landbrukshøgskole (NLH). I Bergen hadde det kontakt med UiB. At laboratoriet ga offisielle analysesertifikater, gjorde at staten fikk kontrollert kvaliteten på produktene. Viktigst var det imidlertid at fiskerieringen kunne bruke disse sertifikatene i salgøyemed.

Foran ble det vist til at vitaminundersøkelsenes institusjoner ikke hadde noen sosialmedisinsk ernæringsinnretning i mellomkrigstida. En sosialmedisinsk tilnærming som helsedirektør Karl Evang og andre sto for, fikk økt innflytelse i etterkrigstida. I diskusjonene om vitaminundersøkelser i tilknytning

til Fiskeridirektoratet tok flere, blant annet kjemikeren Olav Notevarp, leder for direktoratets kjemisk-tekniske fiskeriundersøkelser, til orde for en bredere innretning av laboratoriet. Slik ble det ikke i 1947.

Det ble satset på ernæringspolitikk i etterkrigstida, som med etableringen av Statens Ernæringsråd i 1946 (Haavet, 1996). Rådet var en videreføring av et tilsvarende råd fra noen år på 1930-tallet, under hygieneprofessor Carl Schiøtz' ledelse. Nå ble rådet ledet av Karl Evang i et tiår, med matforsyning som et sentralt tema. Rådet inkluderte medlemmer fra forvaltningen, forskning, interesseorganisasjoner og næringsliv. Fra fiskeriforvaltningen deltok menn fra Fiskeridepartementet. Først i 1979 kom Olaf R. Brækkan fra vitaminlaboratoriet inn i rådet (Botten & Elvbakken, 1996). Dette kan tyde på at det tok lang tid før virksomheten i Bergen ble ansett som ernæringsfaglig betydningsfull.

Fra vitaminlaboratorium til ernæringsinstitutt

Virksomheten ved vitaminlaboratoriet ble gradvis utvidet. I 1971 hadde laboratoriet seks vitenskapelige og tolv tekniske ansatte. Det kom flere vitenskapelige ansatte samt studenter og stipendiater i 1970-årene. Fra 1972 kunne Vitaminlaboratoriet, i tillegg til midler over statsbudsjettet og tran- og industripenger, få prosjektmidler fra Norges fiskeriforskningsråd (NFFR), det fjerde forskningsrådet i landet (Brandt mfl., 2019). Forskningen ble utvidet til å omfatte fett og fettsyrer, B-vitamin, protein og aminosyrer, samt «spor-metaller» og «forsøk med fisk» (Njaa, 1997, s. 95). Fra 1968 deltok laboratoriet også i forskning og forsøk med oppdrett av laks, i samarbeid med Havforskningsinstituttet (Brækkan, 1975, s. 66).

Vitaminlaboratoriet hadde ikke hatt formelle undervisningsoppgaver, selv om Brækkan underviste noe ved UiB. I 1972 ble det opprettet en høyere fiskeriutdanning, med hovedsete i Tromsø, Norges fiskerihøgskole, i samarbeid med blant andre UiB. UiB, på sin side, samarbeidet med Vitaminlaboratoriet. Ordningen varte til 1989, da Norges fiskerihøgskole ble overført til Universitetet i Tromsø (UiT). På dette tidspunktet hadde ernæringsbiologi blitt et fag ved UiB. Samarbeidet mellom laboratoriet og universitetet i vest fortsatte med hovedfags- og doktorgradsstudier. At UiT fikk fiskerihøgskolen var en skuffelse for Vitaminlaboratoriet og for UiB, som hadde ønsket å få ansvaret

(Elvbakken & Finstad, 2022). Likevel tok mange hovedfag og doktorgrader i ernæringsbiologi ved UiB i samarbeid med Vitaminlaboratoriet.

I 1973–1974 ble vitaminavdelingen skilt ut fra Fiskeridirektoratets kjemisk-tekniske forskningsinstitutt og ble til Fiskeridirektoratets vitamininstitutt. Det kjemisk-tekniske instituttet flyttet til Tromsø og ble omdannet til Fiskeriteknologisk forskningsinstitutt i 1972 (Schwach, 2000, s. 316). Vitamininstituttet fikk en ny organisering, med et styre oppnevnt av Kongen og med representanter fra ernæringsforskning, fiskeindustri og de ansatte.

Ikke bare ble det organisasjonsendringer for enheter under Fiskeridirektoratet; det fulgte også utredninger og omorganiseringer. Fra 1979 ble Brækkan, som hadde vært sjef siden 1948, utnevnt til direktør. I 1982 ble rådet for vitaminlaboratoriet utvidet med representanter fra to departementer, direktorater og et ekstra medlem fra industrien. Styreleder ble professor i mikrobiologi ved UiT, Jan Raa, som også var en entreprenør innenfor oppdrettsnæringen.

Forskningsprofilen endret seg også. I 1970 ble den første hovedoppgaven om oppdrettsfisk levert, basert på forskning ved vitaminlaboratoriet: Oscar Ingebrigtsens «Om temperaturens innvirkning på vekst, fôropptak og fôromsetning hos yngel av regnbueørret, *Salmo gairdneri Richardson*» (Njaa, 1997). På 1970-tallet oppnådde tolv kandidater høyere grad med hovedoppgaver utført ved vitamininstituttet. På 1980-tallet var tallet 23, og på 1990-tallet fram til 1997, 22 kandidater. Fra 1980 til 1995 tok 15 stipendiater doktorgrader med arbeid ved (fra 1983) Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt. Flere forskere ved instituttet fikk bistillinger ved UiB. Mange av dem som tok doktorgrad ved UiB med arbeid fra instituttet, ble senere professorer ved UiB eller forskere i instituttsektoren.

Fra 1994 deltok Vitamininstituttet i ordinær undervisning i flere fag ved UiB. Samarbeidet gjaldt særlig «havbruk», som var en av fire studieretninger innenfor ernæringsbiologi.

Oppdrett – nytt tema

I 1947 ble Havforskningsinstituttet, som nevnt, et institutt under Fiskeridirektoratet og fikk egen direktør, fiskeribiologen Gunnar Rollefson, som hadde vært tilknyttet HI siden 1927. I 1940 tok han til orde for at opp-

drett av fisk kunne skape store verdier, men påpekte at det krevdes forskning. Rundt 1960 startet oppbyggingen av det som ble et miljø for forskning for å fremme oppdrett. Biologen Dag Møller ble en viktig entreprenør i denne prosessen. Han ble forskningsstipendiat ved HI i 1952 og undersøkte genetiske forskjeller mellom kysttorsk og arktisk torsk (Schwach, 2000, s. 321). Nå ble Rollefens studier av klekking, startfôring og overlevelsessevne hos torsk og flatfisk fulgt opp. Dette arbeidet ble relevant for en ny oppdrettsnæring som vokste fram utover på 1960-tallet. Oppdrettsforskningen ble styrket ytterligere med en forskningsgruppe for akvakultur ved HI i 1971 (Hovland mfl., 2014). Gruppen samarbeidet med forskere som drev fôrforøk ved Vitamininstituttet.

I 1971 oppnevnte regjeringen Trygve Bratteli (Ap) et utvalg for å utrede offentlig innsats i oppdrettsnæringen (NOU 1977: 39). Det ble sett som et problem at forskning, forsøk, opplæring og veiledning innenfor dette feltet var lite koordinert. Dette kom til å bli et tilbakevendende tema. Næringen vokste, og forskning og utvikling var avgjørende, men forskningsinstituttene og universitetene framsto generelt som lite koordinerte i sin innsats. Samarbeid om utdanning skulle også bidra til å bøte på dette.

Vitamininstituttet samarbeidet med UiB og ble en aktør i det som utviklet seg til et akvakulturelt kunnskapssystem. HI og andre studerte fiskeavl, fôr og andre fiskeorienterte temaer, mens vitaminforskningen ga kunnskap om fiskens ernæringsmessige kvalitet og krav til fiskefôr. Det sunne fettene og fiskens næringsstoffer ble brukt som argumenter for oppdrettslaksens fortrefelighet som mat, men som vi skal se, ble det også et av de mer kontroversielle aspektene ved norsk akvakulturforskning.

Fiskeriforskning og forskningspolitikk

I sin stortingsmelding om fiskeriforskning i 1998, foreslo Kjell Magne Bondeviks (KrF) første regjering (1997–2000) å innføre en FoU-avgift for fiskeri- og havbruksnæringene. Dette skulle styrke forskningen til nytte for disse næringene (St.meld. nr. 51 (1997–98)). Forskning om havet, fisken og det marine ble også løftet fram som ett av fire områder for prioritert tematisk satsing i St.meld. nr. 39 (1998–99). Satsingen fulgte opp en linje som først ble introdusert i regjeringen Willoch's forskningsmelding på midten av 1980-tallet, der havbruk var ett av flere hovedinnsatsområder (St.meld.

nr. 60 (1984–85)). Mot slutten av 1980-tallet var en viktig begrunnelse for den marine forskningen at inntektene fra oljeutvinningen ville avta over tid. Havbruksnæringen vokste, og den ble spådd å bli en betydelig næring. I 1998–1999 ble norsk fisk og sjømat eksportert til 160 land.

Akkurat som staten på 1930-tallet engasjerte seg i undersøkelser av vitaminer i tran og en statlig trankontroll, skulle statlig engasjement for sjømat også omfatte ernæringsmessige undersøkelser av oppdrettslaks og kontroll av sjømat.

På slutten av 1990-tallet ble organiseringen og innholdet i den offentlige matkontrollen diskutert, blant annet gjennom en offentlig utredning (NOU 1996: 10). Flere departementer hadde ansvar for ulike sider av matkontrollen. Etter betydelig strid om kontrollens organisering og innhold, ble en ny matkontrolllov vedtatt og iverksatt fra 1. januar 2004 (Elvbakken & Rykkja, 2006). Kontrolloppgaver som Fiskeridirektoratet hadde hatt, ble overført til Mattilsynet. Loven fikk en ny innretning der også hensynet til eksportinteresser ble inkludert. Dette ble tydelig i de strategiene som fra 2004 ble utviklet for den såkalte blå-grønne matalliansen.²²

Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt skiftet navn til Nasjonalt institutt for ernæring og sjømatforskning (NIFES) i 2004 og ble samtidig lagt direkte under Fiskeridepartementet. Slik ble instituttene organisert fjernere fra direktoratets fagkyndighet og instruksjer og nærmere politikken. I forvaltningens strategi for den blå-grønne matalliansen ble også oppgavene for NIFES justert. NIFES skulle bidra til å realisere målet om å styrke fiskeri- og havbruksnæringen som eksportnæring – som en lønnsom og bærekraftig næring.²³

I 2011 lanserte Stoltenberg II-regjeringens Fiskeri- og kystdepartement strategigruppe HAV21. I langtidsplanen for forskning og høyere utdanning fra 2015 slo Solberg-regjeringen fast at den ville «trappe opp innsatsen til forskning og høyere utdanning om havet». Målet var å oppnå økte verdier fra næringer på havet, i kystområdene og på kontinentalsokkelen, bedre forvaltning av økosystemer og ressurser i havområdene, og rent hav og sunn og trygg sjømat (Meld. St. 7 (2014–2015), s. 17–18). HI og NIFES var underlagt Fiskeridepartementet. Selv om de ikke var omfattet av de statlige retningslin-

²² <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/fkd/rap/2004/0001/ddd/pdfv/228999-matalliansen.pdf>

²³ S. 88 i regjeringens omtale jf. note 24.

jene for grunnbevilgning forvaltet av Forskningsrådet, var begge instituttene deltakere i fora for primærnæringsinstituttene.

Fra 1. januar 2018 ble NIFES fusjonert inn i HI. Vedtektene sikrer faglig uavhengighet, men departementet styrer instituttet, til dels ganske detaljert, gjennom tildelingsbrev og oppdrag. Det har lenge vært et nært samarbeid mellom akvakulturindustrien, staten og forskere fra universitetet og fra instituttsektoren i Bergen. Nettopp spørsmålet om forholdet mellom politikk, næring og vitenskap ble en utfordring fram mot 2020-tallet.

Forskningsinstitutter i kryssild

Statsviteren Heidrun Åm viser at det tidlig på 2000-tallet ble stilt spørsmål ved den norske laksens helse- og ernæringsmessige egenskaper. En sentral aktør i slike spørsmål var Vitenskapskomiteen for mattrygghet.²⁴ Også NIFES ble tungt involvert i 2000-tallets kontroverser knyttet til laks som ernæring. En slik kontrovers startet i 2007, da den europeiske kommisjonen (EC) foreslo et forbud mot sprøytemiddelet endosulfan, som ble mye brukt på soyaplanter i Brasil. Soya ble blant annet brukt i laksefôr, med det resultat at laks kunne inneholde betydelige mengder av stoffet. Norske myndigheter forhandlet med EU og det europeiske mattilsynet for å sikre høye nok grenseverdier for sprøytestoffet i laks, slik at laksen fortsatt kunne fores med soya (Åm, 2022, s. 285).

Dette ble en sak i offentligheten, og ifølge Åm kom både *Aftenposten* og NRK med avsløringer om at norske myndigheter hadde investert forskningsmidler i en problemstilling som var av vital betydning for den norske oppdrettsnæringen, men som kunne ha skadelige følger. EC og den europeiske matkontrollen (EFSA) anbefalte til slutt å heve grenseverdiene for endosulfan, blant annet basert på forskning utført ved NIFES (Åm, 2022, s. 285–286).

Dermed ble spørsmålet om politisk påvirkning på forskning et tema i offentligheten. Saken var ikke enestående. *Morgenbladet* publiserte en artikkelserie om akvakulturforskning i 2017. Hovedbudskapet var at forskningen

²⁴ Ble etablert ved omorganiseringen av matkontrollen med ny matkontrolllov (Elvbakken & Rykkja, 2006).

foregikk i et for nært samspill med statens og næringens interesser. NIFES ble trukket fram som eksempel. Flere forskere fra NIFES sto fram og fortalte at de ikke fikk uttale seg fritt om funn av miljøgifter i laks. En studie der amerikanske forskere hadde påvist miljøgifter i laks, ble også møtt med sterk motstand fra NIFES og Folkehelseinstituttet. Kritiske forskere utenfor det «lakseindustrielle kompleks» tok de amerikanske studiene i forsvar.

I en annen artikkel ble det vist til at det statlige aksjeselskapet Fiskeri- og havbruksnæringens forskningsfond (fra 2019 Fiskeri- og havbruksnæringens forskningfinansiering) (FHF) håndplukket forskere, skjulte forskningsresultater som kunne være negative for næringen, og at forskere med eierskap og aksjer i næringen fikk prosjekter (Elvbakken & Finstad, 2022).

Diskusjonene om forskning om laksens ernæringsmessige og helsemessige egenskaper involverer tunge næringsinteresser. Disse bidrar ikke bare til å finansiere forskning gjennom en eksportavgift på all sjømat, men prioriterer også hva det forskes på. Slik kan næringen påvirke hvilket kunnskapsgrunnlag som etableres for politikk og politikktutforming. Samtidig ble det også klart at fiskeriminister Per Sandberg (FrP) i 2014 forventet «næringsvennlig forskning». Så ble nærheten til politikken og næringen problematisert av stadig flere.

Som vi har sett, er ikke denne nærheten nødvendigvis noe nytt. Det er liten tvil om at vitaminforskningen – fra tranforskning til lakseforskning – alltid har hatt tette forbindelser til både politikk og næring. Det nye er kanskje ikke at forskningen brukes for å lage argumenter for å sikre kvaliteten på tran og laks, men at det på 2000-tallet ble stilt spørsmål ved om forholdet mellom forskningsinstitutt, stat og næring er organisert på en forsvarlig måte, uten en kritisk avstand til fiskeri- og oppdrettsnæringen.

Kort sagt: Var det mulig å stole på forskning som lenge nærmest hadde tjent fiskeriene og oppdrettsnæringen? Et poeng her er at akvakulturnæringene utøvde et press på forskningen, og at de hadde økonomiske muskler og vilje til å påvirke forskningen og politikktutformingene på måter som ikke var vanlige tidligere.

Et annet poeng er at det nettopp var da forbindelsene mellom ulike deler av forskningssystemet ble nært knyttet sammen, at forholdet mellom stat, næring og forskning ble problematisert. Der det lenge hadde vært klare forskjeller mellom hva som var forventet av forskning ved henholdsvis universitetet og instituttsektoren, ble forventningene mer uklare i løpet av 2000-tal-

let. Dette betydde at forventninger til ett sted lett også ble gjort gjeldende for andre steder.

Vitenskap, stat og næringsliv

Statens engasjement for tranproduksjon, omsetning og eksport ble tydelig fra 1920-årene. Dette engasjementet fikk enda større økonomisk betydning da det ble kjent at norsk tran kunne reklameres for med sitt høye innhold av A- og D-vitamin. Staten etablerte fond og tilførte midler, professorene forsket, og tranflaskene fikk stempler der både staten og vitenskapen fremsto som garantister. Den institusjonelle forankringen av trananalysene, først som vitenskapelig arbeid ved universitetet og ved NTH, siden i Statens Vitamininstitutt, avhang av at vitenskapens menn lot seg mobilisere. Da professor Poulsson døde, måtte trananalysene få en ny forankring. Professorene i 1939-komiteen foreslo en tilknytning til Fiskeridirektoratet i Bergen. Før dette kom på plass, stilte Ernæringsinstituttet ved UiO og Hermetikklaboratoriet sine laboratorier og sitt utstyr til rådighet.

Oppbyggingen av det nye laboratoriet i Bergen skjedde samtidig med etableringen av UiB fra slutten av 1940-tallet. Det oppsto forbindelser mellom statens nye laboratorium og UiB, både for forskning og etter hvert for utdanning. Vitaminlaboratoriet analyserte for næringsformål og publiserte i vitenskapelige kanaler, men sto utenfor det statlige Ernæringsrådet som ga politikken råd om matforsyning og ernæringspolitiske veivalg. Dette kan ses i sammenheng med langvarige kontroverser innenfor norsk mat- og ernæringspolitikk. Først i 1979 kom Brækkan inn i dette rådgivende organet, etterfulgt av flere andre. Da var Bergens-instituttet allerede i gang med et bredere virkefelt, inkludert arbeid med oppdrettsfisk.

Interessen for oppdrett av fisk kan spores tilbake til HI fra om lag 1940, men fikk en ny omdreining fra 1960-tallet – og i særdeleshet fra begynnelsen av 1970-tallet. Da stilte også Vitamininstituttet opp, og UiB ble mobilisert på nye måter. Fiskeridirektoratets institutter, HI og Vitamininstituttet, etablerte nye forbindelser til UiBs akvakulturorienterte forskning.

Forskerne utdannet ved UiB arbeidet ved instituttene, mens forskere fra instituttsektoren underviste ved UiB. Noen hadde bistillinger eller ble professorer ved universitetet. Dette skapte karriereveier mellom universitetet og instituttsektoren. Akvakulturforskningens behov for avansert og kostbar infrastruktur motiverte til sambruk. Da akvakulturnæringen vokste, endret også universitetet seg. Lakseindustriens omfang, store verdier og mange risikoer kunne motivere og mobilisere til nye initiativer både for grunnforskning, anvendt forskning og løsninger på praktiske problemer. UiB gikk denne veien fra midten av 1980-tallet (Elvbakken & Finstad, 2022).

Det har alltid vært forbindelser mellom universitetene, statlige forskningsinstitutter og næringslivet, selv om relasjonene har variert over tid. Statvitenskapsrelasjonene varierer fra land til land, men også innenfor forskningsområder. Disse forbindelsene er i stadig endring, men har bidratt til å forme forskningen og politikken på forskjellige måter, til ulike tider.

Referanser

- Amdam, R. P. & Sogner, K. (1985). *Rik på kontraster: Nyegaard & Co – en norsk farmaseøytisk industribedrift*. Aschehoug.
- Barona, J. (2015). Nutrition and health: The international context during the inter-war crisis. *Social History of Medicine*, 21(1), 87–105. <https://doi.org/10.1093/shm/hku025>
- Botten, G. & Elvbakken, K. T. (1996). Statens ernæringsråd gjennom femti år. I I. E. Haavet (Red.), *Maten på bordet: 50 år med Statens ernæringsråd* (s. 160–197). Statens ernæringsråd.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Brækkan, O. (1975). Vitaminer og forskning. I *Fiskeridirektoratet 75 år* (s. 62–65). Fiskeridirektoratet.
- Buset, I. (2007). *Møllers tran* [Masteroppgave]. Universitetet i Oslo.
- Carpenter, K. (2003). A short history of nutrition. *Journal of Nutrition*, 133, 3023–3032. <https://doi.org/10.1093/jn/133.3.975>
- 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. (2020). Physiology and hygiene in the history of nutrition science: The Norwegian case 1870–1970. *Social History of Medicine*, 33(1), 288–308. <https://doi.org/10.1093/shm/hkz032>

- Elvbakken, K. T. & Finstad, T. (2022). Fisk og fiskeforskning: Vitenskap og forvaltning. I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021: Bind 3 Kunnskapen i samfunnet* (s. 263–303). Fagbokforlaget.
- Elvbakken, K. T. & Lykknes, A. (2017). Relations between academia, state and industry in the field of food and nutrition: The Norwegian chemist Sigval Schmidt-Nielsen (1877–1956) and his professional roles, 1900–1950. *Centaurus*, 58, 257–280. <https://doi.org/10.1111/1600-0498.12165>
- Elvbakken, K. T. & Meltzer, H. M. (2021). Research, knowledge, and policy on goitre and iodine in Norway (1850–2016). *Centaurus*, 63(2), 396–415. <https://doi.org/10.1111/1600-0498.12348>
- Elvbakken, K. T. & Rykkja, L. H. (2006). Norsk matkontroll: Konflikter om kontrollhensyn og verdier. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(2), 119–140.
- Fiskeridirektoratet. (1932). *Fiskeridirektoratets årsberetning 1932*. <https://www.nb.no/items/d3dce448495abf2400a578c0d03a12a9?page=43&searchText=tran>
- Fiskeridirektoratet. (1975). *Fiskeridirektoratet 75 år*. <https://www.nb.no/items/ffe2493183ab6f6e6a3088d9c984d8e4?page=0&searchText=Fiskeridirektoratet>
- Holst, A. & Frölich, T. (1907). Experimental studies relating to «Ship Beri-Beri» and scurvy. II. On the etiology of scurvy. *Journal of Hygiene*, 7, 634–671. <https://doi.org/10.1017/S0022172400006587>
- Hovland, E., Møller, D., Haaland, A., Kolle, N., Hersoug, B. & Nævdal, G. (2014). *Over den leiken ville han rå: Norsk havbruksnærings historie*. Fagbokforlaget.
- Haavet, I. E. (1996). *Maten på bordet: 50 år med Statens ernæringsråd*. Statens ernæringsråd.
- Lyngø, I. J. (2003). *Vitaminer! Kultur og vitenskap i mellomkrigstidens kostholdspropaganda* [Doktoravhandling]. Universitetet i Oslo.
- Myklebust, S. (2017). Norsk tranreklame i lys av vitaminrevolusjonen. I M. Roos & J. Tønnesson (Red.), *Sann opplysning? Naturvitenskap i nordiske offentligheter gjennom fire århundrer* (s. 363–388). Cappelen Damm Akademisk.
- Njaa, L. R. (1997). Fiskeridirektoratets ernæringsinstitutt: 50 år i 1997: Fra avdeling til institutt. Ernæringsinstituttet.
- NOU 1977: 39. *Fiskeoppdrett*.
- NOU 1996: 10. *Effektiv matkontroll: Én lov, ett departement, ett statlig tilsyn*.
- Schiøtz, O. (2010). Norsk olje gjennom 1000 år: Lofoten som global tranprodusent. Nord.
- Schwach, V. (2000). *Havet, fisken og vitenskapen: Havforskningsinstituttet 100 år*. Havforskningsinstituttet.
- Sogner, K. (1997). The double meaning of vitamins. *Scandinavian Journal of History*, 22(3), 187–198. <https://doi.org/10.1080/03468759708579351>
- St.meld. nr. 22 (1931). *Fiskeribedriftens forskningsfond*.
- St.meld. nr. 36 (1939). *Arbeidsordningen mellom Statens Fiskeriforskningsstasjon, Hermetikkindustriens Laboratorium og Statens Vitamininstitutt*.
- St.meld. nr. 36 (1970–71). *Om fiskeriforskningen*.
- St.meld. nr. 39 (1998–99). *Forskning ved et tidsskille*.
- St.meld. nr. 51 (1997–98). *Fiskeriforskning*

St.meld. nr. 60 (1984–85). *Om forskningen i Norge.*

St.meld. nr. 71 (1979–80). *Om offentlig medvirkning til utviklingen av fiskeoppdrettsnæringen.*

Thorson, O. (1954). *Tran og tranhandel i hundre år.* Peter Møller.

Åm, H. (2022). Oppdrettslaks: I medvind og motvind. I T. Finstad, S. Kvaal, H. B. Stokland & P. Østby (Red.), *Matens meglere: Kontroll, kvalitet og kunnskap i den industrielle matens tid.* (s. 269–293). Cappelen Damm Akademisk.

MARKEDSBASERT KRAFTOMSETNING I NORGE

Jørgen Bjørndalen
Einar Hope
Eivind Tandberg
Berit Tennbakk



Senter for anvendt forskning  **Rapport nr. 7'89**
Norges Handelshøyskole – Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo
ISSN 0332-8333

Senter for anvendt forskning (SAF) publiserte rapporten Markedsbasert kraftomsetning i Norge i 1989.

Nilsen, Y. (2025). Norges Handelshøyskole og randsoneinstitusjonene. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 283–301). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530112>

Kapittel 12

Norges Handelshøyskole og randsoneinstitusjonene

Yngve Nilsen

Innledning

Randsoneinstitusjoner, som en kategori, ble et begrep i den norske forskningspolitikken fra midten av 1980-tallet. De skulle ha en plass mellom de to hovedkategoriene av forskningsinstitusjoner, universitets- og høyskolesystemet på den ene siden og forskningsinstituttene på den andre. De skulle på noen måter være en del av et høyere lærested, men på andre måter fungere som selvstendige forskningsinstitutter. Å gi en enhetlig definisjon utover dette er vanskelig (Knain, 1994, s. 7–8). Som vist i kapittel 5, vokste antallet randsoneinstitusjoner på 1980- og 1990-tallet, men i 2020-årene finnes det knapt slike institusjoner igjen. Ved Norges Handelshøyskole (NHH) ble det skapt en randsone allerede på 1930-tallet, lenge før begrepet kom i vanlig bruk.

I dette kapitlet rettes oppmerksomheten mot de forskningsorienterte institusjonene som har vokst fram i tilknytning til NHH, opprettet i 1936.¹ To temaer vil få særlig oppmerksomhet. For det første, hvordan randsonestitutene oppstod og utviklet seg fram til sin nåværende form. Det startet med de første, midlertidige instituttene som oppstod allerede før selve NHH ble opprettet. Utviklingen blir fulgt fram til Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ble et aksjeselskap i 2002. Hvem tok initiativene til instituttene, og hva slags profil fikk de? Det andre hovedtemaet er spenningen mellom forventninger og initiativer fra handelshøyskolens institusjonelle omgivelser på den ene siden, og forventninger og initiativer fra NHH internt på den andre. Initiativene og spenningene vil selvfølgelig gjenspeile generelle forskningspolitiske strømninger i de ulike periodene.

Samtidig utforskes den samfunnsmessige betydningen av at NHH har hatt en randsonerolle. Har det faktisk bidratt til å endre norsk økonomisk politikk? Dette undersøkes nærmere gjennom dypdykk i noen offentlige utredninger hvor Senter for anvendt forskning (SAF) hadde en rolle. Alle disse sakene er knyttet til en svært viktig historisk prosess, de nyliberale reformene som fant sted i 1980- og 1990-årene. Det nyliberale skiftet var en omfattende prosess som kan føres tilbake til et mangfold av aktører. Jeg hevder ikke at SAF var selve episenteret for skiftet i Norge. Poenget her er å vise at de forskerne ved NHH som var premissleverandører for det nyliberale skiftet, åpenbart trengte denne randsonestitutjonen som redskap.

¹ Empirien i dette kapitlet er for en stor del hentet fra Norges Handelshøyskoles historie, jf. referansen Bjørsvik, E. & Nilsen, Y. (2011). Medforfatter Elisabeth Bjørsviks deler av boka blir i dette kapitlet behandlet som en selvstendig publikasjon og referert til som (Bjørsvik, 2011). Selv bruker jeg egne deler av NHHs historie ved å vise til det primære kildematerialet jeg har brukt. I kapitlets avsnitt om SAF og det nyliberale skiftet, bruker jeg stoff som utdyper stoffet i boka om NHHs historie.

NHHs første forskningsorienterte randsoneinstitutter

Kontoret for forretningsøkonomisk forskning (f.f.f.) ble etablert i 1932, altså før moderinstitusjonen NHH. Mange av pådriverne var imidlertid de samme. Det dreide seg om bergenske næringsinteresser, blant annet organisert gjennom Foreningen til opprettelse av Norges Handelshøyskole i Bergen («Foreningen for»). Denne organisasjonen bidro med «2/3 dele av kontorets utgifter inntil kr 10 000», etter først å ha takket nei til å fullfinansiere det.² Det er først og fremst denne overlappingen av støttespillere som gjør det naturlig å snakke om Kontoret f.f.f. som den første representanten for NHHs randsone. De øvrige bidragsyterne til kontorets drift var Bergens Børs, Bergens Sparebank og Varekrigsfondet. I styret satt representanter for det lokale næringslivet, og den første lederen var sivilingeniøren Eilif W. Paulson.

«Foreningen for» var blitt opprettet allerede i 1916, med Kristofer Lehmkuhl som leder. En viktig del av foreningens virksomhet var innsamling av penger og opprettelse av fond beregnet på den framtidige høyskolens drift (Bjørsvik, 2011). I dette miljøet så man snarere for seg en selvstendig institusjon med statlige bidrag, framfor en statsinstitusjon (Bjørsvik, 2011, s. 39). Denne modellen ble imidlertid avvist av en komité oppnevnt av universitetet, der sosialøkonomene Ragnar Frisch og Ingvar Wedervang (s. 38) var med. Lehmkuhl svarte med å hevde at det var snakk om en høyskole til utdanning av praktiske forretningsmenn, ikke et vitenskapelig akademi (s. 39). Det er all grunn til å tro at Kontoret f.f.f. var tenkt som en tjuvstart på en slik handelshøyskole, og dette skulle føre prosjektet mest mulig i den retningen som det lokale næringslivet ønsket.

Forskningen ved Kontoret f.f.f. var organisert i form av eksternt finansierte prosjekter, noe som også er en viktig del av porteføljen ved dagens forskningsinstitutter. Disse prosjektene tok utgangspunkt i konkrete, dagsaktuelle problemstillinger innenfor ulike bransjer, og bruk av historiske data var viktig. Mens de første oppdragene synes å ha vært deskriptive og utredningsliknende, ble de analytiske ambisjonene etter hvert større. Studien av «industriens maskinfornyelser og konjunktursvingninger i perioden 1920–1937» bringer

² Norges Handelshøyskoles arkiv (NHHA), mappe 1, brev 07.01.1932 fra Foreningen for til Bergens Handelsforening.

tankene hen på senere innovasjonsforskning, ett år før den østerrikske økonomen Joseph Schumpeter utga klassikeren, *Business Cycles*. Vi vet lite om Paulsons planlagte prosjekt om «energiforsynings økonomi», men tittelen peker fram mot noen av de innflytelsesrike utredningene fra NHH-randsonen som ble skrevet 50 år senere.

Kontoret f.f.f. var også i ferd med å gå inn i en rolle som næringspolitisk premissleverandør. En utredning som bygde på et større prosjekt for Norges Rederforbund, ble oversendt til et regjeringsoppnevnt utvalg som skulle ta for seg mulige skattelettelser for skipsfarten.³

Ved NHHs etablering ble imidlertid Kontoret f.f.f.s status straks et tema. Paulson argumenterte for at det burde bli en permanent institusjon med nær tilknytning til NHH:

Da instituttet i sitt arbeide til stadighet må holde seg i kontakt med bedrifter og personer i næringslivet, vil det også kunne bidra til å styrke forretningsverdenens følelse av at høiskolen gjennom instituttet stadig følger med i forretningslivets problemer og efter evne medvirker til deres løsning. På den annen side kan instituttets folk ved forelesninger og eksamenatorier bringe de studerende i kontakt med det stoff som innvinnnes ved undersøkelsene, hvorved undervisningen kan gjøres anskuelig og aktuell.⁴

Handelshøyskolens første rektor var imidlertid Ingvar Wedervang, som var mindre entusiastisk. Wedervang fryktet at forskning på oppdrag av næringslivet skulle trekke de nyansattes oppmerksomhet bort fra undervisningen.⁵ Det foreløpige utfallet ble at Kontoret f.f.f. ble knyttet til handelshøyskolen, men stadig med selvstendig økonomi og med eget styre. Det ble da framhevet at randsonelinstitusjonen ville bli «et verdifullt bindeledd mellom det merkantile og det vitenskapelige liv».⁶

Året etter kom spørsmålet opp på nytt, med Ragnar Frisch på banen. Han fryktet at NHH ville få et ansvar for instituttets videre drift, noe som

³ NHH, Forretningsøkonomisk institutt, mappe I, beretning for 1938.

⁴ Samme, notat 20.01.1936.

⁵ Samme, notat 21.02.1936 til Eilif W. Paulsen.

⁶ *Bergens Tidende* 05.06.1936.

ville binde opp ressurser som trengtes til å bygge opp en bedriftsøkonomisk profesjonsutdanning.⁷

Kontoret forble imidlertid et randsoneinstitutt ved NHH fram til slutten av andre verdenskrig, da det ble fullt integrert under navnet Forretningsøkonomisk institutt. På denne tiden hadde Paulson lenge undervist på høyskolen, og han ble med årene både prorektor og rektor. Samtidig ble det akseptert å påta seg eksternt finansierte prosjekter på individnivå: «Det står enhver tjenestemann ved høyskolen fritt å påta seg oppdrag, enkeltvis eller i grupper, innenfor de rammer som gjelder for offentlige tjenstemenns adgang til å ha annen beskjeftigelse», heter det i et internt notat fra begynnelsen av 1970-årene.⁸ På denne måten levde mye av den sektor- og bransjerettede oppdragsforskningen videre innenfor NHH, men under bindestrekdisipliner som «fiskeriøkonomi» og «skipsfartøkonomi».

En tilsvarende skjebne som Kontoret f.f.f. fikk det andre randsoneinstituttet ved NHH, Institutt for salg og reklame. Det begynte med at Norsk reklameforening i 1929 henvendte seg til «Foreningen for» og beklaget at markedsføring og reklame ikke var nevnt i planene for den kommende høyskolen.⁹ Da oppstarten av handelshøyskolen var nærmere forestående, ble denne tanken videreført av Robert Kristensson. Han var påtroppende dosent og argumenterte for et professorat eller dosentur innenfor reklame og markedsføring. Kristenssons subsidiære forslag var å opprette et selvstendig institutt for forskning på «markedsanalys, försäljning och reklam».¹⁰

Kun det sistnevnte forslaget fikk gjennomslag, og i 1939 ble instituttet opprettet med Tyge Filseth fra Handelshøyskolen i København som bestyrer. Det ble dels finansiert av Norsk Rederforbund og dels av «Foreningen for». Under krigen fikk instituttet et oppsving, med finansiering fra bergensbedrifter som A/S Joh. Petersen, A/S Sundt og A/S Wallendahl & Søn. Reklameforeningen mislikte imidlertid at instituttet fikk en altfor lokal for-

⁷ NHHÅ, Forretningsøkonomisk institutt, mappe I, notat 12.01.1938 fra Wedervang til NHHs råd.

⁸ Samme, notat om NHHs deltakelse i forskningsoppdrag.

⁹ NHHÅ, mappe «Norges reklameforbund», brev 03.01.1929 fra Norges Reklameforbund til Foreningen for.

¹⁰ Samme mappe, PM 29.04.1936 av R. Kristensson.

ankring, noe som til sist endte med at Filseth trakk seg.¹¹ Det lyktes ikke å finne en annen instituttbestyrer, og Institutt for salg og reklame ble slått sammen med Forretningsøkonomisk institutt, som i sin tur altså ble integrert i NHH.

Handelshøyskolens første randsone forsvant dermed akkurat på samme tid som selve konseptet ble oppdaget og knesatt ved flere andre akademiske institusjoner. For eksempel ble Selskapet for industriell og teknisk forskning, SINTEF, opprettet i 1950 (se kapittel 8). I tillegg kom en lang rekke med sektortilknyttede institutter, samt institutter knyttet til forskningsrådene, fra det første, Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF), ble opprettet i 1946. Selv om mange av disse nye instituttene ble knyttet til teknisk-naturvitenskapelig forskning, ville det neppe ha vært noen umulig tanke for handelshøyskolen å gi de tidlige bedriftsøkonomiske forskningsinstituttene en ny giv, framfor å legge dem ned. I stedet ble det de undervisningsorienterte randsoneinstitusjonene som vokste fram ved NHH i etterkrigstiden.

De undervisningsorienterte randsoneinstitusjonene

En av NHHs mest kjente randsoneinstitusjoner, Administrativt Forskningsfond (AFF), fikk fra starten et relativt misvisende navn. Fram til 1970-årene var det først og fremst en kursvirksomhet, altså i mindre grad en forskningsinstitusjon. AFF ble opprettet i 1952 av Rolf Waaler som, i likhet med Paulson, opprinnelig var sivilingeniør. For øvrig, hadde Waaler bakgrunn fra arbeidspsykologi og personalforvaltning. På samme måte som mennene bak Institutt for salg og reklame, var Waaler en pådriver for å introdusere et atferdsfag ved NHH. Høyskolen la ellers hovedvekt på de kvantitative og matematisk orienterte tradisjonene i økonomifaget. Waaler var imidlertid selv usikker på om og hvordan ledelsesfag passet inn i det eksisterende siviløkonomstudiet, og dermed ble løsningen et randsoneinstitutt. Midlene til AFFs virksomhet ble skaffet til veie ved en innsamling startet av Christianias Spigerverks direktør

¹¹ NHH, mappe II «Institutt for salg og reklame», notat 29.12.1945 fra Filseth,

Gunnar Schjelderup, etter et foredrag Waaler holdt for Norsk Studiegruppe for Administrasjon i Bergen i januar 1952.

Den andre undervisningsorienterte randsoneinstitusjonen, Norges Handelshøyskoles Kursvirksomhet, NHHK, ble etablert ved utgangen av 1950-årene. Daværende rektor Arne Fostvedt presenterte opplegget som en «extension»-virksomhet, den skulle stå for generell faglig formidling.¹² Utover i 1960-årene ble imidlertid NHHK noe langt mer. Etter hvert etablerte institusjonen postgymnasial bedriftsøkonomisk utdanning landet rundt, først og fremst i tilknytning til handelsgymnasier og militærleire. Denne formen for organisering av utdanningsvirksomhet skal ha inspirert Kristian Ottosen til utviklingen av forslagene om et system med distriktshøgskoler, og etter hvert ble flere av NHHKs tilbud integrert i det som ble distriktshøgskoler (DH) fra 1970-tallet, som regionale tilbud om økonomisk-administrativ utdanning.¹³

NHH og nye forskningsrettede institutter

Nye randsoneinstitutter orientert mot forskning dukket derimot ikke opp ved NHH før i 1970-årene. Initiativene kom dels innenfra og dels utenfra, og var begrunnet i ulike oppfatninger om hva et næringslivsrettet randsoneinstitutt skulle tjene til. Det er noe av bakgrunnen for at handelshøyskolen fikk to slike institutter i sin nærhet, henholdsvis Industriøkonomisk Institutt (IØI) og Senter for anvendt forskning (SAF).

Noen av de første initiativene som førte til disse to anvendte bedriftsøkonomiske forskningsinstituttene finnes i skjæringspunktet mellom industripolitikken og forskningspolitikken. I økende grad erkjente politikerne fra ulike partier at forskning var en sentral samfunnsfunksjon, også når det gjaldt næringspolitikken. Og i forlengelsen av denne erkjennelsen lå også ambisjoner om en sterkere politisk styring av forskningen.

¹² NHHK, mappe kursvirksomheten, notat 28.01.1958 fra Arne Fostvedt.

¹³ Ottosen ledet en rekke utredningsarbeider for postgymnasial utdanning fra først på 1960-tallet og oppnevnt av Gerhardsens tredje regjering, kjent som Ottosenkomiteens utredninger.

Det såkalte Holler-utvalget ble oppnevnt av Borten-regjeringen i 1969, etter en debatt om strukturproblemer i norsk industri. Kjell Holler hadde vært industriminister i Gerhardsens tredje regjering. I utvalgets utredning fra august 1972 ble det tatt til orde for å opprette et industriøkonomisk institutt, blant annet fordi en slik sentral enhet kunne kompensere for at mange norske bedrifter var for små til å organisere sine egne avdelinger for forskning og utvikling.¹⁴ Utvalget ønsket imidlertid ikke at dette instituttet skulle være tilknyttet NHH eller noen annen akademisk institusjon, men at det skulle være direkte underlagt Industridepartementet. Dette var i tråd med det såkalte sektorprinsippet for anvendt forskning, som ble artikulert av Bratteli-regjeringen i 1972, og som det var enighet om (Skoie, 2005, s. 63).

Holler-utvalget ville at instituttet skulle ha «politisk handlefrihet», samtidig som det ble foreslått et styre med til sammen 12 representanter for ulike brukergrupper (Skoie, 2005, s. 61). På en annen side gikk det også inn for at instituttet skulle legges til Bergen, med den begrunnelsen at NHH representerte et tyngdepunkt innenfor de økonomiske fagene.

Blant høringsinstansene til Holler-utvalgets utredning var NHH. Høyskolen var selvfølgelig positiv til forslaget om lokalisering, men samtidig nølende. Først og fremst pekte handelshøyskolen på at styringsorganene i utvalgets forslag syntes å være «overdimensjonert i forhold til omfanget og kompleksiteten i instituttets virksomhet», samtidig som academia ville stå helt uten representasjon.¹⁵ Ville politikerne og næringslivsorganisasjonene få for sterk innflytelse på forskningen? Samtidig var handelshøyskolen kritisk til tanken om at instituttets forskning bare skulle omfatte industrien, framfor å ta for seg næringslivet som helhet.¹⁶

På denne tiden var NHH inne i en diskusjon om å selv danne et rand-soneinstitutt. Forslaget, som opprinnelig kom fra Chr. Michelsens institutt (CMI), utløste en intern og prinsipiell debatt om eksternt finansiert forskning. Et viktig moment i denne diskusjonen var følgene for høyskolens egen utvikling. Allerede fra starten hadde den tatt en langt mer teoretisk retning enn

¹⁴ Utredning om behovet for og organiseringen av et Industriøkonomisk institutt, vedlegg til St.prp. 118 (1973–1974).

¹⁵ NHHa, mappe forskning 1, notat NHHs uttalelse om utredning om behovet for og organiseringen av et industriøkonomisk institutt.

¹⁶ Samme sted.

mange av pådriverne hadde forventet. Fram mot 1970-årene hadde denne utviklingen fortsatt, og teoretisk modellbygging og internasjonal publisering hadde etter hvert fått så stor plass at de mer praktiske bindestrekdisiplinene hadde begynt å tape terreng. Handelshøyskolens tankegang var imidlertid langt på vei på linje med politikernes når det gjaldt forskningens mer direkte betydning for næringslivet. Høyskolen mente den hadde «forpliktelser overfor samfunnet når det gjaldt å bidra til økonomisk vekst og rasjonell anvendelse av samfunnets ressurser». ¹⁷ Samtidig var høyskolen, som Wedervang i sin tid, oppmerksom på at virksomheten kunne trekke folk bort fra undervisningen og «svekke deres interesse for undervisningsarbeid». ¹⁸

I november 1972 ble det fremmet et internt forslag om et senter for anvendt forskning. Bak dette stod en gruppe av vitenskapelig ansatte: Terje Hansen, Einar Hope, Arne Kinserdal, Agnar Sandmo, og etter hvert, Victor Norman. Alle var relativt unge, men de skulle bli blant de toneangivende ved høyskolen i årene som fulgte. De hadde alle levert viktige bidrag innenfor teoretisk økonomifaglig forskning, blant annet i forbindelse med studieopphold i USA.

Forslaget fikk støtte i høyskolens høyeste organ, kollegiet, og SAF ble etablert som en prøveordning i januar 1973. Det ble opprettet et interimstyre med to representanter foreslått av avdelingsstyret for de økonomiske fagene og to foreslått av studentene. Å skaffe finansiering til senteret viste seg å ikke være noe problem. De første registrerte prosjektene var konkrete og hadde bransjespesifikke problemstillinger, fortrinnsvis knyttet til maritime næringer. Eksempler er «torskefisket», «markedsanalyse for kjøp og salg av tankskip», «oljepriser» og «nordsjøoljens anvendelse». En viktig forskjell mellom disse og de prosjektene som i sin tid ble gjennomført hos Kontoret f.f.f., var at SAFs prosjekter i mindre grad hadde en lokal bergensforankring. Oppdragsgiverne var forvaltningsorganer og storbedrifter på et nasjonalt nivå, som NTNF, Kongsberg Våpenfabrikk og Statoil. Hvorvidt SAFs forskning egentlig representerte noe nytt, spurte imidlertid NHHs kollegium og sentrale ledelse seg. Det ble påpekt at virksomheten egentlig var en videreføring av den individuelle

¹⁷ Samme sted.

¹⁸ Samme sted.

oppdragsakkvisisjonen som mange vitenskapelig ansatte hadde drevet med lenge.¹⁹

Samtidig fant det også sted en viss intern dragkamp om omfanget av en framtidig randsoneforskning. En komité som arbeidet med spørsmålet, komiteen for SAFs framtid, mente at senteret måtte organiseres fastere, og at det måtte ha en permanent faglig og administrativ stab.²⁰ Forskerforbundet var på sin side klar på at økt satsing på eksternt finansierte prosjekter ikke måtte skje på bekostning av arbeidstakernes rettigheter og stillingssikkerhet, og denne fagforeningen krevde at institusjonene måtte ta på seg et fullverdig arbeidsgiveransvar.²¹ Også studentene var skeptiske. Dette var synspunkter som lignet dem som NHHs tidligste ledelse ga uttrykk for, da den var bekymret for at et sterkt oppdragsforskermiljø ville trekke ressurser vekk fra NHHs ordinære virksomhet.²²

Utfallet ble dannelsen av et randsoneinstitutt med spesielt nær tilknytning til moderorganisasjonen. Selv om de såkalte særskilt finansierte forskerstillinger ble plassert i SAF, var det meningen at de som hadde dem skulle følge en tradisjonell akademisk karrierevei. I senterets statutter ble det dessuten lagt vekt på at senteret skulle fremme «anvendt forskning på Høyskolens fagområder», og at aktiviteten skulle knyttes til undervisningen, fortrinnsvis på siviløkonomstudiets nylig opprettede 2. avdeling.²³

Arbeidet med et NTNf-tilknyttet industriøkonomisk institutt gikk sin gang. I april 1974 la Bratteli-regjeringen (Ap) og Industridepartementet fram den nevnte proposisjonen, den som blant annet anbefalte at det nye instituttet ble lagt til Bergen, med det mulige «samspillet med Norges Handelshøyskole» som hovedbegrunnelse.²⁴ Regjeringens forslag til organisering, lokalisering og oppgaver for Industriøkonomisk Institutt (IØI) ble vedtatt av Stortinget i desember 1974. Saksordfører var Rolf Furuseth fra Arbeiderpartiet, og han understreket betydningen av lokaliseringen: «Her kan en trekke vekslers

¹⁹ NHHa. Mappe SAF I, notat 14.09.1976 fra utvalget for SAFs framtid til NHHs styre.

²⁰ Samme.

²¹ NHHa, mappe Forskning II, uttalelse 11.01.1977 fra Norsk Forskerforbund.

²² Samme, uttalelse 02.03.1977 fra NHHs studentrepresentanter.

²³ NHHa, mappe SAF II, «Vedtekter for Senter for Anvendt Forskning, vedtatt av kollegiet 15.11.1977».

²⁴ St.prp.nr. 118 (1973–1974), s. 20.

på Norges Handelshøyskole, Christian Michelsens Institutt og Universitetets faglige kompetanse».²⁵

Alt lå til rette for at IØI ville bli en viktig del av NHHs randsone. Instituttet ble lokalisert nær høyskolen, og samfunnsøkonomen Einar Hope ble direktør. Hope uttrykte imidlertid misnøye med at IØIs styre la for stor vekt på utredningspreget virksomhet i stedet for forskning, og i 1978 ble han i stedet direktør for SAF.²⁶ Hope ble da erstattet av Arne Selvik, som også var siviløkonom utdannet ved NHH, og samtidig sosiolog fra Universitetet i Bergen (UiB). Han stod i nær kontakt med samfunnsviterne fra UiB som arbeidet med maktutredningen.²⁷ I det hele tatt bør det ikke undervurderes at mange av sentrale norske samfunnsforskere primært må regnes med til et samlet samfunnsvitenskapelig Bergensmiljø, der både NHH, UiB og CMI inngår.²⁸

Selv om den fysiske nærheten til NHH hadde vært et viktig argument for å etablere IØI i Bergen, viser dette tidlige lederskiftet at handelshøyskolen så på SAF som det instituttet som svarte best til deres egne forventninger. De to instituttene fikk åpenbart også en ulik faglig profil. IØI fikk et større faglig mangfold, og forskningen tok mer eksplisitt fatt i politisk relevante problemstillinger. Med grunnbevilgning direkte fra Industridepartementet, i tillegg til oppdragsmidler fra NTNF, kunne IØI også opprettholde en større stab av fast ansatte forskere. Slik ble utvekslingen med moderorganisasjonen mindre. Like fullt, det ser ut til at SAF fikk størst betydning for utformingen av økonomisk politikk i tiåret som fulgte.

²⁵ *Bergens Arbeiderblad* 17.12.1974.

²⁶ Samtale 22.09.2008 med Einar Hope.

²⁷ Selvik var blant annet redaktør for Arbeidsnotat nr. 3 fra IØI (1977) *Perspektiver på ensidige industristeder*, referert i NOU 1978: 33 Maktutredningen. Om konsentrasjon og marknadsmakt.

²⁸ Viktige eksempler er Tor Rødseth, Kjell Lommerud og Jan Erik Askildsen, alle utdannet ved NHH, men senere økonomiprofessorer ved UiB. Videre samarbeidet NHH og UiB da NORAS opprettet LOS-senteret (For forskning om ledelse, organisasjon og styring) i 1987 (se kapittel 6).

«Anonyme forskere bak milliardavgjørelser»

Slik lød en overskrift i *Bergens Tidende* i desember 1989.²⁹ Med dårlig skjult lokalpatriotisme viste avisa til hvordan NHH-økonomene var i ferd med å få en rolle som premissleverandører for økonomisk politikk, en rolle som så langt hadde vært forbeholdt sosialøkonomene fra Universitetet i Oslo (UiO) og Forskningsavdelingen ved Statistisk Sentralbyrå. Alt tyder på at dette var en riktig og relevant observasjon. Eksemplene er tallrike, og jeg skal ta opp en del av de viktigste.

NHHs gjennombrudd som ekspertmiljø falt i tid sammen med et viktig skifte innenfor samfunnsøkonomisk tenking generelt, både faglig og politisk. Fellesnevnerne for de reformene som involverte NHH-økonomer, var markedsreformer, mindre offentlig styring og næringsnøytralitet. Med det sistnevnte menes forestillingen om at næringspolitikken vil skape mest mulig overskudd for samfunnet, så lenge den ikke begunstiger visse sektorer, bedrifter eller aktører framfor andre.

NHH var kort sagt en fødselshjelper for den prosessen som i ettertid gjerne kalles det nyliberale skiftet. Det er fristende å se en direkte sammenheng. Var den faglige tankegangen ved den bedriftsøkonomisk orienterte handelshøyskolen av natur mer åpen for nyliberalisme enn tankegangen ved det tradisjonelt planorienterte Sosialøkonomisk institutt ved UiO?³⁰ *Bergens Tidende* tenkte det seg slik: «Tidligere hadde Oslo-økonomene stempel for å elske planer, mens bergenserne ble regnet som dyrkere av det frie marked».³¹ Men så enkelt var det nok ikke.

I de fleste prosessene som tas opp nedenfor, arbeidet NHH-økonomene side om side med UiO-økonomer, uten at det førte til faglige motsetninger. Den faglige nyorienteringen skjedde samtidig i både Oslo og Bergen. Forskjellen var at NHH-økonomene åpenbart kjørte fram budskapene sine mer effektivt og overbevisende enn deres nære kollegaer ved UiO. En viktig grunn var at de hadde en randsoner, som de brukte målbevisst som politisk verktøy.

²⁹ *Bergens Tidende* 27.12.1989.

³⁰ Sosialøkonomisk institutt ved UiO skiftet navn til Økonomisk institutt i 2000.

³¹ *Bergens Tidende* 27.12.1989.

SAF og det nyliberale skiftet

Det kanskje mest kjente og best studerte eksemplet på at SAF var involvert i en liberaliseringsprosess, er dereguleringen av kraftmarkedet. Den fant sted med energiloven av 1990. Historikeren Lars Thue har studert denne prosessen og legger stor vekt på SAFs rolle som premissleverandør for energiloven. Einar Hope ved NHH og Steinar Strøm ved UiO var to sentrale pådrivere, men først og fremst blir Hope husket som «energilovens far» (Thue, 1996). Hope var på denne tiden også direktør for SAF, og fra midten av 1980-årene var han forfatter eller medforfatter av en rekke SAF-rapporter som på ulikt vis pekte fram mot dereguleringen av kraftmarkedet.³²

Kraftliberaliseringen er likevel et relativt sent eksempel. Selve gjennombruddet for NHH som politisk premissleverandør var deltakelsen i det offentlig oppnevnte Rente-utvalget, som leverte sin utredning i 1980 (NOU 1980:4). Samfunnsforskeren Espen Søylen har vist hvordan dette utvalget enstemmig avviste den rentepolitikken som så langt hadde vært «et sentralt element i det funksjonalistiske styringsregimet og samtidig et grunnleggende trekk ved Osloskolens økonomiske tenking» (Søylen, 2002, s. 28). Utvalget, som ble begynnelsen til slutten på den politisk styrte lavrentepolitikken, ble ledet av en av Oslo-miljøets mest ruvende skikkelser, Petter Jakob Bjerve fra Statistisk Sentralbyrå. Dessuten var Hermod Skånland fra Finansdepartementet med. Ingen fra NHH deltok i utvalget direkte, men NHH-forskerne Knut Boye, Kåre P. Hagen, Jan Tore Klovland, Victor Norman, Agnar Sandmo og Erling Steigum deltok med bidrag som ble trykt som vedlegg i utredningen. Dette gjorde de ikke som enkeltforskere, men ved at Rente-utvalget høsten 1978 engasjerte SAF til å gjennomføre en utredning om «rentepolitikk og ressursbruk» (NOU 1980: 4, s. 10). SAFs vedlegg til utvalgets NOU ble også publisert som *Studier i rentepolitikk og ressursallokering*, SAF-rapport 1979: 2. Innspillene ble slik kommunisert gjennom to kanaler, både ved det offentlige utvalgets rapport og samtidig som SAFs egen publikasjon.

Et senere eksempel på at SAF var involvert i et offentlig utvalg med stor betydning for senere norsk økonomisk politikk, var det såkalte Aarbakke-utvalget (NOU 1989: 14). Utvalgets mandat var å utrede beskatning av bedrif-

³² Registrert i Oria finnes «Økonomisk aktivitet, næringsstruktur og energiforbruk», Rapport SAF 3/1985, «Elektrisitetspriser og energiøkonomisering», Rapport SAF 7/1986.

ter og kapital, og det ble viktig for å utbre tanken om «næringsnøytralitet». Dette prinsippet innebærer at alle næringer og bedrifter skal være «underlagt de samme politiske rammebetingelsene» (Ovredal, 2005). Lederen Magnus Aarbakke var jurist og professor i skatterett, men blant de øvrige utvalgsmedlemmene var professor Kåre P. Hagen fra NHH. På samme måte som med Renteutvalget bidro flere SAF-forskere med bidrag som ble trykt som vedlegg. Jan Erik Askildsen bidro med ett vedlegg alene og ett sammen med Erik Fjærli fra Statistisk Sentralbyrå. Det førstnevnte ble også utgitt som SAF-publikasjon.³³ Det samme gjaldt et bidrag skrevet av Christian Andersen og Jan Gaute Sannarnes.³⁴ Professor Agnar Sandmo ved NHH skrev også et bidrag som ble trykt som vedlegg; denne gangen opptrådte han som representant for NHH (NOU 1989: 14, s. 310).

Fiskeriøkonomen Røgnvaldur Hannesson hadde en rolle i fiskerisektoren som lignet den Einar Hope hadde for kraftsektoren, i den forstand at han var en sterk forkjemper for å reformere fiskeriforvaltningen i en markedsliberal retning (Brox, 2003, s. 39–40). Hannesson ønsket å fordele omsettelige fiskekvoter på alle båter, hvorpå de «minst effektive» stod fritt til å selge til andre aktører. I motsetning til Hope fikk Hannesson aldri noe fullt gjennomslag for sin tankegang, men siden utgangen av 1980-årene har den vært allment kjent som et alternativ (Brox, 2003, s. 40). I løpet av 1980-årene skrev han et stort antall SAF-rapporter som var relevante for temaet.

Et siste eksempel på SAF-tilknyttede NHH-forskere med innflytelse på det nyliberale skiftet er Victor Norman, NHH-professor siden 1975. Mellom 1990 og 1991 ledet han det såkalte Effektiviseringsutvalget, som ble nedsatt av daværende arbeids- og administrasjonsminister Kristin Clemet i Per Syses (H) borgerlige koalisjonsregjering. Mandatet var å «beregne effektiviseringspotensialet i offentlig sektor» (NOU 1991: 28, innledning). Utvalgets hovedforslag var å fristille tjenesteytende enheter, innføre stykkprisfinansiering etter oppnådde resultater, myke opp sentralt fastsatte standardkrav, samt å fremme konkurranse enhetene imellom. Effektiviseringsutvalgets rapport fikk i første omgang begrenset oppmerksomhet fra politikernes side, blant annet fordi den i liten grad var i samsvar med gjeldende distriktspolitik (Grønlie & Flo, 2009, s. 95–96). Men mye av en slik tankegang

³³ Arbeidsnotat SAF 48/1989.

³⁴ Arbeidsnotat SAF 79/1989.

kom Norman selv til å følge opp som statsråd i arbeids- og administrasjonsdepartementet for Høyre i Bondeviks andre regjering mellom 2001 og 2004.

I arbeidet med NOU 1991: 28 fikk NHHs randsone et større oppdrag – og en større rolle enn i eksemplene over. Hele utredningsarbeidet ble gjennomført som et oppdrag ved instituttet. Resultatet ble først publisert som rapport derfra og deretter som NOU (SAF-rapport 4/91). På denne tiden var imidlertid SAF omdannet til Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), som også omfattet det tidligere IØI.

SNF blir til

Da de to institusjonene SAF og IØI ble etablert, var tanken at den førstnevnte skulle være et oppholdssted for forskere finansiert av eksterne midler, mens den sistnevnte skulle være et offentlig finansiert institutt med en eksplisitt rolle som politisk premissleverandør. Som vist, var det først og fremst SAF som ble NHH-forskernes arena for bidrag til politiske beslutninger. Hva med IØI? Med tilknytning til Industridepartementet ble IØI strategisk plassert, men i 1980-årene var prinsippet med at ulike politikkområder skulle holde seg med sine forskningsinstitutter, ikke lenger så sentralt (se også kapittel 2 og 6), og sektorprinsippet var i ferd med å svekkes. Også på andre måter sviktet finansieringen, og 1986 ble et økonomisk vanskelig år for IØI.

Ved utgangen av tiåret tok arbeiderpartiregjeringens stortingsmelding om forskning fra 1989 til orde for en «sterkere kobling av teknologisk kompetanse og kunnskap om økonomi, organisasjon og marked» (St.meld. nr. 28 (1988–89), kapittel 1.2). Ved NHH ble utviklingen fulgt med stor interesse. Det viser et notat om meldingen, skrevet av daværende fungerende rektor Leif B. Methlie og Victor Norman, som var styreformann i SAF. De to tok til orde for å få opprettet et nasjonalt kompetansesenter for næringslivsrettet økonomisk-administrativ forskning, på grunnlag av de eksisterende randsoneinstituttene ved NHH.³⁵

Høyskolen forsøkte å få gjennomslag for denne tanken ved å danne et aksjonsutvalg som stod i kontakt med Kirke- og undervisningsdepartementet. Tanken om et samlet senter var imidlertid ikke like velkommen overalt. Den sterkeste motstanderen var IØIs avtroppende direktør Arne

³⁵ NHHA, mappe 011.7, Notat 16.05.1989.

Selvik; han ønsket å beholde instituttets selvstendighet i forhold til NHH.³⁶ Norman svarte på Selviks motstand med å trekke seg fra IØIs styre. Det kan se ut til at Selvik hadde en viss støtte i Næringsdepartementet (tidligere Industridepartementet), mens Methlie og Norman hentet støtte fra Kultur- og vitenskapsdepartementet. Der var økonomen Hallvard Bakke statsråd, fra Bergen og Arbeiderpartiet. Hva som ble viktigst, er ikke fullt ut utforsket, men dragkampen for og imot å opprettholde IØI kan også tenkes å ha handlet om hvordan hvert politikkområde skulle støtte forskning innenfor sine felt – ja, om selve sektorprinsippet.

Ved inngangen til 1990 var dragkampen over. Da ble IØI, SAF og et tredje institutt, Center for International Business (CIB), slått sammen til Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Dette ble en matriseorganisasjon, der hvert fagmiljø fikk en faglig og administrativ parallell blant instituttene på NHH. Oppdragene ble så håndtert tverrfaglig på tvers av de to institusjonene. SNF opplevde gjennomgående gode resultater de kommende årene, med en årlig omsetning på 60–70 millioner kroner. Prosjektporteføljen var særlig knyttet til teleøkonomi, energiøkonomi og maritime næringer, samtlige sektorer som gjennomgikk viktige endringer i denne perioden.

I slutten av 1990-årene ble den undervisningsorienterte og den forskningsorienterte delen av NHHs randsone vingeklippet. Filialen SNF Oslo som var knyttet til Økonomisk institutt ved UiO, ble lagt ned, og virksomheten der ble videreført av stiftelsen Frischsenteret, som ble opprettet av UiO i 1998. På samme tid ble også alternative tilknytningsformer for hovedavdelingen av SNF i Bergen diskutert. Victor Norman, som da var rektor, var tilhenger av en «sterkest mulig faglig integrasjon mellom NHH og SNF».³⁷ I tankene hadde han Mjøs-utvalgets delutredning som tok til orde for å gjøre randsoneinstitutter til aksjeselskap, som på denne måten sterkere kunne styres av sine eiere (NOU 1999: 18). I 2002 ble Stiftelsen SNF omdannet; stiftelsen ble

³⁶ *Dagens Næringsliv* 02.08.1989.

³⁷ NHHA, e-arkiv, 99/000077, brev 10.09.1999 fra V. Norman til P. Heum.

hovedeier av SNF AS mens NHH og UiB ble minoritets- og deleiere.³⁸ Slik kan vi si at SNF i større grad ble et «felleseie» for et samfunnsvitenskapelig bergensmiljø.

Hva var SAF og SNFs roller i det nyliberale skiftet?

Nyliberalismens framvekst i Norge skjedde samtidig med at NHH ble en viktigere økonomifaglig premissleverandør for norsk økonomisk politikk, en rolle det sosialøkonomiske miljøet ved UiO inntil da hadde vært alene om. Denne utviklingen skyldtes neppe at NHH målbar andre faglige tradisjoner eller politiske orienteringer enn miljøet ved UiO. Hovedforskjellen mellom de to institusjonene var rett og slett at handelshøyskolen hadde en randsone.³⁹ Hvorfor hadde den det?

I utgangspunktet var økonommiljøet i Bergen langt på vei en avlegger av miljøet i Oslo. Både Ragnar Frisch og Ingvar Wedervang hadde hatt stor påvirkning på NHHs faglige profil. På samme måte som i Oslomiljøet ble Bergensmiljøet orientert mot kvantitative analyser og modellbygging. Imidlertid overlevde også mer praktisk orienterte og brukte tradisjoner ved NHH. Disse hadde sitt opprinnelige opphav fra Kontoret f.f.f., som var en del av NHHs første randsone. Den senere opprettelsen av nye forskningsorienterte randsoneinstitutter i 1970-årene var blant annet begrunnet i ønsket om å videreføre slik oppdragsvirksomhet. En viktig forskjell fra mellomkrigstiden var imidlertid at ønsket om å etablere mer anvendt forskning for industrien denne gangen også kom fra staten, ikke bare fra det lokale næringslivet. De politiske miljøene stod imidlertid først og fremst bak opprettelsen av IØI,

³⁸ Mer presis ble forskningsvirksomheten flyttet til Samfunns- og næringslivsforskning AS, SNF AS, mens stiftelsen SNF forvaltet Fond for anvendt forskning. Stiftelsen SNF eide fra starten 80 prosent av aksjene i SNF AS, NHH 16 prosent og UiB 4 prosent. Fra 2011 ble NHH majoritets-eier med 85 prosent, UiB solgte seg ut.

³⁹ I denne drøftingen vektlegger jeg randsoneinstitusjonens forskning og formidling av den. Et annet mulig spor kan være at forskningspersonale fra SAF/SNF kom til å prege offentlige institusjoner og slik fikk betydning for skiftet, som Einar Hope, Lars Sørgard, Christine B. Meyer og Tina Søreide, som direktører i Konkurransetilsynet.

mens SAF var mer NHHs eget initiativ. Sistnevnte stod også i en mer rendyrket kvantitativ, makroøkonomisk tradisjon.

På denne måten stod SAF faglig nær det sosialøkonomiske miljøet i Oslo som så langt hadde vært den viktigste premissleverandøren for økonomisk politikk i Norge. Men i tillegg målbar SAF en tradisjon for å studere problemstillinger og perspektiver på et sektor- og bedriftsnivå. Nytt var det også at bergensforskerne kunne skifte hatter ved å bevege seg mellom NHH og SAF, fra teoretiker og akademiker til oppdragsforsker og endringsagent. Var dette avgjørende? Ville et bidrag til en utredning skrevet ved NHH blitt oppfattet som «for akademisk» av beslutningstakerne? Eller motsatt: Ville bidrag til utredninger med henblikk på politisk endring kunne «besudle» NHHs omdømme som akademisk institusjon? Det som er sikkert, er at forskerne selv åpenbart foretrakk å gjøre det på denne måten.

IØI ble åpenbart stående på sidelinjen i prosessene som er omtalt ovenfor. Den kvalitative tradisjonen som vokste fram ved dette instituttet, ble imidlertid videreført innenfor rammene av det senere SNF. Det skjedde ikke minst i form av den senere Porter-studien, som ble presentert i 1991 i *Et konkurransedyktig Norge*, redigert av senere professor i strategi ved Handelshøyskolen BI, Torger Reve. SNFs rolle for å utbre en mer kvalitativ og innovasjonsorientert økonomisk tekning blir slik et mulig tema for videre forskning.

Referanser

- Bjørsvik, E. (2011). Mellom marknad og stat. I E. Bjørsvik & Y. Nilsen, *Norges Handelshøyskole i 75 år: «En læreanstalt av høieste rang»* (kap. 1, s. 23–50). Fagbokforlaget.
- Brox, O. (2003). *Vår kollektive dårskap: Hvordan perverteres den norske offentlige samtalen?* Pax Forlag.
- Grønlie, T. & Flo, Y. (2009). *Den nye staten? Tiden etter 1980. Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Fagbokforlaget.
- Knain, E. (1994). *Sentre og randsoner institusjoner ved norske universiteter og vitenskapelige høyskoler* (Rapport 13/94). Utredningsinstituttet for forskning og høyere utdanning.
- NOU 1978: 33. *Maktutredningen: Om konsentrasjon og marknadsmakt*.
- NOU 1980: 4. *Rentepolitikk*.
- NOU 1989: 14. *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – En skisse til reform*.
- NOU 1991: 28. *Mot bedre vitende?*
- NOU 1999: 18. *Organisering av oppdragsvirksomheten*.
- Ovredal, L. (2005). Prinsipper for næringspolitikken: Næringsnøytralitet versus konkurranse- og næringsnøytralitet. *Økonomisk forum*, 59(9), 27–34.

- Reve, T., Lensberg, T. & Grønhaug, K. (Red.). (1992). *Et konkurransedyktig Norge*. Tano Aschehoug.
- Skoie, H. (2005). *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Cappelen Akademisk Forlag.
- St.meld. nr. 28 (1988–1989). *Om forskning*.
- Søilen, E. (2002). *Hvorfor gikk det galt? Statens rolle i utviklingen av norsk næringsliv etter 1945*. Gyldendal Akademisk.
- Thue, L. (1996). *Strøm og styring: Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*. Ad Notam Gyldendal.

BY- OG REGIONFORSKNINGEN

711.1/2 (482.8)

AURSKOG-HØLAND

EN SOSIOLOGISK UNDERSØKELSE
AV ARNE S. DOLVEN

4:0

RAPPORT 1 ■

Arne Dolvens *Aurskog-Høland*. En sosiologisk undersøkelse, om pendling, flytting, bosettingsmønster og kommuneinndeling i et av Oslos randområder fra 1965, var første NIBR-rapport.

Hallén, A. (2025). Forskning for samfunnsplanlegging: Om NIBRs etablering og de første tiårene. I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 303–323). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530113>

Kapittel 13

Forskning for samfunnsplanlegging

Om NIBRs etablering og de første tiårene

Arvid Hallén

Innledning

I dette kapittelet vil jeg beskrive bakgrunnen for opprettelsen av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og hvordan den faglige profilen utviklet seg de første tiårene.¹ Opprettelsen av instituttet settes inn i en forskningspolitisk kontekst, med særlig vekt på hvilken rolle Norges Teknisk-Naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) spilte ved etableringen av forskningsinstitutter på 1950- og 1960-tallet. Samtidig belyses det hvordan instituttet ble en del av oppbyggingen av samfunnsfaglige institutter innrettet for å utvikle kunnskapsgrunlaget for samfunnsplanlegging utover

¹ Kapittelet er en bearbeidet versjon av en artikkel som ble publisert i *Plan og Arbeid*, nr. 5/2017.

på 1970-tallet. Instituttet, som var etablert under et teknisk-naturvitenskapelig forskningsråd, fikk en tydelig samfunnsfaglig innretning.

Norsk institutt for by- og regionforskning startet sin faglige oppbygging under Utvalg for byplanforskning fra 1964 og ble formelt etablert som institutt 1. juli 1967 av NTNF. NIBRs forhistorie er nært knyttet til utviklingen av fysisk planlegging i Norge, og da instituttet startet sin virksomhet på 1960-tallet, var det en del av en bredere institusjonsbygging for samfunnsplanlegging.

Før andre verdenskrig ble det tatt flere initiativ til organisert byplanforskning (Thomassen, 1997).² Interessen for en slik satsing var fortsatt stor etter krigen, og i 1945 kom det et forslag fra arkitekten Erik Lorange om å etablere et statlig finansiert regionplaninstitutt, «et studieinstitutt for samfunnsplanlegging» (Thomassen, 1997, s. 424). Fagområdet by- og regionplanlegging var veletablert i utlandet, og det ble sett som relevant for den samfunnsstyringen som skulle understøtte den økonomiske veksten i Norge. Fagfeltet ble ytterligere aktualisert med sterkere byvekst og økt fraflytting fra distriktene. Det utviklet seg gradvis en bredere forståelse for hvilke problemstillinger en god samfunnsplanlegging måtte håndtere og hvilke fagområder den måtte bygge på. Styringsoptimismen var stor, med sterk tro på planlegging bygget på et solid kunnskapsgrunnlag.

Fra de første etterkrigsårene til inngangen på 1960-tallet gikk debatten blant fagfolk og institusjoner om hvordan forskning for by- og regionplanlegging skulle bygges opp. Ved Norges tekniske høgskole (NTH) ble fagområdet prioritert da Bjarne Lous Mohr i 1956 fikk et professorat i by- og regionplanlegging. Men ønsket om et eget byplaninstitutt besto (Thomassen, 1997, s. 426). Debatten ble intensivert da Norsk byplanforening, en forening som var stiftet allerede i 1919, i 1959 foreslo opprettelsen av et by- og regionplaninstitutt. Dette initiativet ble fulgt opp av Norges byggforskningsinstitutt (NBI) (se senere) som i 1962 etablerte sitt eget «midlertidige utvalg for byplanforskning» (Thomassen, 1997, s. 427).

NBI-utvalget konkluderte med at det var svært viktig å etablere et forskningsmiljø på byplanområdet, særlig hvis det ble lagt opp med et praktisk siktemål. Forslaget ble sendt over til NTNF i november 1962. Senere skal vi se at NTNFs arbeidsutvalg nølte med å ta forslaget om å utrede spørsmålet om byplanforskning

² Deler av framstillingen bygger på historikeren Øyvind Thomassens doktoravhandling fra 1997: *Herlege tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930–1965*.

videre. Men det endte med at NTNf i juni 1963 etablerte Utvalg for byplanforskning med samme leder som NBI-utvalget, arkitekt Per Andersson. Den nevnte professor Mohr var også med, og NBI-forskeren Sven Erik Lundby ble knyttet til utvalget som sekretær. Lundby var også utdannet arkitekt, og da instituttet formelt ble etablert noen år senere, ble han instituttets første leder.

Det var av strategisk betydning at lederen for den nye distriktsplanavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet, Thor Skrindo, også kom med i utvalget. Skrindo var samfunnsøkonom og en veletablert embetsmann. Han hadde vært fylkesmann i Sør-Trøndelag i fire år da han ble ekspedisjons-sjef, og han bidro til å knytte utvalget tettere til den regional- og distrikts-politiske oppbyggingen som skjedde på 1960-tallet.

I innstillingen som ble lagt fram i mai 1964, foreslo utvalget etablering av et nytt forskningsinstitutt for by- og regionplanlegging. Innstillingen ble trykket som bilag 19 til NTNfs store forskningsutredning. I denne utredningen slo rådet fast at byplanforskning var et arbeidsområde for NTNf (NTNf, 1964). Da innstillingen fra utvalget forelå, ga NTNf straks klarsignal til at utvalget kunne starte opp forskning på området.

NTNF som instituttbygger

Historien om opprettelsen av NIBR er en del av historien om NTNf som den store instituttbyggeren i de første tiårene av etterkrigstiden. Samtidig er opprettelsen et eksempel på at NTNf gjerne tok en rolle som gikk ut over en mer snever tolkning av rådets teknisk-industrielle formål.

NTNF var Norges første forskningsråd da det ble etablert sommeren 1946.³ At det skjedde så raskt etter krigen, har med flere forhold å gjøre (Brandt mfl., 2019). Det er tydelige linjer tilbake til flere initiativ om å styrke forskningen i årene før krigen. Samtidig ble det gjennom krigsårene, både i Norge og andre land, og ikke minst i USA, en ny erkjennelse av det store

³ Framstillingen av NTNfs historie bygger i stor grad på Collett & Skoie (1981) og Brandt mfl. (2019).

potensialet forskningen hadde for teknologisk og industriell utvikling. Under krigen arbeidet både London-regjeringen og industri- og forskningsmiljøer i Norge med å legge grunnlaget for en sterkere organisering av teknisk-industriell forskning (Collett & Skoie, 1981, s. 100–101). Da freden kom, var planene klare, og allerede i september 1945 satte Gerhardsens samlingsregjering ned et utvalg for å utrede spørsmålet. Utvalget, som ble ledet av NTH-rector Fredrik Vogt, arbeidet raskt. Våren 1946 vedtok Stortinget å opprette et teknisk-naturvitenskapelig forskningsråd, og det kunne starte arbeidet.

Som forskningsråd skilte NTNf seg fra tilsvarende råd i andre land. Rådet skulle ikke være et redskap for «elfenbenstårnet», selv om betydningen av grunnforskning og sammenhengen mellom grunnforskning og mer anvendt forskning ble tydelig erkjent. NTNf skulle koble forskningens muligheter med næringslivets behov og være et samarbeidsorgan og en møteplass for forskning, industri og myndigheter.

I boken om forskningsrådenes historie viser historikeren Thomas Brandt (2019) at NTNf fikk stor autonomi de første årene. NTNf hadde samtidig svært nær kontakt med sentrale politiske myndigheter de første tiårene. Nøkkelpersoner fra Industridepartementet og Kirke- og undervisningsdepartementet deltok i rådets organer fra starten, og både NTNfs styreledere og rådets direktør var i nær kontakt med departementene (Brandt, 2019, s. 81). Rådet disponerer en rammebevilgning nokså fritt, og dette kan ha bidratt til at NTNf nettopp kunne etablere seg som en samarbeidsplattform mellom forskning, næringsliv og myndigheter (Collett & Skoie, 1981, s. 105). Dette bidro samtidig til at det ikke var stor planmessighet over arbeidet (Brandt, 2019, s. 77). Mye aktivitet gikk ut på å fange opp og føre videre initiativer fra ulike miljøer. Særlig sentralt ble det å identifisere kunnskapsområder der det trengtes sterke fagmiljøer som kunne gi bidrag til næringsutvikling og politikk. Et sentralt grep var å etablere institutter, og NTNf ble et handlekraftig instrument for en omfattende institusjonsbygging.

At NTNf skulle etablere nye institutter, var slett ikke opplagt, selv om spørsmålet faktisk ble diskutert i forbindelse med etableringen av rådet (Collett & Skoie, 1981, s. 107). Både Collett og Skoie og Brandt mener grepet med å etablere institutter må knyttes til den rollen NTNf fikk i spørsmålet om hvordan atomenergiforskningen skulle organiseres i Norge. Det var klar støtte til å satse på atomforskning, men motstand mot at denne forskningen skulle settes i gang innenfor en militær ramme. NTNf kunne til slutt løse pro-

blemet ved å etablere et institutt under rådet (Brandt mfl., 2019, s. 66–70). Men i NTNFs arbeidsutvalg var det fortsatt tydelige stemmer mot at NTNf skulle etablere institutter. Blant annet påpekte industridirektør Einar Slaatto (Handelsdepartementet) at NTNf ikke ville være et upartisk organ til å fordele forskningsmidler dersom det etablerte institutter (Collett & Skoie, 1981, s. 107–108). Disse innvendingene fikk ikke gjennomslag. Dermed ble det åpnet opp for at nye kunnskapsbehov kunne gripes an med å etablere institutter. Institutt for atomenergi var likevel på flere måter et utypisk NTNf-institutt, siden det fikk en klart mer uavhengig stilling enn det som ble hovedmodellen.

Collett og Skoie (1981) skriver at «NTNF så fra første stund sin initiativtakende funksjon som sin kanskje aller viktigste. I løpet av de fem første år nedsatte forskningsrådet 16 utvalg for forskjellige forskningsområder» (s. 106). I den serien av instituttetableringer som fulgte, var det aller tyngste strategiske initiativet etableringen av et sentralinstitutt for industriell forskning. NTNFs viktigste oppgave var å styrke norsk industri, og et forslag om et «sentralinstitutt» hadde vært framme allerede før krigen (Brandt mfl., 2019, s. 72). I september 1948 satte NTNf ned et utvalg for å utrede etablering av et slikt industrielt forskningsinstitutt, og utvalgets innstilling ble lagt fram i mars 1949.

Men allerede i 1947 var det kommet initiativ for satsing på forskning om bygg- og geoteknikk, og NTNf responderte med å etablere både et Byggeteknisk utvalg og et Geoteknisk utvalg. Begge utvalgene foreslo opprettelse av egne institutter, og da innstillingene forelå, fikk utvalgene anledning til å sette i gang forskningsvirksomhet organisert som kontorer under NTNf. I 1953 ble Norges byggforskningsinstitutt og Norges geotekniske institutt formelt etablert som de første rene NTNf-instituttene. At NTNFs råd valgte å legge instituttene direkte under rådet, hadde også med finansieringsspørsmålet å gjøre (Collett & Skoie, 1981, s. 109). Da det viste seg at en fast statlig bevilgning til et byggforskningsinstitutt ikke var realistisk, og heller ikke næringens representanter så for seg muligheten for en betydelig finansiering derfra, ble løsningen å etablere et institutt under NTNf med finansiering fra rådet. Men den formelle etableringen av instituttet kom ikke på plass før det var sikret tilleggsfinansiering gjennom en avgift på byggevirksomhet innrettet mot finansiering av byggeteknisk forskning.

Dette skjedde heller ikke denne gangen uten tydelige prinsippdiskusjoner både i NTNf og hos andre involverte aktører (Collett & Skoie, 1981, s. 109).

Spørsmålet om NTNf skulle etablere institutter kom opp igjen. Var det riktig å etablere nye institusjoner, og hvor skulle eventuelt slike institutter lokaliseres, Oslo eller Trondheim? Et viktig argument mot å etablere nye institutter var det samme som Slaatto hadde tatt til orde for: at rådet ville komme i en dobbeltrolle fordi det både forvaltet forskningsmidler og hadde et direkte ansvar for et utførende nivå. Denne problemstillingen kom til å følge NTNf helt fram til fristillingen av instituttene på 1980-tallet.

At instituttløsningen ble valgt, og Byggeteknisk utvalg og Geoteknisk utvalg fikk starte forskningsaktivitet straks innstillingene forelå (og lenge før formell instituttetablering), handler også om tid. Mange var svært utålmodige etter å komme i gang med forskningen, og det kunne skje raskest i NTNf-regi. Det ble antatt at det ville bli langt mer tidskrevende prosesser å bygge ut universitets- og høyskoleinstitutter (Collett & Skoie, 1981, s. 109).

Oppdragsorienteringen ble et viktig kjennetegn for hele den norske instituttsektoren, og fra NTNfs side var dette en eksplisitt linje fra starten. I diskusjonene om finansieringen av Sentralinstituttet for industriell forskning (SI) var høy oppdragsandel et utgangspunkt og en forutsetning. Da SI etter etableringsårene ikke klarte å øke sin oppdragsandel, var industrirepresentantene bekymret for at instituttet ikke var relevant nok for næringslivets behov. Evne til å sikre en stor oppdragsandel ble sett som et uttrykk for brukerrelevans (Collett & Skoie, 1981, s. 130). Denne oppfatningen ble gjort gjeldende mer generelt, oppdragsfinansiering ville sikre at instituttene utviklet sin forskningsagenda i samarbeid med miljøene som skulle bruke kunnskapen. Derfor ble det sett som hensiktsmessig at instituttene måtte skaffe en betydelig del av inntektene sine ved å respondere på brukerbehov, altså gjennom et oppdragsmarked.

Senere kan det nok også ha vært mer budsjettmessige årsaker til en økende oppdragsandel for instituttene. Rådets institutter hadde allerede fra oppstarten fått finansiering også fra andre kilder enn fra NTNf. Etter hvert som oppdragsvirksomheten økte, kunne ikke andelen grunnfinansiering holde tritt, og rommet for en stor egeninitiert forskningsportefølje ble etter hvert mindre. Men spørsmålet om grunnfinansierings størrelse og andel var i mange år et sentralt spørsmål og ga en permanent spenning i forholdet mellom instituttene og NTNf. Som instituttsjef ved NIBR fra 1987 til 1995 møtte jeg i NTNfs halvårslige instituttleder møte, og spørsmålet om grunnbevilgningens størrelse var en gjenganger i disse møtene. Fagmiljøene ønsket

større muligheter til å arbeide mer langsiktig på områder de mente ville få stor betydning litt fram i tid, mens NTNf var opptatt av å sikre relevans ut fra brukermiljøenes kunnskapsbehov.

Selv om NTNf ikke var alene om å etablere institutter, er det rimelig å si at NTNfs aktivitet de første tjue årene etter krigen var med på å gi instituttmodellen dens sentrale plass i utbyggingen av det norske forskningssystemet. Tidligere var det særlig etablert forskningsinstitutter innenfor landbruk og fiskeri. Disse primærnæringsinstituttene var del av et imponerende kunnskapssystem i sine sektorer og hadde betydelige forvaltningsoppgaver som del av sine oppdrag. I tillegg ble det etablert en rekke samfunnsfaglige institutter i årene etter krigen (se også kapittel 6). På 1970-tallet og fram til midt på 1980-tallet sto instituttene for den største andelen av forskningsressurser i det norske forskningssystemet.

Gikk NTNf ut over sitt arbeidsområde med NIBR?

Da spørsmålet om byplanforskning kom opp, hadde NTNf angrepsmåten klar, og etableringen av NIBR var slik et typisk eksempel på den rollen rådet hadde tatt i de første tiårene etter krigen. NTNf fikk innspill fra ulike aktører om å styrke et kunnskapsområde og responderte med å sette ned et utvalg med medlemmer fra de ulike interessentene i næringsliv, myndigheter og forskningsmiljøene.

Thomassen (1997, s. 430) drøfter hva som kunne ligge bak at det var NTNf som fikk oppfordringen om å følge opp byforskningen. Han trekker fram at de planfaglige profesjonene, først og fremst ingeniører og arkitekter, faglig sto nærmere teknisk forskning. En annen faktor var at de aktuelle universitetsmiljøene var skeptiske til tanken om mer anvendt samfunnsforskning. De mente fagene ikke var modne for slike utfordringer.

Men selv om instituttetableringer var blitt praksis, gjensto spørsmålet om by- og regionforskningen kunne tilhøre NTNfs arbeidsområde og om det var riktig å bruke NTNfs midler på dette fagområdet. Som vist, nølte NTNf med å ta et slikt ansvar. Når rådet likevel gjorde det, kan en antakelse være at det ikke var opplagt hvilke kunnskapsområder som ville trenge for å løse sam-

funnsutfordringene. Samtidig hadde NTNf allerede etablert et institutt som også lå klart utenfor det teknisk-industrielle mandatet, Transportøkonomisk institutt (TØI).

Dette instituttet lå faglig nær byplanforskningen, og etableringen av TØI har mange likheter med etableringen av NIBR. For TØI startet det med at et utvalg under Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) og Samferdselsdepartementet (SD) i 1955 hadde foreslått å etablere transportøkonomisk forskning. NTNf ble bedt om å vurdere et initiativ selv om dette ikke var et opplagt arbeidsområde for NTNf (Collett & Skoie, 1981, s. 123). I første omgang gikk NTNfs arbeidsutvalg imot forslaget, men saken ble tatt opp igjen. Fagområdet var også aktuelt for Norges almannvitenskapelige forskningsråd (NAVF), men SD mente at NTNf hadde mer erfaring med å etablere institutter som kunne skape interesse hos næringsliv og myndigheter. Etter litt diskusjon etablerte NTNf i 1957 Transportøkonomisk utvalg. Det startet straks oppbyggingen av det som i 1964 ble til Transportøkonomisk institutt.

Men til tross for at NTNf hadde etablert TØI, nølte rådet med å ta det økonomiske ansvaret for byplanforskningen fordi det var et fagfelt som lå klart utenfor det industrielle ansvarsområdet. NTNfs arbeidsutvalg betinget derfor sitt vedtak om å utrede byplanforskning med «at det ble funnet en finansieringsmåte som ikke belastet NTNfs økonomi» (Collett & Skoie, 1981, s. 122). NTNfs direktør Robert Major var tydelig positiv til å gå videre, og det ser ut til at et møte mellom Major og kommunalminister Andreas Cappelen (Ap) i januar 1963 bidro til at saken kom videre (Thomassen, 1997, s. 430). Statsråden hadde understreket den politiske betydningen av feltet, og at han var villig til å foreslå en bevilgning for Stortinget. Dette signalet fra politiske myndigheter gjorde at arbeidsutvalget var villig til å oppnevne et utvalg for byplanforskning.

Hvilken fagprofil skulle et by- og regionplaninstitutt få?

Innstillingen fra Utvalg for byplanforskning ble, som nevnt, publisert i 1964 som vedlegg til NTNfs store forskningsutredning (NTNF, 1964). Bakgrunnen for forskningsutredningen var en anmodning fra stortingskomiteen som

behandlet NTNFs budsjett for 1963. Komiteen ba om å få «en oversikt over, og retningslinjer for et bredt felt, av den teknisk-industrielle forskning i vårt land». Industridepartementet fulgte opp og ba NTNf om å utarbeide en slik utredning (NTNF, 1964, forordet). Utredningen ble en bred gjennomgang av landets forskningsutfordringer. Det ble argumentert med at hvis den praktiske by- og regionplanleggingen skulle holde tritt med byvekst og fraflytting, ville den trenge støtte i sterk forskning. Etter at Utvalg for byplanforskning la fram sin innstilling i mai 1964, ga NTNFs råd raskt klarsignal om at det faglige arbeidet kunne starte.

I utvalgets innstilling kan vi se fire tydelige elementer i premissgrunnlaget om hvilken faglig profil instituttet skulle utvikle: Det skulle ta opp planfaglige problemstillinger, regional- og distriktpolitiske problemstillinger, bruke en samfunnsvitenskapelig tilnærming og også ha en praksisnær, anvendt tilnærming.

De sentrale planfaglige problemstillingene ble knyttet til urbaniseringen og utfordringene som fulgte med, ikke minst bilens rolle i byutviklingen. Om de praktiske byplanoppgavene heter det i årsrapporten fra NIBR: «Det er en velferdssak av dimensjoner at boligstrøkene og bykjernene i våre voksende byer og tettsteder får en heldig utforming og at miljøene blir gode og tidsmessige» (1967, s. 83).

Det var tale om: «å se arealbruken og kommunikasjonene i sammenheng, og vurdere standardkrav mot økonomi». Byplanforskning skulle ikke minst dekke oppgaver av mer praktisk karakter, slik som normer for prosjektering og ulike prinsipp- og detaljspørsmål. Men regionplanlegging var også tydelig med. En ny bygningslov var på trappene, og den ville gi alle kommuner store planleggingsoppgaver.

Ikke bare byveksten og dens planleggingsutfordringer, men også fraflyttingen ble definert inn i instituttets fagfelt. At slike spørsmål ble sentrale fra begynnelsen, kan som pekt på, knyttes til at Skringdo fra distriktsplanavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) var med i utvalget. Hans deltakelse knyttet utvalget direkte til den distrikts- og regionalpolitiske oppbyggingen som var i gang tidlig på 1960-tallet, med Erik Brofoss som sentral aktør, blant annet som styreleder i Distriktenes utbyggingsfond fra 1961 til 1978 (Thomassen, 1997, s. 434). I innstillingen heter det at urbaniseringsprosessene reiste mange spørsmål «som like mye knytter seg til de strøkene som uttynnes som til de voksende byer og tettsteder». I NTNFs

forskningsutredning vises det til at den nye distriktsplanavdelingen i KAD «har uttynningen av utkantstrøk og tilflytting til tettsteder og byer som bakgrunn for sitt arbeid og kan få stor betydning for den videre utbygging av landet» (NTNF, 1964, s. 54).

Utfordringene var ikke bare av teknisk eller praktisk karakter. Et kunnskapsgrunnlag for planlegging måtte også dekke problemstillinger knyttet til samfunnsforhold og trivsel. Samfunnsfagene hadde begynt å markere seg, og utvalget skrev eksplisitt i utredningen: «Det er naturlig å utvikle de samfunnsvitenskaper som by- og regionplanleggingen bygger på og skaffe en dypere forståelse av det som foregår.» (NTNF, 1964, s. 54). Et av de største prosjektene NIBR gjennomførte de første tiårene, tok nettopp sikte på å belyse betydningen av forskjellige trivsels- og miljømessige faktorer og omfattet flere studieområder både i Oslo og i mindre byer (se nedenfor).

Det var aldri tvil om at et by- og regionplaninstitutt måtte ha direkte relevans for praktisk planlegging og politikk og drive anvendt forskning, blant annet ved å bidra til utvikling av metodikk for planlegging, enten det gjaldt datagrunnlag eller analyse. Da instituttet ble etablert i 1967, mente derfor flere at «by- og regionplanlegging» var et bedre navn enn «by- og regionforskning». Det var ikke veldig klare skillelinjer mellom å gi direkte bidrag i planleggingsprosesser og forskning for å gi planleggingen et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag. Men instituttet var fra begynnelsen av bevisst på at arbeidsmåten påvirket mulighetene for praktisk bruk av kunnskap. I årsberetningen for NTNF i 1969 heter det:

Lokale planleggingsmyndigheter har fått et atskillig sikrere grunnlag for å treffe viktige beslutninger. Instituttets oppdrag i denne sektoren er gjennom-ført med sterk lokal innsats, og denne arbeidsmåten har bidratt effektivt til å spre kunnskapene om nye metoder og til å trene lokale fagfolk i å utnytte dem.

Utvikling av en faglig strategi

Instituttet vokste raskt. De første forskerne ble rekruttert allerede i 1964, og i 1965 var det 11 ansatte. Året etter var antallet økt til 18. Den faglige retningen de første årene var definert i utredningsutvalgets innstilling, og utvalget ledet selv arbeidet i oppstartsårene. En gjennomlesning av NIBRs årsberetninger (trykket i NTNFs årsberetninger), viser at problemstillingene i by- og regionplanlegging var en tydelig retningsviser. Grunnbevilgningen fra NTNf ga relativt gode muligheter for å forme et faglig program, men det går tydelig fram at det raskt ble stor spennvidde innenfor de rammene som utvalgsinnstillingen hadde gitt.

Ved siden av disse rammene var det her, som ellers i instituttsektoren, forskernes faglige bakgrunn og interesser, samt hvilke oppdrag som var tilgjengelige, som formet instituttets profil. Derfor var det viktig hvilke forskere som ble rekruttert. Det går fram at instituttet rekrutterte mange unge kandidater som senere fikk sentrale roller på fagfeltet, både innenfor høyere utdanning og i planlegging og forvaltning.

Målsettingen var å etablere et fagmiljø som nettopp kunne levere kunnskapsgrunnlag for samfunnsplanlegging. Instituttet tok på seg store og små oppdrag, både utredningspregete og mer tydelige forskningsoppgaver. Det var som nevnt ingen klar grenseoppgang mellom forskning og ren utredningsbistand. Årsberetningen for 1967 nevner blant annet en undersøkelse av havner på Østlandet, studier av randbebyggelse langs riksveier (bebyggelse vokst fram langs veitraseer), en sentrumsanalyse for Oslo, oppdrag for Vassfarutvalget og et prosjekt for Kulturrådet om fritidsaktiviteter.⁴ Det ble etter hvert et tema i årsberetningene at instituttet hadde tatt på seg mange mindre oppdrag og at det var utfordrende å kombinere disse med relevante forskningsoppgaver som ble finansiert fra grunnbevilgningen.

Selv om oppdragene var med på å forme profilen, hadde styret ved etableringen i 1967 utarbeidet «Ramme for forskningen 1967–1972», et slags forskningsprogram for de nærmeste fem årene. Og i årsberetningen for 1969 er det en tydelig ambisjon å enes om en faglig strategi for å forme instituttets

⁴ Vassfarutvalget ble opprettet i 1966 for å arbeide fram en verneplan for området. Grunneierne var godt representert i utvalget, se blant annet artikkel i heftet *Ringerike 2012*.

retning og profil. Samtidig ble det vist til et ønske om å avslutte «flere av de tidlige, ofte spredte og mindre forskningsoppgaver» for å samle innsatsen om «større oppgaver».

Det var også et tydelig strategisk valg at instituttet samarbeidet med en rekke andre forskningsinstitusjoner, og at forskerne tok på seg undervisningsoppdrag og foredrag. Slik ble NIBR tidlig en institusjon med et miljø som var aktivt med i oppbyggingen av det faglige grunnlaget for by- og regionplanlegging. Av årsberetningene går det fram at NIBRs forskere holdt innlegg og foredrag på ulike kurs og konferanser og ga forelesninger ved Norges tekniske høyskole (NTH) og Norges landbrukshøgskole (NLH) og etter hvert også Universitetet i Oslo (UiO). Det var flere samarbeidsprosjekter med andre fagmiljøer, både ved universiteter, høyskoler og institutter, blant annet det store Årdalsprosjektet i samarbeid med UiO. Instituttet kom også straks med i nordiske nettverk for utvikling av faggrunnlaget for planlegging, og det var med på å utvikle og stifte Nordiska institutet för samhällsplanering (NORDPLAN) i Stockholm under Nordisk ministerråd. Instituttet etablerte løpende kontakt med tilsvarende nordiske institutter og kom tidlig med i europeisk samarbeid i OECD- og i regi av FNs økonomiske kommisjon for Europa (Economic Commission for Europe, ECE).

Det faglige arbeidet de første årene

Den nye bygningsloven som kom i 1965, satte nye premisser og ga samtidig en ny giv for planlegging både på kommune- og fylkesnivå. Instituttet så seg som del av en slik ny giv. I den første årsberetningen fra 1963 beskrives formålet slik: «Å fremme by- og regionforskningen i landet på en slik måte at planleggingen innenfor dette felt av samfunnslivet kan bygge på et bedre vitenskapelig grunnlag.» Det var derfor rimelig at en ingeniør- og arkitektfaglig tilnærming ble en viktig del av NIBRs faglige profil de første tiårene. Samtidig kom sosiologer, geografer og økonomer tidlig inn i forskerstaben. Årsberetningene viser at de tre sentrale temaene de første årene var: transportanalyser, detaljhandelsanalyser og distrikts- og regionalfaglige analyser.

Betydningen av bilens rolle i byplanen ble illustrert ved at de første forskerne ble rekruttert fra arbeidsgruppen for Transportanalysen for Oslo kommune. I hovedstaden hadde Byplankontoret etablert en slik prosjektgruppe med bakgrunn i Oslos store utfordringer med bolignød og boligbygging og økt bilbruk etter frigivelsen av bilsalget i 1960. I NIBR-regi ble det etter hvert gjennomført flere transportanalyser, blant annet for Vestfold fylke, og nye forskere ble rekruttert. Rolf H. Jensen, senere professor i by- og regionplanlegging ved NTH og byutviklingsdirektør i Oslo kommune, var ved NIBR i disse årene. Det ble også arbeidet med utvikling av metodegrunnlaget for transportanalyser i samarbeid med Norsk regnesentral. Dette var et annet NTNFI-institutt, etablert i 1952, først som et regneteknisk servicesenter for forskning og næringsliv, etter et forslag fra NTNFI-utvalget for matematikkmaskiner.⁵ Metodegrunnlaget ble videreutviklet og prøvd ut i flere prosjekter på 1960-tallet, blant annet i et stort oppdrag NIBR og Transportøkonomisk institutt hadde sammen, med utredninger og analyser for Tromsø kommunes generalplanarbeid.

Profilen kom også til uttrykk gjennom et viktig initiativ de første årene om å gi ut PLANDATA, som startet i 1968. Instituttets rolle i informasjonsarbeid og formidling var klart fra starten. PLANDATA var materiale til hjelp i praktisk by- og regionplanarbeid, bearbeidet og presentert i et løssbladsystem med abonnenter. Modellen for dette var nok Norges byggforskningsinstituttets serie med «byggdetaljblad». NBI-serien ble raskt til byggtekniske referansedokumenter for hele bransjen. Slik er det fortsatt, og serien går nå under navnet «Byggforskserien». NIBRs plandataserie var på samme måte enkeltstående faglig-tekniske beskrivelser av et plantema, utarbeidet av instituttets forskere. Denne serien fikk langt fra den posisjonen NBIs serie hadde fått. Den var likevel et viktig produkt som markerte instituttets sentrale rolle på planområdet. Serien fortsatte i mange år og hadde på det meste 500 faste abonnenter og 20–25 årlige utgivelser. En fortegnelse av publiserte Plandatablad fram til 1975 finnes i Røed (1975, s. 8–10).

Handelsanalyser var et annet tydelig forskningsområde de første årene. Det startet høsten 1964 med et oppdrag for Buskerud fylkeskommune om en detaljhandelsundersøkelse. Det ble stilt betydelige oppdragsmidler til

⁵ Norsk Regnesentral er et forskningsinstitutt innenfor statistisk modellering, maskinlæring og IKT.

rådighet til NIBR fra Norges Handelsstands Forbund, Norges Kooperative Landsforening og Norsk Produktivitetsinstitutt for å etablere et «Fagutvalg for handelssentra» med et program om å studere «cityfunksjoner», drive forskning og på oppdrag foreta utredninger om detaljhandel og andre tjenestenæringer. Dette utredningsområdet ble virksomt i mange år.

Landets distriktspolitiske utfordringer definerte behov for distrikts- og regionalfaglige analyser, og med disse kom samfunnsfag som sosiologi, geografi og samfunnsøkonomi inn i NIBR. Ikke minst bidro sosiologene sterkt til utviklingen av instituttets profil. Arne Dolven var blant de første. Hans magisteravhandling: *Aurskog-Høland. En sosiologisk undersøkelse av pendling, flytting, bosettingsmønster og kommuneinndeling i et av Oslos randområder* ble utgitt som den aller første NIBR-rapporten (Dolven, 1965). Her var det regionale perspektivet tydelig, og prosjektet ble fulgt opp med andre brede steds- og kommuneanalyser.

Sosiologene var også sentrale i utviklingen av det største prosjektet NIBR gjorde på 1960- og 1970-tallet (NIBR, 1974). Prosjektet var en sammenlignende miljøundersøkelse og er omtalt allerede i årsberetningen for 1968. Undersøkelsen skulle belyse betydningen av forskjellige trivsels- og miljømessige faktorer og omfattet tre studieområder i Oslo og tre miljøer i mellomstore og mindre byer (Arendal, Flekkefjord og Ski). Mer enn hundre personer var bidragsytere, ifølge sluttrapporten fra 1974, som i tillegg til omfattende analyser av intervjumateriale også presenterte metodikk for å beskrive ulike sosiale miljøkvaliteter i by- og tettsteder.

Geografer som studerte urbaniseringsprosesser kom også tidlig til. Tor Fredrik Rasmussen, som senere ble professor ved UiO, leverte sin doktoravhandling i Lund som NIBR-forsker i 1967. Han utforsket storbyutvikling og arbeidsreiser med «en samfunnsgeografisk analyse av den regionale konsentrasjonen i bosettingsmønsteret» (Rasmussen, 1967). Økonomer supplerte studiene med regionaløkonomiske analyser av arbeidskraftregioner. Teorien om vekstsentra (Hermansen, 1971), som sto sterkt i norsk distriktspolitikk på 1960-tallet, hadde både geografi og samfunnsøkonomi som fundament (se Hallén, 1977, kapittel 7). Samfunnsøkonomen Jan Sandal, senere mangeårig ekspedisjonssjef for planlegging og regional utvikling i det som nå er Kommunal- og distriktsdepartementet, var med i disse første årene.

Både geografer og sosiologer ble engasjert i debatten om sentrum og periferi på 1960-tallet. Ottar Brox, som ble NIBR-forsker på 1980-tallet, satte

en kraftfull dagsorden med boka *Hva skjer i Nord-Norge?* (Brox, 1967). Tor Fredrik Rasmussen ble en av hans sterkeste kritikere med sin tese om «sentraliseringens ubønnhørlighet», blant annet i sin doktoravhandling. NIBRs sosiologer som hadde gitt tydelige distriktpolitiske forskningsbidrag, utfordret sin kollega Rasmussen, mens NIBRs ingeniører og arkitekter engasjerte seg mindre i debatten. Rasmussen skrev senere at byforskningen ble liggende i skyggen av samtidens store interesse for distriktenes problemer (Rasmussen, 2003, s. 131–155). Samtidig kan det med en viss rett hevdes at samfunnsvitenskapelig byforskning først fikk synlighet da Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) i 1980 etablerte et byforskningsprogram (om RFSP senere).

Tidlig på 1970-tallet ble instituttsjef Sven Erik Lundby leder for flyplassutredningen.⁶ NIBR var sekretariat, og en rekke medarbeidere ble trukket inn i arbeidet. Dette praktiske grepet ble videreutviklet i tiårene etter, hvor instituttet tok en rekke initiativ og ga vesentlige bidrag til å utvikle ny metodikk for nærmiljøutvikling, for medvirkning i planprosesser og for konsekvensanalyser. De planfaglige arbeidene hadde et betydelig omfang og dreide seg både om metodeutvikling og konkrete leveranser til praktiske planprosesser. Det ble også utviklet betydelige bidrag til temaet «barn i planlegging».

Utover på 1970-tallet utviklet NIBR med dette en mangfoldig portefølje med planleggingsrettede prosjekter, regional- og distriktpolitiske prosjekter, samt prosjekter om naturressurser og miljø, ofte med kommunen som sentral enhet. Konsekvensanalyser kom også inn som et temaområde.

Miljøspørsmålene ble første gang nevnt i årsberetningen for 1968, og året etter ble det rapportert om strandområdeanalyser med registrering av verneverdier knyttet til rekreasjon, fiske, naturverdier og fortidsminner. Da Miljøverndepartementet (MD) ble etablert i 1972, kom departementet inn med direkte bevilgninger og oppdrag til NIBR. Departementet fikk en egen planavdeling med klar relevans for NIBRs arbeidsområde i tillegg til miljøvernssakene. Et stort prosjekt om forvaltning av vassdragssystemer ble gjennomført tidlig på 1970-tallet i samarbeid med de to NTNF-instituttene innenfor miljøforskning, Norsk institutt for vannforskning og Norsk institutt for luftforskning (rapport omtalt i 1972-beretningen). Mange prosjekter ved

⁶ Samferdselsdepartementet oppnevnte Hovedflyplassutredningen, et utvalg for å utrede ny hovedflyplass. Innstillingen ble levert 11. juni 1971. I 1973 vedtok Stortinget lokalisering av flyplass på Hobøl og arealene ble båndlagt i 1976.

instituttet gjaldt naturressursregnskap som tema. Prosjektoppgavene og medarbeiderne innenfor dette området ble overført til Statistisk Sentralbyrå i 1978.

Miljøverndepartementet, særlig gjennom sin planavdeling, og Kommunal- og arbeidsdepartementet, særlig gjennom sin distriktsutbyggingsavdeling, ble de sentrale kontaktpunktene i sentralforvaltningen for NIBR. I flere perioder var begge departementenes ekspedisjonssjefer representert i NIBRs styre. Dette ble en styrke for instituttet, og dette «doble eierskapet» ble ikke oppfattet som konfliktfyllt.

Instituttet får en bredere samfunnsfaglig profil

Beretningene fra 1970-tallet viser at instituttet hadde hatt en jevn vekst fra starten og fram til 1973. Fra da av ble det rapportert om et vanskeligere oppdragsmarked. Instituttet hadde påtatt seg mange småoppdrag sammen med noen færre større. I 1976 går det fram at det var 80 enkeltoppdrag med et gjennomsnittlig omfang tilsvarende en fjerdedels årsverk. Grunnbevilgningen fra NTNf hadde vært viktig hele tiden, men gjennom 1970-årene økte NIBRs inntjening gjennom prosjektoppdrag fra 25 prosent til over 50 prosent av omsetningen (NIBRs årsberetning, 1977). Fortsatt var Miljøverndepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet de viktigste oppdragsgiverne, og det ble rapportert at instituttet fikk samlet bevilgningene i større og relativt langsiktige oppgaver (NTNFs årsberetning, 1977, s. 139).

Mot slutten av 1970-tallet ser vi starten på en dreining av NIBRs profil, slik at instituttet ble et bredere og tydeligere samfunnsfaglig institutt. Planleggingsrettede oppgaver hadde fortsatt en tydelig plass, og bredden ble større med flere nye temaer. Den lokal- og distriktpolitiske forskningen fikk større omfang både med forskningsprosjekter og utredninger (NIBR, 1977, s. 20). Problemstillinger knyttet til kommunen som aktør og enhet hadde vært med fra starten, men ble nå etter hvert til en bredere kommunalforskning, også med et statsvitenskapelig perspektiv. Samtidig kom velferdspolitiske temaer inn for fullt, og dette ble et viktig fagområde.

Denne utviklingen må knyttes til veksten i etterspørsel etter samfunnsvitenskapelig forskning i forvaltningen. Forskningspolitikken hadde blitt lagt

om, og det såkalte sektorprinsippet ble gjort gjeldende fra starten av 1970-tallet. Dette ga departementene tydelig ansvar for å sikre kunnskapsgrunnlaget for politikken på sitt område (St.prp. nr. 85 (1971–72); Skoie, 2005, s. 52).

Ved inngangen til 1980-årene var det etablert en lang rekke samfunnsvitenskapelige institutter, og mange var sterkt avhengige av oppdrag. De var blitt etablert gjennom ulike initiativ, ofte uten noen offentlig grunnbevilgning. De kunne likevel konkurrere i et voksende oppdragsmarked, særlig med departementer og direktorater som oppdragsgivere. Slik ble den samfunnsfaglige forskningen sterkt påvirket av brukersiden, av departementer og andre politiske myndigheter som bestillere og brukere av forsknings- og utredningsprosjekter.

Muligheten for å utnytte den voksende samfunnsvitenskapelige forskningen med målrettet finansiering medførte at flere departementer utviklet egne forskningsadministrative enheter. Etter hvert ga forskningspolitiske dokumenter uttrykk for at denne måten å organisere forskningen på var lite effektiv sett fra det offentlige side og heller ikke den beste ut fra kvalitetshensyn. Dette bidro til at tanken om en tydeligere profesjonalisering gjennom etablering av et eget forskningsråd for anvendt samfunnsforskning sto stadig sterkere.

Eget råd for forskning for samfunnsplanlegging

Tanken om en mer systematisk tilnærming til bruken av samfunnsvitenskapelig forskning går tilbake til 1960-tallet. Etter en omfattende utredning, ledet av den sentrale arbeiderpartipolitikeren og sosialøkonomen Per Kleppe, og hvor mange sentrale samfunnsvitenskapelige professorer var med, la Regjeringen Gerhardsen fram en stortingsmelding med forslag om å etablere et eget institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning (St.meld. nr. 7 (1962–63)). Noen år senere (1966) ble Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning opprettet (Skoie, 2003, s. 64) (se også kapittel 6). Paradoksalt nok fikk dette instituttet i starten rammebetingelser som ga svake insentiver for å orientere seg mot det voksende oppdragsmarkedet (Hompland, 1988). Stortinget vedtok blant annet at instituttet ikke skulle ha brukerrepresentanter i styret, men være et rent forskerstyre (Skoie, 2003, s. 77–78).

Et annet forslag som kom opp midt på 1960-tallet, var å etablere et eget forskningsråd for samfunnsforskning. I debatten om den teknisk-naturvitenskapelige forskningen i Norge i 1966, vedtok Stortinget enstemmig å oversende til Regjeringen et representantforslag om å vurdere etableringen av «et nytt råd for samfunnsforskning og planlegging». Idéen om et slikt råd var til diskusjon i nærmere et tiår. I den viktige stortingsmeldingen om «Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn» (St.meld. nr. 25 (1973–74)) ble forslaget lansert igjen. Det ble tatt videre i Trygve Brattelis andre regjering, i det som blir sett som den første samlede forskningsmeldingen, St.meld. nr. 35 (1975–76). Der heter det på side 60:

[Det er] behov for et organ som ut fra en mer uavhengig posisjon kan ivareta:

- Forskningsoppgaver av langsiktig karakter og som er tverrgående i forhold til departementenes saksområder.
- Forskning som er av interesse for allmennheten eller for bruker – og interessegrupper som ikke selv har kompetansemessig eller ressursmessig grunnlag for å formulere og finansiere forskningsoppgaver.
- Forskningsoppgaver av interesse for fylker og kommuner.

Forslaget om å styrke organiseringen av forskning for samfunnsplanlegging fikk bred støtte, men flertallet i stortingskomiteen mente at et nytt råd under NAVF var en bedre løsning enn et selvstendig råd. Da meldingen ble diskutert i Stortinget, var det dette temaet som ble viet størst oppmerksomhet, og ikke for eksempel utbygging av oljeforskningen, som på dette tidspunktet var høyst aktuelt (Elvbakken & Finstad, 2022). Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) ble så etablert i 1978 som et femte fagråd i NAVF. Åtte år senere (1986) ble RFSP omorganisert til et selvstendig forskningsråd med navnet Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS). Dette rådet fikk også ansvar for å følge opp de samfunnsvitenskapelige forskningsinstituttene.

RFSPs leder det meste av tiden fram til 1986 var Njål Arge. Han hadde vært forsker og forskningsleder ved NIBR fra oppstartsårene. (Jeg arbeidet selv som førstekonsulent i RFSP fra august 1982 til januar 1985.) RFSPs første satsing var et program for byforskning, og også de øvrige programområdene var svært relevante for NIBRs faglige profil. RFSP (og senere NORAS) skulle

kanalisere forskningsbehov fra departementene til forskningsinstitusjonene og samtidig bidra til en mer systematisk formidling av forskningen. Det nye rådet innevarslet også klare ambisjoner om høyere faglig kvalitet. Et forskningsråd kunne på en helt annen måte enn departementene utvikle programmer og velge prosjekter på faglig grunnlag. Slik kunne både kvalitet og relevans sikres. Rådet ville også avlaste departementene for forskningsadministrative oppgaver.

NIBRs utvikling ble formet av dette, slik de fleste samfunnsvitenskapelige instituttene ble. Forskningsrådenes programsatsinger ble en svært viktig finansieringskilde. Det ble derfor lagt langt mer arbeid i rekruttering og kompetanseheving for å fremme en utvikling der staben var på høyde med de kravene som etter hvert ble tydeligere stillet fra forskningsrådene. Det ble lagt vekt på å rekruttere forskere med forskerutdanning. Med reformer av forskerutdanningen ved universitetene – og en sterk vekst i antallet doktorgradskandidater – ble det vanligere å krevne doktorgrad ved ansettelser. Det ble også lagt mer vekt på organisering i forskningsgrupper med tydelige faglige ledere.

Fra 1988 ble ansvaret for NIBRs basisbevilgning overført fra NTNf til Nasjonal komité for miljøvernforskning under NAVF. Bevilgningen kom fra Miljøverndepartementet, og NIBR ble et «miljøinstitutt», sammen med NTNf-instituttene for vann- og luftforskning (NIVA og NILU). Dette var en ny politisk linje som kom i kjølvannet av behandlingen av NOU 1981: 30 (Thulin-utvalget). Utredningen kom med forslag som i sin tur ledet fram til en fristilling av instituttene fra 1986. Instituttene under NTNf ble organisert som stiftelser.

Avslutning

I denne historien om NIBRs første år har jeg vektlagt utgangspunktet som by- og regionplaninstitutt, etablert som ett av det teknisk-naturvitenskapelige forskningsrådets mange forskningsinstitutter. Med sin NTNf-tilknytning og portefølje av praksisnære, planfaglige arbeider var NIBR på noen viktige områder et annerledes institutt enn mange av de samfunnsfaglige institut-

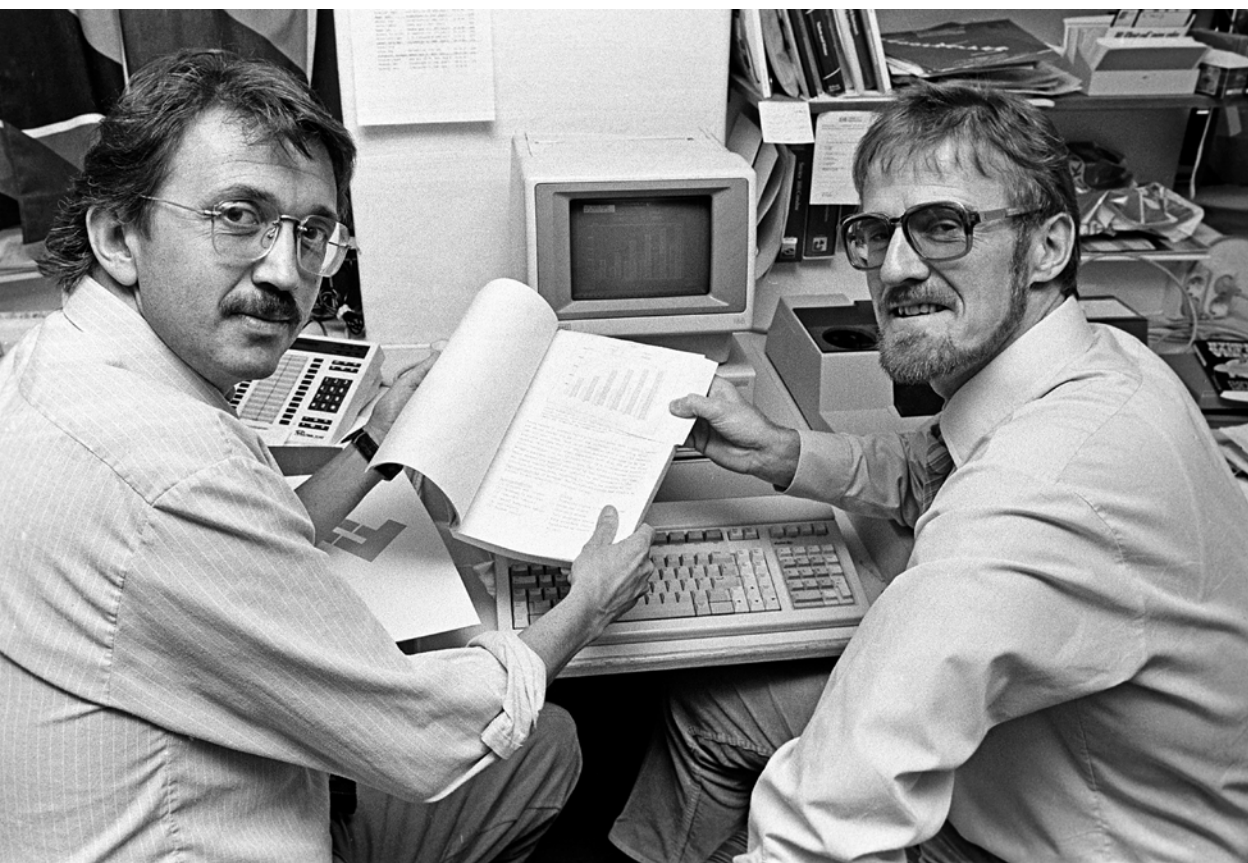
tene som kom til. Samtidig var det helt tydelig at samfunnsfagene var helt nødvendige for å dekke problemstillinger som planlegging, urbanisering, fraflytting og pendling krevde. Instituttet påtok seg mange små oppdrag over et bredt felt, men den planleggingsrettede, by- og distriktpolitiske profilen var tydelig til langt ut på 1970-tallet, og instituttmiljøet var mer tverrfaglig enn de fleste samfunnsfaginstitutionene.

Med etableringen av et nytt forskningsråd for anvendt samfunnsfaglig forskning sist på 1970-tallet, kom en ny utvikling med forskningsprogrammer som samlet finansiering fra flere departementer til bredere samfunnsfaglige satsinger. Samtidig finansierte departementene fortsatt oppdrag direkte. Framveksten av et bredt og mer omfattende oppdragsmarked for samfunnsfaglig forskning gjorde at NIBR fikk en bred samfunnsfaglig profil, men hvor planleggingsfeltet fortsatt hadde en plass.

Referanser

- Brandt, T. (2019). Industriforskningen i entreprenørenes tid. i T. Brandt, M. Ingulstad, E. Larsen, M. Mangset, V. Schwach, *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. (s. 45–83). Fagbokforlaget.
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge?* Pax Forlag.
- Collett, J. P. & Skoie, H. (1981). Teknisk-industriell forskningsorganisasjon i Norge i 1945–1980: Debatt og hovedlinjer i utviklingen. I NOU 1981: 30B, *Vedlegg til utredning om offentlig støtte til teknisk industriell forskning i Norge* (Vedlegg 3).
- Dolven, A. S. (1965). *Aurskog-Høland: En sosiologisk undersøkelse av pendling, flytting, bosetningsmønster og kommuneinndeling i et av Oslos randområder* (Rapport nr. 1). Utvalg for byplanforskning.
- Elvbakken, K. T. & Finstad, T. (2022). Olje – vitenskap og ny kunnskapsøkonomi. I A. Andresen & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021: Bind 3 Kunnskapen i samfunnet* (s. 305–345). Fagbokforlaget.
- Hallén, A. (1977). *Senter for ein utkant: Analyse av ein kommunal strategi for vekst i ein næringssvak region* [Magisteravhandling]. Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsforskning /Institutt for sosiologi.
- Hallén, A. (2017). Forskning for samfunnsplanlegging – Om NIBRs etablering og første år. *Plan – Tidsskrift for samfunnsplanlegging, regional- og byutvikling*, 56 (5), 4–9.
- Hermansen, T. (1971). *Vekstsentra: Industriutbygging og distriktpolitikk*. Norsk Produktivitetsinstitutt.
- Hompland, A. (1988). Mellom departement og akademi. I *Fra ansvarsdeling til delt ansvar* (INAS Rapport 88: 5). INAS.
- NIBR. (1974). *Miljøkvaliteter: Sammenlignende undersøkelser av seks norske byområder* (NIBR-rapport 35).

- NIBR. (1977). *Regional- og distriktpolitisk forskning ved NIBR* (NIBR-notat 1977: 20).
- Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd. (1964). *NTNFs forskningsutredning 1964*.
- Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd. (1964–1979). *NTNFs årsberetninger*.
- NOU (1981:30A). *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*.
- Rasmussen, T. F. (1966). *Storbyreiser og tettstedsutvikling: En undersøkelse av pendling, storbyutvikling, næringsliv og urbanisering i Oslo-området* (Samfunnsøkonomiske studier nr. 18). Statistisk sentralbyrå.
- Rasmussen, T. F. (1969). *Byregioner i Norge: Den regionale konsentrasjon i bosettingsmønsteret* (NIBR-rapport 11). Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Rasmussen, T. F. (2003). *Bosetting og byutvikling. Planlegging og politikk i Norge i går, i dag og i morgen*. Kommuneforlaget.
- Røed, A. (1975). *Eksterne NIBR-publikasjoner 1965–1975* (NIBR-notat 1975: 8).
- Skoie, H. (2003). Instituttsektoren – viktig sektor med problemer. *NIFU skriftserie* (nr. 15/2003).
- Skoie, H. (2005). *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Cappelen Akademisk Forlag.
- St.meld. nr. 7 (1962–63) *Om organiseringen av den anvendte sosialvitenskapelige forskningen*.
- St.meld. nr. 25 (1973–74) *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunnet*.
- St.meld. nr. 35 (1975–76) *Om forskningen i Norge*
- Thomassen, Ø. (1997). *Herlege tider: Norsk fysisk planlegging ca. 1930–1965* (Doktoravhandling, Skriftserie nr. 18). Historisk institutt, NTNU.



Terje Rød-Larsen og Gudmund Hernes, forskningsentreprenører ved Fafo,
Aftenposten 10.11.1984.

Foto: NTB, *Aftenposten*, Per Svensson.

Kapittel 14

Fafo – tenketank og forskingsinstitutt

Tor Halvorsen

Innleiing

Forskningsstiftinga Fafo har ein særeigen plass i norsk samfunnsvitskapleg forskning, utgreiing og informasjonsverksemd.¹ Fafo blei etablert som tenketank, men òg som forskingsinstitutt. Ho vart skapt for å forsvare sosialdemokratiske verdiar og politikk, men må tilpasse seg eit samfunn som rører seg mot nyliberalismen. Fafo vart til som ein reaksjon på «høgrebølga» og eit svar på dei utfordringane denne representerte for sosialdemokratisk politikk på 1980-talet og frametter.

Historia til Fafo er prega av spenninga mellom tenketankrolla og vitskapleg basert forskning for samfunnet. Samstundes er historia prega av spenninga mellom sosialdemokratisk politikk og det nyliberale alternativet som stadig

¹ Takk til Tone Fløtten som har stilt kjelder til rådvelde. Takk for gode kommentarar og viktige idear, kjelder og innspel frå forlaget sin fagfelle.

vinn innpass, òg innan sosialdemokratiet sjølv (Waal, 2009; Mjøset, 2011; Stalsberg, 2019).

Den sterke kunde- eller klienttilknytninga til LO gjer at Fafo har eit særpreg mellom dei samfunnsvitskaplege forskingsinstitutta. Men det er eit særpreg som gradvis blir mindre av (minst) to grunnar: endringa innan universiteta til meir oppdragsforskning, samstundes som grunnløyvingane – som etter kvart kom samfunnsvitskaplege forskingsinstitutt til gode – også vart gjeldande for Fafo frå slutten av 1980-åra. Fafo vart meir eit vanleg forskingsinstitutt lik dei andre samfunnsvitskaplege institutta. Samstundes blir universiteta, som Fafo etablerte forskarsamarbeid med og rekrutterer tilsette frå, meir like forskingsinstitutta. Fafo tilpassar seg ein generell instituttpolitikk med mindre vekt på «tenketank»-verksemd som prioriterer kort veg mellom kunnskap og politikk, analyse og medieoppslag.

Forskringsrådet dreiv etter kvart også denne prosessen framover, mellom anna ved at ei rekke Fafo-forskarar fekk doktorgradsstipend. I same retning verka ei veksande oppdragsportefølgje òg frå Forskringsrådet som sjølv sagt skulle byggje på vitskapens fundament.

Dei politiske og økonomiske føringane som formar instituttsektoren, ser såleis også ut til å trekke Fafo i retning av forskingsinstitutt-profilen og «det vitskaplege». Dette utfordra tenketankprofilen og etter kvart brukar- og klientidentifikasjonen med LO, til fordel for ein allmenn forskarinteresse og samfunnsnytte» for arbeidsliv, velferdsstat og nye landsmenn og – kvinner.

Tilhøvet mellom tenketankar og vitskap er i dag mykje diskutert. I *World Social Science Report* frå 2010, produsert då Gudmund Hernes var president i UNESCO International Social Science Council, blir tenketankar drøfta som eit system som bidreg til kunnskapssamfunnet først og fremst gjennom «war of ideas» og er «typically located at the political forefront, connecting constituencies and serving their knowledge needs and interests.» (Anheier, 2010, s. 338). I 1980 var det færre forsøk på å klargjere kva ein tenketank var, og kva vitskapleg verdi slike hadde ut over det å setje aktuelle tema på dagsordenen.

Overgangen til forskingsinstitutt – på kostnad av tenketankprofilen, syner seg også i formidlingsstrategien, til dømes i prioriteringa av ein omfattande bok- og rapportpublisering. Tenketankar søker vanlegvis å formidle sine kunnskapsresultat som politiske argument i dagsaktuelle media. Eit forskingsinstitutt har sterkare tendens til å la rapportar og bøker tale for seg og tar

mindre ansvar for tolkinga av «vitskapens» resultat og for å argumentere for det forskarane ser som rett fortolking og bruk av opparbeidd kunnskap.

Men, tilbake til starten: Rundt 1980 prega spesialiserte oppdragsinstitutt det norske forskingslandskapet. Fafo-innovasjonen, tenketanken, var noko nytt i Noreg då ho vart etablert i 1981–1982. I det følgjande blir det særleg lagt vekt på etableringsfasen. Det blir trekt trådar framover til i dag. Til slutt kjem nokre vurderingar av Fafo si evne og moglege rolle for den nye tid og det nye paradigmet som utfordrar forskning og praktisk politikk, for både velferdsstat og fagrørsla, den øko-sosiale vendinga i det globaliserte Noreg og den globale verda (Tranøy & Østerud, 2001). Spørsmålet er om Fafo (igjen) bør ta meir ansvar for dei politiske implikasjonane av den forskinga vi i dag treng som alternativ til den nyliberale vendinga som rår i politikken?

Tenketank – inspirasjonen

Medan det mot slutten av 1970-talet var etablert mange større eller mindre forskingsinstitutt i Noreg, var det ingen tenketankar lik dei vi kjende først og fremst frå det angloamerikanske samfunnet, men truleg også kjend frå Sverige.² Det rommet som tenketankar såg ut til å fylle i andre land vi likte (og liker) å samanlikne oss med, var i Noreg fylt av ulike institutt etablerte med bakgrunn i eit anvendt forskingsmandat.

I USA vart til dømes tenketankar (òg med stort innslag av professoral kompetanse) mest vanleg organisert etter initiativ frå det sivile samfunnet. Stats- og departementsforma og mangel på stabilitet i relasjonen mellom stat og samfunn, frávær av eit mangfald av politiske interesseparti, er del av den vanlege forklaringa på kvifor tenketankar oppstår og kan få så stor innverknad på relasjonen mellom kunnskap og politikk. Ønsket om å posisjonere seg raskt i media med kunnskapen sin og bruke – og bli brukt av – media er ei anna

² Arbeidsgjevarforeininga i Sverige oppretta Timbro i 1978, omtalt i dag som: Nordens främsta marknadsliberala tankesmedja. «Sedan starten 1978 är uppdraget att långsiktigt bilda opinion för marknadsekonomi, fri företagsamhet, individuell frihet och ett öppet samhälle.» <https://timbro.se/om-oss/>

forklaring (Anheier, 2010; Asher & Guilhot, 2010). Ei tredje forklaring, som særleg gjeld dei nyliberale tenketankane omtalt nedanfor, men òg Fafo som tenketank, er at slike eignar seg best for langsiktig «tenking» på tvers av fag, kunnskapsmiljø og dagleg interessekamp for utvikling av langsiktig politikk (og oppbygging av eit alternativt samfunn).

I dag er det meir vanleg med tenketankar også i Noreg.³ Dei rører seg mellom politikk, økonomi, media og det sivile samfunnet med ulik grad av deltaking frå folk i universitet og forskingssektoren. Men då tenketankorganiseringa blei referert til som grunngeving for å etablere Fafo, var dette for dei fleste nytt. Argumenta for å etablere Fafo vart gitt i eit notat til LO, sannsynlegvis skrive sommaren 1981. Notatet er truleg skrive av Gudmund Hernes nokre månader før sluttrapporten til Maktutgreiinga vart levert. I notatet blir det framført at det trengst eit «institutt» som ser sosiale spørsmål i samanheng – universitetsfag, slik dei er etablerte, er for spesialiserte og sektororienterte, og kunnskapen er i for liten grad politikk- og handlingsorientert:

Disse to problem er en viktig del av bakgrunnen for at en rekke regjeringer og fagforeninger internasjonalt har etablert såkalte «Tenke – Tanker» (Think Tanks) i form av forskningscentre. Mange av disse er i større eller mindre grad modellerte etter amerikanske tenke-tanker som RAND corporation, Brooklin Instituition og Hudson Institute. Hovedmålsettingen er å levere kryss-disiplinær forskning som er relevant for oppdragsgivers langsiktige strategiske planlegging, hvor forskning kombineres med utrednings-, dokumentasjons- og informasjonsvirksomhet. Den siste tilveksten av slike tenke-tanker er den amerikanske fagbevegelsens opprettelse av et eget forskningsinstitutt i 1981 (Institute of Public Affaires). Om enn etter delvis andre modeller er det etablert tilsvarende forskningsinstitutt av fagbevegelsen i flere europeiske land, deriblant Danmark og Sverige.

Nøkkelordet «relevant», som blir henta frå måten tenketankar i USA fungerte på, blir knytt til det langsiktige arbeidet for samfunnsendring og beva-

³ Civita vart etablert som nyliberal tenketank i 2004 (under navnet «tankesmie»), og hevdar på sine nettsider å vere eit nytt fenomen i Noreg (<https://civita.no/politisk-filosofi-og-idedebatt/hoyrekreftenes-lausbikkjer/>).

ring (jamfør referansen ovanfor til RAND). Ein må drive planlegging basert på kunnskap som kan gje langsiktig politisk relevans gjennom kopling mellom uavhengig vitskapleg forskning, utgreiing og politikktutvikling – og påfølgjande informasjonsverksemd. Forskinga skal vere basert på fleirfagleg og sektorovergripande kunnskap, men trygt basert på vitskapens metodar.

Forskingscenter eller institutt

Det var altså behov for eit forskingscenter (og tenketank) som kunne kople forskning, gjerne finansiert av departementa, som «nøytral og uavhengig» forskning, med evne til å formulere nye og uvante problemstillingar, vere i forkant av sosiale problem og ikkje minst skissere praktiske løysingar når problem melde seg. Men aller helst skulle eit slikt center vere i forkant av dei dagsaktuelle utfordringane. Om centeret eller instituttet skulle få den nødvendige respekten i samfunnet, måtte forskingas uavhengigheit vere uomtvisteleg. Val av teori, metode og beskriving av empiriske funn måtte ikkje vere påverka av politiske sympatiar.

Medan uavhengig forskning i Noreg stort sett var (og er) sett i gang av offentlege instansar, hadde landet, som vist i denne boka, òg institutt etablerte av næringslivet. Desse hadde mindre fokus på uavhengig forskning som skapte ny kunnskap, og hadde meir merksemd på bruk av kjend kunnskap for bestemte kundar eller klientar sine behov.

Som eit samfunnsvitskapleg initiativ utanfor stat og styring var såleis Fafø unik i si vektlegging av forskning der det var kopling til universitetsforskarar med sympati med det som vart foreslått som program: inntektspolitikk, arbeidsmarknadspolitikk og eit tredje tema: «konsekvensar av sviktande økonomisk vekst». På slutten av 1970-åra, og særleg først på 1980-talet, var arbeidslivstema sentrale på universiteta i Oslo, Bergen og til dels Trondheim.

Sosialdemokratiet

I tråd med tenketank-logikken hadde Fafo ei klar brukar- og kunde- eller klientorientering frå starten: fagrørsla spesielt og sosialdemokratiet generelt. I «Utkast til notat om strategisk planlegging», basert på interne diskusjonar i eit tillitsmannsmøte 18. august 1981, skisserer LO-sekretær Lars Buer det strategiske argumentet for kvifor LO treng det som etter kvart skulle bli til Fafo (hans forslag til namn var «Solidaritet: fagbevegelsens senter for utredning og dokumentasjon»)⁴ LO uttrykte altså ikkje noko sterkt behov for forskning, slik Hernes hadde vektlagt, men meir dokumentasjon og formidling som «tenketankoppgåver».

Likevel var grunngevingane for kvifor instituttet var nødvendig, omlag dei same frå LO-representanten Buer som dei som er synlege i Hernes-notatet: Den økonomiske krisa i dei vestlege industrilanda og veksande arbeidsløyse kunne òg føre til ei meir grunnleggjande politisk krise. Inflasjonen var veksande, og verkemidla for å få bukt med han var svekka. Og kanskje verst var trusselen mot demokratiet:⁵

Fra enkelte personer og grupper – bl.a. Industriforbundet – er det luftet tanker om å beskjære politikernes makt for i sterkere grad å overføre den til «ekspertene». Vi merker i stadig sterkere grad hvordan en rekke viktige områder blir preget av ekspertenes egen terminologi. Det gjelder ikke minst på det økonomiske området.

Eit klart døme på økonomifagets veksande dominans som «ekspertise» var etableringa av Den Svenske Riksbankens økonomipris, som via eit kupp «fekk lov» til å markere at prisen var til ære for Alfred Nobel. Ein bestemt økonomitradisjon vart løfta opp – den amerikanske og den nyliberale – til ein kunnskap politikarane meir eller mindre måtte underkaste seg. I 1974 fekk Friedrich Hayek prisen, to år seinare Milton Friedman. Dei komande åra gjekk prisen til ei rekke andre økonomar som var med i eller blei medlemmer av Mont Pelerin Society, den tenketanken som skapte nyliberalismen. Alle

⁴ Fafo-arkiv, Lars Buer, notat 27. august 1981.

⁵ Samme stad.

prisvinnarane framførte det felles argumentet at det no var viktig å avgrense demokratiets «forstyrrende» verknad på økonomien (Mirowski, 2020).

I forlenginga av denne argumentasjonen trekkjer Buer inn tydinga til forskning når han hevdar at det viktige er å få definisjonsmakt over dei problema og utfordringane som 1980-talet ville føre med seg. Kampen ville stå om «den forsknings-, utgreiings- og informasjonsverksemda som blir driven».

Dette kan tolkast som ein invitasjon til dei akademikarane i Bergen – som då alt hadde flytta til Oslo, om å vere med på å styrkje kampen om definisjonsmakta.

Nyliberal ekspertise og trussel mot sosialdemokratiet

Omgrepet «ekspert» er sjølv sagt ein uklar kategori, og Fafø skulle òg utvikle ekspertar. Men når ein koplar ekspertise, økonomisk teori og tenking med kritikk av demokratiet, slik Industriforbundet vart skulda for å gjere, var truleg inspirasjonen til Industriforbundet henta frå dei hegemoniske tenketankane på den tida, dei nyliberale som var blitt reinvaska og heroisert av Sveriges Riksbanks pris. Fafø stod difor overfor ein motstandar som stadig auka makta si over samfunnet (sjå Agora 1, 2011; Agora 3–4, 2020). Mont Pelerin Society (MPS) som «fant opp» omgrepet «nyliberal» i 1947 var berre ein, men den viktigaste, av «ideologispriiarar» som i løpet av 1980-talet erobra både det kunnskapspolitiske og det politisk-praktiske landskapet i dei fleste OECD-landa. MPS, via OECD, har i stor grad influert prioriteringar i norsk politikk og forskning (Martens & Jakobi, 2010; Schmelzer, 2015). Vi kan i dag lese historia om «How Neoliberal Think Tanks went global», og korleis dei vart viktige også utanfor OECD-området (Dhelic & Mousavi, 2020; Lenger, 2023).

Mange av tenketankane vart stifta av medlemmer av parlament, og dei trakk politikarar inn i arbeidet sitt. Framstående akademikarar, særleg nobelprisvinnarar, som det stadig vart fleire av innan denne økonomitradisjonen, var viktige å få med i dei mange tenketankavleggarane som MPS inspirerte til etableringa av. Andre hadde sterke næringsinteresser i ryggen i styrer og som tilsette, som svenske Timbro og seinare norske Civita. Det nære samspelet

mellom politikk, økonomi og kunnskap prega dei alle. Det same gjorde den korte vegen til media.

Dette globale «tenkekollektivet» (og dei mange nobelprismottakarane) såg fagrørsla som fremste trussel mot økonomisk liberalisering. Dei vende seg difor òg mot demokratiet (Crouch, 2004). Demokratiet si innblanding i økonomiske avgjersler truga økonomisk fornuft og rasjonelle avgjersler. Dette vart det felles mantra innan nyliberale tenketanknettverk (Slobodian, 2018).

Samstundes som Fafø vart grunnlagt for å forsvare demokratiet og for å framheve fagrørslas demokratiserande rolle, var såleis den økonomiske teori-danninga som etter kvart dominerte, og som gjorde at den svenske arbeidsgjevarforeininga oppretta Timbro i 1978, opptatt av å få fram eit nytt skilje mellom politikk og økonomi. No skulle «marknaden» styre den stadig meir internasjonale økonomien, mellom anna basert på tesa om at marknaden er meir «effektiv» enn andre styreformer, noko som ifølgje Münch (2011) aldri er vitskapleg bevist.

Då Mont Pelerin Society vart stifta, var punkt 1 i det såkalla «Draft statement of aims April 7, 1947», her sitert frå Mirowski & Plehwe (2009, s. 22):

Individual freedom can be preserved only in a society in which an effective competitive market is the main agency for the direction of economic activity. Only the decentralization of control through private property in the means of production can prevent those concentrations of power which threatens individual freedom.

Vi kan difor sjå Fafø si etablering som eit tidleg tiltak i Noreg retta mot dominansen til dei nyliberale tenketankane. Kanskje eitt av få «mottrekk» mot nedbygginga av sosialdemokratiet og OECD si omlegging av politikk og tenketankinnverknad rundt slagordet «the plan not to plan» (Schmelzer, 2015; Martens & Jacobi, 2010). Dette slagordet frå tidleg 1980-tal er stikk i strid med Fafø sin grunnleggande ide om planlagt demokratisk kapitalisme.

Fafø stod med andre ord overfor ein mektig fiende, med eit utal motstandarar på den internasjonale arenaen, alle med eit svært kritisk syn på rolla til demokrati og fagrørsla. Alt i 1947 framheva Hayek at fagrørsla var den største utfordringa for nyliberalistane då han på eit MPS-møte, ifølgje Steiner (2009, s. 182), hevda: «If there is to be any hope of return to a free economy, the question of how the power of trade unions can be appropriately delimited by

law as well as in fact is one of the most important of all the questions which we must give attention».

Sjølv om det i dei ulike nyliberale miljøa, særleg på europeisk side av Atlanteren, òg var sterke krefter for at fagrørsla var nødvendig for ein produktiv kapitalisme viss ho berre vart «lært opp» til å orientere seg mot felles interesser, sentrale forhandlingar og kontroll med streikeretten (jamfør Fafø si vektlegging av verdien av den norske og nordiske modellen som inneheld nokre av desse omsyna), gjekk det samla nyliberale miljøet på begge sider av Atlanteren etter nokre års debatt inn for at fagrørsla var den verste trusselen mot økonomisk fridom (Hayek, 1984).

Balansegangen

Då Fafø formelt blei stifta i 1982, var det for å møte utfordringane – eller truslane – som låg i den nye tida med økonomisk krise, sviktande vekst, arbeidsløyse og truslar mot demokratiet. Utfordringane skulle møtast med forskning på vitskapens grunn, utgreiingar som skulle vere handlingsorienterte, og deltaking i informasjonskampen om sanninga. Det overordna målet var todelt: å styrkje fagrørsla og å delta i samfunnsdebatten med basis i eiga forskning og idear om politisk handling, og generelt opparbeide ein særeigen kunnskapsprofil.

Skiljet mellom forskning og utgreiing er ikkje absolutt. Forsking kan gjere krav på meir utgreiing, og utgreiingar kan inspirere til meir forskning. I debatten om oppstarten av Fafø blei det til dømes argumentert for at Maktutgreiinga og Levekårsundersøkinga var forskning som kravde utgreiing og konkretisering av politikk. Maktutgreiinga var initiert av Arbeidarpartiet, og Levekårsgranskninga av LO. Utgreiingsarbeid er òg nødvendig for å halde tritt med alt som blir publisert av gode studiar i inn- og utland, også for å avgrense trongen for eiga forskning, eller for å reise problem som var for lite fokuserte i den norske forskarkonteksten, anten av forskingsråd, universitet eller instituttsektoren elles.

For at tenketanken skulle fungere, måtte Fafø vise evne til å meisle ut alternativ politikk og gjere seg gjeldande med denne i media, om ein skulle påverke det offentlege rommet generelt og også bli eit institutt for offentleg

politikkutforming. Men for å få oppdrag, til dømes frå departementa, måtte forskinga ha karakter av vitenskap, altså vere etterprøvbar. I den første årsmeldinga er «balansegangen» uttrykt slik: (Årsmelding for 1982, januar 1983).

Instituttet har til oppgave å arbeide med forskningsoppgaver og utredninger som belyser viktige trekk i utviklingen internasjonalt og nasjonalt og hvordan disse påvirker arbeiderbevegelsens posisjon og oppgaver. Det kan legges spesiell vekt på å belyse hvordan dette kan ha konsekvenser for fagbevegelsen og hvilke mulige strategier fagbevegelsen kan følge i årene framover.

Aktørane

Den sentrale aktøren var LO og LO sitt ønske om å bli betre til langsiktig planlegging og strategiutvikling – å tenkje langsiktig og føregripe, framfor å drive med brannsløkking. For å sikre balansen mellom tenketankidealet, forskingsidealet og evna til å delta i det offentlege ordskiftet, vart to rikskjende akademikarar og politikarar, begge sentrale i etableringsprosessen og ideutforminga, tilsette: som dagleg leiar, Terje Rød-Larsen, og som (sjefs)forskar, Gudmund Hernes.

I boka til 25-årsjubileet blir stiftinga sett mest som eit akademisk tiltak, der Rød-Larsen var viktigast (Dølvik mfl., 2007, s. 31):

Med utgangspunkt i striden om den første Maktutredningen, hvor den frimodige unge magisteren hadde utfordret Gudmund Hernes' professorale verdighet med hardtslående angrep på Maktutredningens byttemodeller og mangel på kritisk aktørteori, ble ideen om FAFO unnfanget «[...]Hans visjoner var å bringe fram nye kunnskaper, begreper og forståelsesformer – inspirert av Gramscis teorier om de» organisk intellektuelle – og dermed bidra til at arbeiderbevegelsen kunne gjenreise seg selv som samfunnsomformende kraft. Dette kunne ikke skje ved å bekjempe markedet og de nye frihetssøkende kreftene, men ved å tilpasse nedarvede

institusjoner og arbeidsformer til de nye gruppenes ønsker, behov, og handlingsbetingelser.

Som «organisk intellektuell», utan samanlikning elles, men felles med nyliberale tenketankar si arbeidsmåte, var det strategisk viktig å arbeide innanfor dei etablerte institusjonane for å endre, men òg å bevare. Det blir hevda at dette føregreip Blairs tredje veg – i 25 års etterpåklokskapens lys (Dølvik, 2007). Om Hernes blir det lagt vekt på at han, i tillegg til Levekårs- og Maktutgreiinga, under Per Kleppes leiing var forfattar av «Noregs første samfunnsvitskapleg baserte langtidsprogram», og at arbeidet hans med Maktutgreiinga hadde lagt eit godt grunnlag for «den tredje vegen» (Dølvik, 2007, s. 31):

Etter at LO noe nølende gav tilslutning til å opprette Fafø, ble den såkalte Fafø-modellen raskt utviklet som analytisk, merkevarebyggende logo; med en lett omarbeidet versjon av Maktutredningens fire styringssystemer – Foretak (markeds), Administrasjon (forvaltning), Folkevalgte (parlamentarisk demokrati) og Organisasjoner (korporative kanaler) (Hernes 1978) – hva fikk man da? FAFO.

Sjølv om Fafø blir framstilt som ein heim for organisk intellektuelle på sosialdemokratisk venstreside, er det òg lagt vekt på Fafø sin akademiske historie – som LO, i framstillinga 25 år etter, motvillig var med på. Det er forskingsinstituttprofilen som taler, sjølv om referansen til aktørar som organisk intellektuelle er typisk for tenketankar.

I starten var brukar- og klientrelasjonen sterk. For å sikre innverknaden til fagrørsla og LO, som òg var finansieringskjelde ved oppstarten og delvis for seinare verksemd, vart det oppnemnt styre, programråd og forskingsprioriterande utval. I utvalet, eller gruppa som det heitte, sat Jan Balstad, Yngve Hågensen og Reidulf Steen, med Jan Buer som sekretær.⁶

⁶ Balstad vart tidleg opptatt av forskning, t.d. som LO sin representant i NTNF, (tilknytt LO frå byrjinga av 1970-talet). Jamfør hans uttale: «NTNF-systemet har, når det gjelder disponeringen av offentlige midler stort sett arbeidet på eiernes/ledernes premisser». (Balstad 1974, s. 11). Hågensen var i LO-sekretariatet og vart LO-leiar i 1989, Steen var Arbeiderpartiet sin leiar 1975–1981.

Dei tre sentrale sosialdemokratane, Balstad, Hågensen og Steen, som etter om lag tre månader hadde meisla ut retningslinjer, la vekt på sterk styring frå fagrørsla, men òg frirom for forskingsprioriteringar. I det første styret for Fafo var LO topptungt inne med følgjande personar: Tor Halvorsen, LO-leiar og styrets formann, Arne Born, Norsk Kommuneforbund, Odd Isaksen, Bygningsindustriarbeidarforbundet, Ole Knapp og Svein Erik Oxholm frå LO. Terje Rød-Larsen var sekretær for styret.

Rød-Larsen vart tilsett i 1981; han var utdanna sosiolog. Han var mest kjend i det samfunnsvitskapelege miljøet, ikkje først og fremst for sin kritikk av Maktutgreiinga, som Dølvik (2007) la vekt på, men for studiar av sosial-økonom-profesjonens sterke rolle i norsk samfunnsstyring og planlegging. Interesse hans for planlegging og styring kom truleg særleg til sin rett i samarbeidet med Per Kleppe. Då Kleppe gjekk av som finansminister etter mange år i 1979, blei han minister i det nyoppretta Planleggingsdepartementet og tok med Rød-Larsen som statssekretær. Kleppe, som ved sin avgang som finansminister vart kritisert for å ville ha «for mykje stat» og planlegging, fekk likevel sitt sær-departement for dette formålet. Planleggingsdepartementet varte til 1981, då Willoch-regjeringa overtok. Det vart lagt ned om lag samstundes med at ideane til tenketanken Fafo oppstod. I stiftingsdokumenta er langsiktig planlegging og langsiktig strategisk tenking eit grunnleggande argument for LO sin trong for eit slikt frittståande institutt (som det no heiter). Kleppe figurerte ikkje i dei tidlege notata om etableringa av Fafo, men kan gjennom Rød-Larsen ha vore ein inspirator med sin mangslungne bakgrunn og tru på «sosial ingeniørkunst». Han var til dømes alt i 1955 sekretær for Forskningsrådenes fellesutvalg (FFU), formann i Universitet og høgskolekomiteen av 1960 og leiar av Arbeidarpartiet sitt utgreiingskontor 1967–1971 og 1972–1973.

Nyliberalismen hadde lenge vore kritisk til den typen politikk Kleppe stod for, som sosialisering av bankar, planlegging, kommunal representasjon i bedrifter, fagforeiningsrepresentasjon i bedriftsstyret og korporativ styring. Kleppe-politikken blei sett på som ein politikk prega av statleg trussel mot individets fridom (Beddeleem, 2020).

Ulikt Kleppe og sosialdemokratiet, og truleg Rød-Larsen, måtte planstaten, ifølgje nyliberalistisk teori, erstattast av ein minimal rettsstat, som helst, når nødvendig, brukte offentlege pengar til å styrkje privat initiativ, òg som sosial- og velferdstenester, og sikra marknadslignande åtfærd på flest mogleg

område (såkalla New Public Management). Om vi vender tilbake til MPS sitt program frå 1947, punkt 6: «As far as possible government activity should be limited by the rule of law».

Gudmund Hernes, òg sosiolog med oppstart av si karriere i Bergen, til liks med Rød-Larsen, og etter kvart i samarbeid med kvarandre, var kjend for si verksemd på mange frontar, men mest for Levekårsgranskinga og Maktutgreiinga. Begge utgreiingane er sett på som kjelder til vidare forskning for politikktutforming i planskrivet for Fafø, som truleg var skriva av Hernes. Det blir lagt stor vekt på kunnskap for planlegging for å føregripe utviklinga. Hernes var òg nært knytt til Per Kleppe som statssekretær i Planleggingssekretariatet, det som arbeidde med langtidsplanlegging.

Den første langtidsplanen blir – i 25-årsmeldinga – karakterisert som rettesnor for forskingsprioriteringa i Fafø. Høgre-regimeskiftet førte altså til at to særskilte akademikarar/politikarar vart ledige. I artikkelen om Per Kleppe i *Norsk biografisk leksikon* heiter det:⁷

Kort etter at regjeringen Brundtland gikk av i 1981, stod Hernes sammen med Terje Rød-Larsen i spissen for opprettelsen av Fagbevegelsens Senter for dokumentasjon, utredning og forskning (nå Fafø). Rød-Larsen var organisatoren og Hernes den faglige garanti for et tiltak som skulle bidra til en intellektuell og forskningsmessig opprustning av norsk fagbevegelse.

Vekst og utvikling – mot instituttsektoren?

Alt i årsmeldinga for 1985 kan vi lese at Fafø hadde 25 medarbeidarar pluss 10–15 tilslutta «deltidsarbeidande» akademikarar. Dei sistnemnde var tilsette ved andre akademiske institusjonar, for det meste universitet. I 1985 oversteig prosjektinntektene støtta frå LO, og det offentlege var største oppdragsgjevar. Fafø sende òg for første gong søknad om grunnløyving

⁷ Store norske leksikon (SNL) Per Kleppe (u.å.).

til Kultur- og vitskapsdepartementet. Grunngevinga var at Fafo var det einaste samfunnsvitskapelege instituttet utan, og at Fafo i hovudsak forska for offentleg sektor. Søknaden nådde ikkje fram, men i Kyrkje- og undervisningskomiteen meinte fleirtalet at det var naturleg at Fafo fekk statsstøtte og bad staten vurdere dette.

Rapporten fortel, i tillegg til veksten, at Fafo var godt nøgd med evna til å skape eigen kunnskap. Om lag ti år seinare var Fafo blitt stort, forskinga så brei og prosjektrekvireringa så omfattande at institusjonen valde å lausrive seg frå den formelle tilknytninga til LO. Fafo flytta det året inn i lokala i Borggata 2B i Oslo og vart til ei stifting. Vedtaket blei gjort av styret i Fafo og sekretariatet i LO 24. juni 1993. Fafo sine grunnverdiar stod fast, og også dei forskingsstrategiske vurderingane hadde framleis fagrørsla i fokus. No vart Fafo delt inn i tre tema eller forskargrupper: senter for studie av arbeidsliv, senter for studiar av offentleg politikk og senter for internasjonale studiar. Særleg det sistnemnde senteret fekk merksemd gjennom arbeidet med Levekårsgranskningane i land i Midtausten, mellom anna i palestinske område. Men også oppdrag med levekårsgranskning i andre land, til dømes Russland, gjorde at denne avdelinga hadde ein stor oppdragsportefølje. For Fafo vart dette arbeidet ein viktig markør, og det skapte mange internasjonale kontaktpunkt. Fafo si rolle for Oslo-avtalen blir ofte framheva. I årsmeldinga frå 2004 heiter det til dømes: «Aktiviteten i Midtøsten utgjorde litt i underkant av halvparten av solgte timer i 2004, og store deler av stabens innsats i regionen var på en studie av levekår i Irak.»

I prinsippvedtaket om overgang til stifting i 1992, med sjølvstendigjeringa av Fafo, blir det tatt for gitt at stiftinga vil få offentleg støtte på same nivå som for andre forskingsinstitutt. I 1994-årsrapporten blir det klaga på at støtta er mindre enn for andre samfunnsvitskapelege institutt. LO si løyving på 4 millionar fall bort i 1993 ved overgangen til stifting. Brukar- eller klientrelasjonen, eller tenketank-forpliktinga, vart såleis tona ned til fordel for instituttidentiteten, og argumentet om å skape kunnskap for ålmenta blei framheva.⁸

⁸ Årsrapporten for 1994 er likevel presentert av eit styre som viser både kontinuitet og kanskje også styrka LO- innverknad med namn som Esther Kostøl, Sidsel Bauck, Marthe Kjær Andersen, Leif E. Moland, Svein-Erik Oxholm, Terje Moe Gustavsen Håkon Nielsen, Yngve Hågensen. Vi ser her òg kontinuiteten frå stiftingstida.

Om lag ti år seinare, i 2003, blir det rapportert at støtta frå Noregs forskingsråd utgjer om lag 10 prosent av inntektene. Akademiseringa, som òg viser at skiljet mellom institutt og universitet generelt er blitt mindre, er synleg i prioriteringa av doktorgradsutdanning frå 1990-talet. I 2003 blir det til dømes lagt vekt på at 13 arbeider med ein doktorgrad med Fafø-støtte eller som tilsette. I løpet av 2004 ville talet på fast tilsette med doktorgrad auke frå 8 til 12.

Hovudinstrykket er såleis at Fafø, òg etter stiftingsorganiseringa og no med støtte frå eit breiare spekter av arbeids- og næringsliv – LO, Kommuneforbundet, Orkla, Sparebanken 1, Umo, Elkem og Telenor – hadde ein jamn vekst. Etter kvart kjem det òg til ein breiare representasjon i styret. I det nye årtusenet hadde Fafø organisert forskinga i «fokus-tema» i fem grupper: «arbeidslivsorganisering og arbeidsmarked», «kompetanse, læring og arbeidsliv», «innvandring og integrering», «arbeidslivet og velferdsordningar» og «verdiskaping og bedriftsutvikling». Sjølv om arbeidslivet framleis er i sentrum og difor fagrørsla, ser vi òg starten på ei reise mot sosial- og velferdsproblem, og dessutan kompetanse for det nye arbeidslivet som krev formell utdanning med fokus på relasjonen mellom utdanning og arbeid. Økonomisk politikk og fordelingsverknader av offentleg sektor, dei viktigaste tema i oppstarten, var no mindre framme.

Dette skiftet i hovudtema kjem òg til uttrykk i støtta frå Forskringsrådet i perioden 2003–2008 til eit senter for studie av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon. Denne «miljøstøtta» gav håp om at Fafø kunne bli eit leiande senter – noden i internasjonale nettverk innanfor dette temaet. Forskringsrådet vart viktigare for finansieringa, og med det òg fokus på ressursvake klientar og konsekvensane av nyliberal politikk for dei som fell utanfor velferdsstatens ordningar. I starten, som framheva ovanfor, var det meir fokus på årsakene til den nyliberale politikken og truslane mot det politiske fellesskapet og demokratiet.

Tone Fløtten, leiar for Fafø i mange år fram til 2024, tar til dømes opp dette i *Hamskifteboka: Ulikhet og sosial fordeling* (Fløtten, 2023, s. 253). I denne boka til 40-års jubileet, tematiserer Fløtten ein viktig kontinuitet i Fafø: levekårsgranskningane og fokus på «fråsorteringa» i eit elles arbeidsintensivt samfunn som det norske, og det stadig viktigare tema: innvandring og integrasjon.

I sjølvrefleksjonen til Fafø etter 40 års virke er det likevel argumentert for kontinuiteten. Den norske modellen blir lansert som rammeverk, og Fafø sitt bidrag var å halde denne ved like, trass i dei mange angrepa frå Willoch-

regjeringa (1981–1986) og i tida etter. Boka gir oss det forskningsbaserte funnet: At til tross for deregulering og privatisering, NPM og internasjonalisering av økonomien, er det sterk kontinuitet i måten institusjonar og borgarane samhandlar på. Det er tale om *Ein kollektivistisk individualisme* (Hernes & Hippe, 2007). Den er skapt av våre historiske erfaringar og habitus, har prega samfunnet og har avgrensa nyliberal politikk, såleis òg karakteren til «høgrebølga» sine reformar frå innsida av institusjonane.

Fafo har bidratt til dette ved forskning om og politikkkutvikling for den norske forhandlings- og velferdsmodellen. Ei korporativ samordning for å skape samhald og stabilitet, der stat og partane i arbeidslivet gjennom forhandlingssystemet – særleg i sentrale oppgjør – har danna grunnlaget for kontinuitet i fordeling og oppslutning om verdiskapinga. Utfordringa med særinteressemarkering frå profesjonsgrupper og nyare grupper som utdanningssamfunnet fører inn i middelklassen, er blitt tølma. LO sin forhandlingsprofil, særleg frontfagmodellen, og det organiserte samspelet mellom yrkesgrupper, i store forbund, ser ut til å smitte over på alle organisasjonane, som i fellesforbund som YS og Unio utanfor LO. Det ser såleis ut til at ein allianse mellom middelklasse og arbeidarklasse over lang tid er oppretthalden innan den norske modellen – sjølv om seinaste utvikling tyder på at denne alliansen slår sprekker. I ettertid har vi sett kor viktig dette er for forsvar for og oppslutning om demokratiet (Rueschemeyer mfl., 1992).

Med andre ord: hovudfunnet i sjølvrefleksjonen over 25 år er at til tross for «høgrebølga», individualismen og privatisering har mykje av sosialdemokratiet overlevd. Kompetansefokuset som etter kvart blir sentralt, som i forholdet mellom arbeid og utdanning (Falkum & Grimsrud, 2007), verkar òg støttande for oppslutninga om demokratiet.

Ti år seinare, i årsrapporten for 2022, har den jamne veksten ført til at det er om lag 90 tilsette ved Fafo. I sjølvrapporteringa heiter det: «Forskningsstiftelsen Fafo har over tid vært et av Norges største samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøer målt i omsetning og antall forskerårsverk.» Tema er no tydeleg meir orienterte mot sosialpolitikk og ressursvake klientar, medan makt og økonomi, den direkte kampen mellom klassene, ser ut til å vere mindre i fokus, sjølv om målsettinga dei siste tiåra har vore stabil – og framleis er formulert som: «Målsettingen med Forskningsstiftelsen Fafo er å utvikle kunnskap om deltakelse, levekår, demokrati, utvikling og verdiskaping, nasjonalt og internasjonalt». I 2022 vert følgjande tema for forskinga

presentert: «Arbeidslivsorganisering og arbeidsmarked, Migrasjon, integrasjon og kompetanse, Velferd og levekår, Globale studier.»

Det blir lagt vekt på at Fafø-forskinga når langt ut i det norske og også ut i det internasjonale rommet. Fafø-forskarane er mykje brukte som foredrags-haldarar, i komitear og offentlege utgreiingar, og dei opprettheld såleis noko av tenketankvekta på ein aktiv mediaprofil. Fafø-forskarane er med andre ord blitt «organisk intellektuelle» i si sjølvforståing. Tilknytninga til fagrørsla er framleis sterk og synleggjort i styret si samansetting, men påverknaden av variert og mangfaldig prosjektrekvisisjon, ulike faglege interesser og ikkje minst korleis Forskingsrådet formar forskingsprioriteringar, tel kanskje meir enn «klientrelasjonen» til LO.

Det globale

I Fafø-prioriteringa av forskingsfelt heiter det ikkje lenger *internasjonale studiar*, men *globale studiar*. Det globale er, som kjent, eit mykje diskutert tema dei første tiåra av 2000-talet innan dei fleste akademiske miljø. Alt er globalt. Statar er bundne av det globale, men òg involverte, ut frå sine internasjonale interesser, i å forme det globale. Det same er nettverk innan det sivile samfunnet, det multilaterale systemet og ikkje minst storkonserna (Tranøy & Østerud, 2001). Nyliberalismen sin suksess i dei fleste vestlege land er òg global og eit døme på ei global mobilisering som har lukkast (Lenger, 2023, s. 432–494). Motkreftene, til dømes arbeid- og fagorganisasjonar sine globale ytringar, ser vi mindre til, med nokre få unntak (Sørvoll mfl., 2018).

Vi ser òg tendensar til at universitet og forskingsinstitutt, ankra i globale debattar og nettverk, reformerer sin profil og måten dei driv forskning på: val av tema, tolking av data og ikkje minst vurdering av oppdragsgjevarar. Forskinga blir ikkje lenger forma av «metodologisk nasjonalisme», men av kvar ein står innan det globale. Rettferd, likskap, vekst og velstand, industrialisering og ressursutnytting, solidaritet, klassekamp og fagleg organisering er tema som får nye tolkingsrammer. Globaliseringsdebatten og globale utfordringar grip såleis rett inn i Fafø si kjerneverksemd.

I boka som kom til Fafo sitt 40-årsjubileum (2023) kjem dette her og der til uttrykk i kapitla, men det er mest synleg i dei mange kapitla om innvandring: i kapittel 7, skrive av Anne Mette Ødegård, *Arbeidsinnvandring og nye skillelinjer i arbeidsmarkedet*, og heile del 3, *Migrasjon og integrasjon*, med fem kapittel. Men referanseramma er utanfrå og inn, det norske og det som endrar seg på grunn av opne (eller lukka) grenser.

Globaliseringsdebatten ser likevel ikkje ut til å ha tatt av; fokuset er framleis det norske i verda. Om vi skal klare omstillinga til den øko-sosiale utviklingsmodellen, må fagrørsla – som ein allianse mellom lønnsarbeidarar med og utan (lengre) utdanning – erkjenne at vår velstand er bygd på utbyttinga av andre, òg lønnsveksten. Den økonomiske veksten har sine imperialistiske føresetnader som, i namnet til rettferd og likskap, miljø og natur, ikkje kan halde fram som i dag og styre vår økonomi og politikk, som i all hovudsak er retta mot akkumulasjon av rikdom for dei få (Kuttmer, 2018). Global solidaritet står med andre ord mot den norske modellen.

I 40-årsboka blir det sagt at: «Vi drøfter konsekvensene av internasjonale trender som slår inn i Norge, og som setter den norske modellen på prøve.» Det er framleis snakk om «det internasjonale» – det gjeld å forsvare den «norske modellen». Men viss vi vil alle vel på denne jorda, må denne modellen reviderast. Som det blir argumentert for av FN (Grønningsæter & Stava, 2015), må vi i vår tid sette det globale først.

Som det går fram av Fafo si mangeårige forskning, føreset den norske modellen vekst og jamn fordeling av produktivitetsevinst, og at kjøpekrafta blir stadig betre. Dette er òg blitt kalla «solidaritetsmodellen» – det er Kleppe si formulering. Men denne modellen bygger vidare på global utbytting, på global mangel på solidaritet. Spørsmålet er derfor: Korleis kan forhandlingsmakt og sterke fagrørslar brukast til å endre den norske modellen mot global solidaritet, sjølv om det betyr at verdier blir skapte og fordelte på nye måtar?

Det tyder igjen at Fafo – no meir som tenketank enn som prosjekt-rekvirerande samfunnsvitskapleg forskingsinstitutt, nært knytt til oppdrags-gjevarar – må tenke industrialisering på nytt og bidra med kunnskap om korleis denne kan gå føre seg i ei ressursansvarleg og CO₂-fri verd, der alle har rett til eit anstendig liv.

Utfordringa er stor: Omlag 70 prosent av folk på jorda vil aldri oppleve ein normalarbeidsdag eller fast løn. Dei bidreg til vår velstand utan sjølve å få

del i velstandsutviklinga. Difor kan denne utfordringa, som heng saman med dei fleste andre, heller ikkje setjast på vent.

Med sine mange forskarar, med sin strategi om å endre for å bevare ved hjelp av den særlege nedarva (norske) kollektive individualismen, er Fafo igjen ein potensiell tenketank, og slik meir enn eit forskingsinstitutt. Fafo kan utvikle vidare den kollektive individualismen og bidra med kunnskap om framtidige omstillingar som må kome. Dette vil utfordre den norske modellen som har vore rettesnor for Fafo sidan starten. Kanskje kan styrken i denne modellen, med fagrørsla i sin midte, bli drivkrafta i ei slik omstilling? Då må forhandlingsystemet fokusere på meir enn løn, vekst og intern nasjonal fordeling. Ein ny maktkamp er i så fall i emning – og kanskje eit nytt hamskifte?

Ny tenketankorientering?

Fafo starta opp inspirert av tenketank-utviklinga i det anglo-amerikanske samfunnet, unnfanga av LO i ein kultur der «tenketank»-rommet var fylt av forskingsinstitutt.

Over tid har organisasjonen utvikla seg til å bli eit av dei største samfunnsvitskapelege institutta i Noreg. I dag har Fafo nær 100 tilsette innan ulike typar kunnskapsgenererande einingar. Som forskingsinstitutt er det framleis særleg knytt til LO, men prosjektrekvireringa går breitt ut i samfunnet, og Fafo har ikkje minst ein forskingsprofil utvikla i samspel med, og med hjelp av, pengar frå Forskningsrådet.

Om Fafo skal fornye seg og bli ein aktør som bidreg til at Noreg og den norske fagrørsla klarer omstillinga til ei global verd, der dei grunnleggande verdiane Fafo er tufta på – solidaritet, likeverd og omsyn til miljø og natur – står i sentrum, må «tenketank-orienteringa» fram igjen. Spirane til global tenking må dyrkast fram, med eller utan pengar frå oppdragsgevarar.

Referansar

- Agora. (2011). *Nyliberalisme* (nr. 1). Universitetsforlaget.
- Agora. (2020). *Foucault og nyliberalismen* (nr. 3–4). Universitetsforlaget.
- Anheier, H. (2010). Social science research outside the Ivory Tower: The rise of think-tanks and civil society. I *World Social Science Report: Knowledge Divides*. (s. 338–340). UNESCO.
- Asher, T. & Guilhot, N. (2010). The collapsing space between universities and think-tanks. I *World Social Science Report: Knowledge Divides*. (s. 341–343). UNESCO.
- Balstad, J. (1974). Produksjonsproblem og tilhørende forskningsbehov sett fra et arbeidstakersynspunkt. *Hovedkomiteen for norsk forskning*. Oslo.
- Beddeleem, M. (2020). Recording liberalism: Philosophy and sociology of science against planning. I D. Plehwe, Q. Slobodian & P. Mirowski (Red.), *Nine lives of neoliberalism*. Verso.
- Brandt, T., Ingulstad, M., Larsen, E., Mangset, M. & Schwach, V. (2019). *Avhengig av forskning: De norske forskningsrådenes historie*. Fagbokforlaget.
- Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Polity Press.
- Dhelic, M.L. & Mousavi, R. (2020). How neoliberal think tanks went global: The Atlas Network 1981 to present. I D. Plehwe, Q. Slobodian & P. Mirowski, *Nine lives of neoliberalism*. (s. 257–282). Verso.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hernes, G. & Hippe, J. M. (Red.). (2007). *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. Gyldendal.
- Fafo. (1982–2023). Årsrapporter. https://www.fafo.no/images/aarsmeld/Årsrapport_FAFO_FS_2023.pdf
- Falkum, E. & Grimsrud, B. (2007). Mellom institusjon og praksis: Betingelser for omstilling i arbeidslivet. I J. E. Dølvik, T. Fløtten, G. Hernes & J. M. Hippe (Red.), *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. (s. 99–122). Gyldendal.
- Fløtten, T., Kavli, H. C. & Trygstad, S. (Red.). (2023). *Ulikhetens drivere og dilemmaer*. Universitetsforlaget.
- Grønningsæter, A. B. & Stava, S. E. (2015). *The global goals for sustainable development: Challenges and possible implications for Norway* (Fafo Discussion Paper). <https://www.fafo.no/images/pub/2015/956.pdf>
- Hernes, G. & Hippe, J. M. (2007). Kollektivistisk individualisme. I J. E. Dølvik, Fløtten, T. Hernes, G. & J. Hippe, J.M. (Red.), *Hamskifte: Den norske modellen i endring*. (s. 317–346). Gyldendal.
- Kuttner, R. (2018). *Can democracy survive global capitalism*. Norton.
- Lenger, F. (2023). *Der Preis der Welt: Eine Globalgeschichte des Kapitalismus*. C.H. Beck.
- Martens, K. & Jakobi, A. J. (2010). *Mechanisms of OECD governance: International incentives for national policy-making*. Oxford University Press.
- Mirowski, P. (2020). The neoliberal ersatz Nobel Prize. I D. Plehwe, Q. Slobodian & P. Mirowski (Red.), *Nine lives of neoliberalism*. (s.219-254). Verso.
- Mjøset, L. (2011). Nyliberalisme, økonomisk teori og kapitalismens mangfold. *Agora*, 1, 5–54.

- Münch, R. (2011). *Akademischer Kapitalismus: Über die politische Ökonomie der Hochschulreform*. Suhrkamp.
- Nowotny, H., Scott, P. & Gibbens, M. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in the age of uncertainty*. Polity Press.
- Plehwe, D. & Mirowski, P. (Red.). (2009). *The road from Mont Pelerin: The making of the neoliberal thought collective*. Harvard University Press.
- Plehwe, D., Slobodian, Q. & Mirowski, P. (Red.). (2020). *Nine lives of neoliberalism*. Verso.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H. & Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Polity Press.
- Schmelzer, M. (2016). *The hegemony of growth: The OECD and the making of the economic growth paradigm*. Cambridge University Press.
- Slobodian, Q. (2018). *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism*. Harvard University Press.
- St.meld. nr. 36 (1992–93). *Forskning for fellesskapet. Om forskning*.
- Stalsberg, L. (2019). *Det er nok nå: Hvordan nyliberalismen ødelegger mennesker og natur*. Manifest.
- Steiner, Y. (2009). The neoliberals confront the trade unions. I D. Plehwe & P. Mirowski (Red.), *The road from Mont Pelerin: The making of the neoliberal thought collective*. (s. 181–203). Harvard University Press.
- Sørvoll, J., Korsvik, T. R. & Helle, I. (2018). *Kollektive bestrebelse: En bok til Knut Kjeldstadli på 70-årsdagen*. Novus Forlag.
- Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (Red.). (2001). *Mot et globalisert Norge? Rettslige bindinger, økonomiske føringer og politisk handlingsrom*. Gyldendal Akademisk.
- Wahl, A. (2010). *Velferdsstatens vekst – og fall?* Gyldendal.
- World Social Science Report. (2010). *Knowledge divides*. UNESCO.



Bygget til Rogalandforskning, Ullandhaug, Stavanger 1993.

Foto: NIFU, *Forskningspolitikk*, fotoarkiv.

Grove, K. (2025). Rogalandsforskning – Norges første regionale forskningsinstitutt.
I K. T. Elvbakken & V. Schwach (Red.), *Kunnskap og politikk: Forskning, forvaltning og forskningsinstitutter* (s. 347–360). Fagbokforlaget. DOI: <https://doi.org/10.55669/oa530115>

Kapittel 15

Rogalandsforskning – Norges første regionale forskningsinstitutt

Knut Grove

Innledning

Fra 1980-årene til 2014 hadde den norske instituttsektoren en egen kategori av institusjoner kalt regionale forskningsinstitutter (Forskningsrådet, 2013 og 2014). Selv om det ikke lenger er en offisiell kategori, er betegnelsen i vanlig bruk om forskningsinstitutter som er, eller har vært, geografisk lokalisert i nærheten av utdanningsinstitusjoner. Utdanningsinstitusjonen har i de fleste tilfeller vært distriktshøgskoler: Østlandsforskning ved Høgskolen i Lillehammer, Agderforskning ved Høgskolen i Agder og Nordlandsforskning ved Høgskolen i Bodø. Utgangspunktet ligger i opprettelsen av distriktshøgskolene i slutten av 1960-årene. Distriktshøgskolene ble i første rekke etablert som institusjoner som skulle skaffe høyere utdanning til sitt omland, ikke forskning. Samtidig var det et sterkt ønske i mange regioner om også å få i gang forskning for og i egen region. Rogaland og Stavanger var tidligst ute med å realisere dette ønsket. Da distriktshøgskolen ble etablert i 1969, var

det fortsatt en erklært målsetting for fylket, Stavanger by og kommunene i nærheten, også å få forskning til sitt område.¹

Hvordan de regionale forskningsinstituttene ble til, og hvordan måten å organisere aktiviteten på kan spores tilbake til Rogalandsforskning (RF) i 1973, er lite kjent (Selstad, 2009, s. 21). Dette understrekes også i de evalueringene av regionale forskningsinstitutter i regi av Norges forskningsråd i 1998 og 2012 (Norges forskningsråd, 1998, 2012). Med utgangspunkt i to spørsmål tar dette kapittelet opp hvordan og hvorfor RF ble til, og hvordan opprettelsen av instituttet kunne gi opphav til en modell for lignende forskningsinstitusjoner ellers i Norge.

For det første: Hvordan ble RFs organisasjon til, og hvor ble forbildene for det nye forskningsinstituttet hentet fra? For det andre: Hvordan og i hvilken grad ble modellen for RF spredt når nye regionale forskningsinstitutter kom til?

Spørsmålene viser til at opphavet til og spredningen av modellen for de regionale forskningsinstituttene har to faser. Etableringsfasen begynte med planene om å etablere RF i begynnelsen av 1970-årene og går fram til RF fant sin form rundt 1980. Det er en glidende overgang fra fasen da modellen ble til ved RF, til en fase med spredning, der modellen og erfaringene fra RF ble tatt i bruk i planleggingen av nye forskningsinstitutter i nærheten av høyskoler og universitet fra slutten av 1970-årene og utover i 1980-årene. Oppmerksomheten vies i første rekke etableringsfasen, mens den videre spredningen begrenses til å beskrive hvordan den kom i gang, med en kort henvisning til videre institusjonsetableringer.

Prosessen for etablering og spredning av RFs organisasjonsmodell kan ses som et uttrykk for hvordan bestemte ideer og forbilder for utformingen av organisasjoner blir til og spres, slik statsviteren Kjell Arne Røvik har vist (Røvik, 2019 [1998]; Røvik, 2016). RF ses som en mottaker av ideer fra andre organisasjoner som ble brukt som inspirasjon, for så å bli omsatt til en egen modell tilpasset de forholdene RF eksisterte i. Denne modellen ble så spredt videre fra RF, som dermed selv ble en organisasjonsmodell som andre forskningsinstitutter kunne se på, søke kunnskap om og ta i bruk.

¹ Dette kapittelet tar utgangspunkt i materiale fra forfatterens arbeid med å skrive Rogalandsforskningens historie.

Etableringsfasen

Planene om å etablere RF hadde sin start i begynnelsen av 1970-årene, da den nye distriktshøgskolen var et faktum. Formelt ble Rogalandsforskning til i 1973, og rundt 1980 hadde RF funnet sin form. Før denne prosessen blir tema, er det nødvendig å gå ytterligere et tiår tilbake i tid og til planene om å få et universitet til Rogaland og Stavanger.

Bakgrunn

Fra 1962 hadde det vært i gang arbeid i Rogaland for å få et universitet i Stavanger. Den økte satsingen på høyere utdanning i Norge var bakgrunnen for opprettelsen av en regionalt basert universitetskomité i Rogaland, i samarbeid mellom politikere, næringsliv og myndighetsorgan i regionen (Johnsen, 1997, s. 30–34). To regjeringsoppnevnte komiteer gav de sentrale innspillene til hvordan utdanningskapasiteten kunne økes: Kleppe-komiteen i 1960, fulgt av Ottosen-komiteen i 1965 (Johnsen, 1997, s. 8; Eide, 1984, s. 7–9). Fra Kleppe-komiteen het det at kapasiteten kunne økes ved de eksisterende universitetene i Oslo og Bergen, ved å etablere et tredje universitet i Trondheim med utgangspunkt i Norges Tekniske Høgskole og Norges Lærerhøgskole (Kleppe-komiteens innstilling, s. 87–62; Johnsen, 1997, s. 26).

Ottosen-komiteen lanserte deretter distriktshøgskolen som en ny type høyskole, der det i motsetning til de «gamle» (vitenskapelige) høyskolene først og fremst skulle drives undervisning, ikke forskning, og i første rekke kortere, yrkesrettede utdannelse i distriktene. Forslaget viste til en utvikling som kan gjenkjennes fra andre vestlige land, knyttet til overgangen fra eliteutdanning til masseutdanning (Trow, 1979, i Johnsen, 1997, s. 9). Opprettelsen skulle ha en klar avlastningsfunksjon for de eksisterende universitetene. Men det var altså utdanning av studenter som skulle avlastes, ikke forskningen.

For å gi et påtenkt universitet i Stavanger plass, hadde Rogaland fylkeskommune skaffet et stort område på Ullandhaug sør for Stavanger (Flo, 2015, s. 190). Men universitetsforkjemperne i Rogaland måtte raskt akseptere at Tromsø stilte før i køen som fjerde norske by med universitet, da KUD innstilte på å inkludere Tromsø i utbyggingsplanene, og Stortinget fulgte opp

med vedtak i mars 1963 (Johnsen, 1997, s. 39–40; 26–27).² Regjeringen og Stortinget så etableringen av en distrikthøgskole som det beste som var mulig å få til på kort sikt i Rogaland. Rogaland Distrikthøgskole (RDH) ble i 1969 en av landets tre første av denne nye typen høgschooler; de to andre ble opprettet i Agder og Møre og Romsdal (Johnsen, 1997, s. 111; Eriksen, 2006, s. 172–173; Næss, 1983, s. 72).

I Rogaland ble et fortsatt universitetsønske speilet i en høgschool og et distrikt med et ambisjonsnivå som, ifølge historikeren Bodil Wold Johnsen, lå langt over det aktørene i det øvrige distrikthøgskolesystemet hadde (Johnsen, 1997, s. 13, 114–117). I ønsket om å få et universitet var det å få mer forskning til Rogaland sentralt. Men distrikthøgskolene skulle i utgangspunktet tilby korte utdanninger tilpasset lokale og regionale forhold og behov, ikke drive med forskning. Forskning var overlatt til universitetene (Johnsen, 1997, s. 116–117; jf. St.prp. nr. 136 (1968–69), s. 10–11). Skulle det bli forskning i noe omfang, måtte dette altså skje på andre måter enn gjennom den nye distrikthøgskolen.

Først fra midten av 1970-årene ble det politisk akseptert at distrikthøgskolene faktisk skulle drive med forskning og skulle ses som del av forskningssystemet (St.meld. nr. 17 (1974–75); St.meld. nr. 35 (1975–76)). Med regjeringen Gro Harlem Brundtlands (Ap) forskningsmelding i 1981 fikk forskning fullt gjennomslag og anerkjennelse (St.meld. nr. 119 (1980–81), behandlet sammen med St.meld. nr. 69 (1981–83); jf. Johnsen, 1997, s. 269).

RF ble formelt til gjennom et vedtak i Rogaland fylkeskommune i begynnelsen av juni 1973. Forskningsstiftelsen ble opprettet som en stiftelse med formål å «drive, fremme og koordinere forskning i Rogaland». Fylket oppnevnte fire av fem medlemmer i styret. Det femte medlemmet skulle oppnevnes av Kirke- og undervisningsdepartementet, noe som likevel først skjedde fra 1976 (Næss, 1983, s. 81). Av styrets oppgaver var det å oppnevne daglig leder en av de viktigste oppgavene. Først i desember 1974 fikk stiftelsen en daglig leder, da samfunnsviteren Kjølvs Eivind Egeland ble ansatt.

Ved inngangen av 1975 kunne Egeland, som i første omgang fikk tittelen forskningskoordinator, sammen med kontorfullmektig Kari Johnsen

² St.meld. nr. 91 (1961–62), s. 24; Meldingen ble behandlet i stortingskomiteen, med innstilling derfra: Innst.S. nr. 107 (1962–63) og behandlet i Stortinget 11.mars 1963, St.tid., s. 2466–2511.

flytte inn i Rogaland Distriktshøgskoles midlertidige lokaler i Eiganesvegen, like ved Stavanger sentrum (Årsberetning RF, 1975; Egeland i samtale). De nye lokalene til RDH skulle så stå klare året etter, og også gi plass til den nye forskningsinstitusjonen.

Forbilder

Hvilke forbilder hadde så RF, og hvilke ble valgt? Stavanger og Rogaland hadde lite å by på (Egeland, 1976). Egne forskningsinstitusjoner fantes ikke. Det var noe forsknings- og utviklingsaktivitet knyttet til jordbrukssektoren, noe historisk orientert forskning ved museene og noe bransjetilknyttet teknisk forskning, men forskning for industrien i området kom stort sett gjennom oppdrag fra forskningsinstitutter som Sentralinstituttet for industriell forskning (SI) i Oslo, SINTEF i Trondheim og Chr. Michelsens Institutt (CMI) i Bergen.

Samtidig var premisset for initiativet at den nye forskningsinstitusjonen skulle samarbeide med RDH, slik at fagkompetansen der kunne utnyttes også forskningsmessig og områdene og lokalene kunne brukes. I Norge eksisterte det ulike former for samarbeid mellom forsknings- og undervisningsinstitusjoner, som mellom forskningsinstitutt i Oslo-regionen, som Institutt for samfunnsforskning (ISF) og SI og Universitetet i Oslo, eller mellom SINTEF og Norges Tekniske Høgskole (NTH) i Trondheim. Samtidig var det store forskjeller i måten de eksisterende forskningsinstituttene var blitt til på, og hvordan de samarbeidet med universiteter og høyskoler. I Oslo var forskningsinstituttene og UiO organisatorisk helt uavhengige av hverandre, mens den i hovedsak teknisk-naturvitenskapelige forskningsinstitusjonen SINTEF hadde sprunget ut av NTH i 1950 og hadde et samarbeid som først og fremst var på NTHs og NTH-professorenes premisser (se kapittel 8). Men i Trondheim var det også et nært faglig samarbeid mellom de to institusjonene som fungerte.

Samarbeidet mellom forskningsstiftelsen SINTEF og NTH «antydte noe om det en ville forsøke å få til i Rogaland», sa Kjølvs E. Egeland i 1976 etter ett år som RF-leder (Johnsen, 1997, s. 225). Å lede det nye forskningsinstituttet betydde i praksis å skulle bygge dette opp fra bunnen av, både når det gjaldt hva det skulle forskes på, og å etablere en organisasjon som kunne utføre forskningen. Egeland så altså først til Trondheim da han søkte etter forbilder.

Hva gikk så samarbeidet i Trondheim ut på, og hvordan kom det som ble kalt «SINTEF-modellen» til å prege forholdet mellom RDH og RF?

SINTEF ble etablert av NTH i 1950 som en reaksjon fra NTH på den statlige opprettelsen av SI i Oslo (Kvaal, 1997). SINTEF var selv realiseringen av en idé om etableringen av et sentralt teknisk-industrielt forskningsinstitutt der Mellon Institute of Industrial Research i Pittsburgh, USA, var forbildet. Mellon-instituttet var organisert utenfor og uavhengig av universitetet der, og det skulle drive industrirettet forskning, i første rekke finansiert av industrien (jf. kapittel 8). SINTEF, opprinnelig en forkortelse for Selskapet for teknisk og industriell forskning ved Norges tekniske høyskole ble opprettet som en stiftelse, bygd på den teknisk-industrielle forskningen og forskningsinfrastrukturen ved NTH. Bærebjelken i oppbyggingen av det som kom til å bli kalt SINTEF-modellen, var forholdet mellom NTH og SINTEF, som etter hvert ble omtalt som «symbiotisk» (Gulowsen, 2000, s. 95). SINTEF gav NTH-professorene mulighet for interessante oppdrag og en betalt bijobb og administrerte disse prosjektene. SINTEF løste dessuten en rekke oppgaver for NTH, fra utbygging av laboratorier og andre forskningsbygninger til det å skaffe boliger til vitenskapelig ansatte, og å utvikle og drive nye faglige aktiviteter, blant annet innenfor data- og elektronikkforskning.

I 1976 hadde SINTEF vokst til å bli Norges største forskningsinstitutt, med rundt 700 ansatte og en omsetning på 100 millioner kroner (Moe, 1999, s. 128). SINTEF var også i ferd med å bli mer selvstendig i forhold til NTH. Midt i 1970-årene var SINTEF inne i en rivende utvikling, der institusjonen blant annet ble stadig mer involvert i oljerettet forskning. Slik kunne SINTEF på flere måter være interessant for RF, både som forbilde og som konkurrent. Men i første omgang var SINTEF som grunnleggende modell interessant. RF måtte skaffe seg oppdragsgivere til forskningen instituttet skulle drive, og for å få det til, måtte forholdet til RDH og de vitenskapelig ansatte der pleies.

Samarbeidet med RDH

Samarbeidet SINTEF-NTH fungerte som et utgangspunkt for Egeland i etableringen av RF. Men SINTEF-modellen hadde sine begrensninger for RF og situasjonen på Ullandhaug. SINTEF ble opprettet 25 år tidligere, i en helt annen forskningsvirkelighet. Dessuten mente Egeland at SINTEFs ekspansjon allerede midt i 1970-årene var i ferd med å slite på forholdet til NTH

(Egeland, samtale). For RF ble det viktig å få til prosjekter som kunne «gli innimellom» institusjonene. De vitenskapelig ansatte fra RDH skulle være de ledende. RF tok deretter inn folk i prosjektene, som igjen fikk bygge opp institusjonen innenfra.

RF sprang ikke, som SINTEF, ut av en høgskole, og hadde slik en i utgangspunktet mer selvstendig posisjon enn det SINTEF-ledelsen hadde i 1950. Men da RF for alvor kom i gang i 1975, var kontakten med RDH avgjørende for å få tak i fagfolk. Samtidig gav RF de vitenskapelig ansatte større forskningsmuligheter enn det som var mulig ved RDH. Både intensjonen med å opprette RF for å utføre lokalt og regionalt forankret forskning, og at RDH og RFs interesser utfylte hverandre, var dermed oppfylt og la grunnlaget for å utvikle et interessebasert samarbeid.

Likevel: RF var helt avhengig av RDH. Som Egeland sa det, kunne høgskoledirektør Karsten Frønsvoll «bare med ord skru oss av, om han ville». RF hadde felles lokaler med RDH og betalte ikke for det. Selv om dette var gunstig økonomisk, var det også viktig for å holde kontakten institusjonelt og mellom ansatte ved RF og RDH. Egeland framhever hvor viktig det var for RF å ikke komme i et motsetningsforhold til RDH. «Ble det skismaer, hadde vi ingen sjanse. Jeg måtte være inspirator, kelner og tilrettelegger, og av og til prøve å være leder. Lederrollen var veldig mye mindre enn serviceollen», (Egeland, samtale).

RF måtte være imøtekommende og serviceorientert, og RF måtte få de vitenskapelig ansatte ved RDH til å bli interesserte i det forskningsinstituttet kunne tilby: RF kunne være sekretariat, holde orden på reiseregninger og annet for prosjektene de vitenskapelig ansatte deltok i, og i det hele tatt kunne RF være et mer lettbeint apparat enn RDH. Det gjaldt å gå etter hva RDH-personalet var interessert i.

I første omgang var det med samfunnsforskerne kontakten var tettest, og det første prosjektet som ble gjennomført ved RF, var om konsekvensene av oljefunnene (Næss, 1983, s. 76, 79). Så kom skoleforskningsprosjekter til. Der gikk en også til et annet miljø med kompetente fagfolk, Stavanger Lærerhøgskole. Forskning om problemer i skolen var aktuelt både nasjonalt, og noe som ble etterspurt av lokale skolemyndigheter. Men i prinsippet gjaldt det å få fagfolk interesserte i å drive forskning ved RF: «Der gikk jeg helt kynisk og pragmatisk etter hva de enkelte var opptatt av», konstaterer Egeland (Egeland, samtale). Dermed ble det både prosjekter med spesialpedagogene

Torleiv Høien og Erling Roland, om henholdsvis dysleksi og mobbing, og «om stedsnavn i Rogaland» med nordisten og navneforskeren Inge Særheim (Høien, 1979; Roland, 1980; Særheim, 1982). Disse ble alle svært sentrale personer innenfor sine fagfelt, der forskningen ved RF bidro til etableringen av senere store fagmiljøer og egne sentra.

RF ble et viktig utgangspunkt og en mellomstasjon for å få i gang egen forskning innenfor tema som nok krevde andre faglige forankringspunkt. Samtidig viser det hvordan de vitenskapelig ansatte ved RDH møtte RF og så det som et sted der de kunne forfølge egne forskningsinteresser. De etablerte og deltok i prosjekter for å få til noe sammen med RF, men også for seg selv, og der fikk de et apparat som hjalp til i forskningen.

For RDH styrket forskningen ved RF de ansattes kompetanse, og dette gav RDH bredere samfunnskontakt. For å kunne tilby forskningsbasert utdanning i det omfanget som krevdes, var ikke forskningen innenfor RDH tilstrekkelig. RF kunne ta på seg ansvar som arbeidsgiver for forskere. I sin doktoravhandling skriver historikeren Bodil Wold Johnsen om RDH, senere Høgskolen i Stavanger (HiS): «Poenget var at Rogalandsforskning måtte bygges opp parallelt med RDH. Dette kunne formuleres slik: RDH gav et grunnlag for å bygge opp Rogalandsforskning, og Rogalandsforskning gav grunnlag for forskningsvirksomhet ved RDH» (Johnsen, 1997, s. 224–225).

Selv om kontakten mellom RF og RDH først var sterkest blant samfunnsforskerne, ble det fra 1977 formalisert kontakt med teknisk orientert forskning da RF begynte med forskningslederstillinger for å initiere prosjekter og sikre faglig miljø. Forskningslederne kom fra RDH og fagmiljøene der og fikk bistillinger ved RF. Dette var slik SINTEF i sin tid hadde fått inn NTH-professorene i tilsvarende roller (se kapittel 8).

Fra 1977 tok RF for alvor til å bli et synlig forskningsinstitutt, lokalt og til dels nasjonalt. Samfunnsforskningen som så langt hadde dominert, fikk nå følge av den ekspanderende petroleumsforskningen. Den kom i løpet av tre år til å vokse forbi resten av RFs aktiviteter. Med petroleumsforskningen i spissen, fikk RF nå kontakt med oljeindustrien. Olje- eller petroleumsforskningen ble den helt dominerende næringen som i stadig sterkere grad preget lokalsamfunn og region.

Å styrke både teknisk-naturvitenskapelig utdanning og forskning rundt petroleumsnæringen i Stavanger og Rogaland var helt sentralt for kommune

og fylke – og institusjonene selv. RF hadde så langt vært finansiert av offentlige midler. Nå hadde en fått tilgang til «oljeselskapenes pengesekker», om enn i første omgang uten det helt store utbyttet i form av midler og store prosjekter (Johnsen, 1997, s. 229). Samarbeidet mellom RF og RDH gav her samlet styrke, mener Johnsen. Forslag om nye forsknings- og utviklingsoppdrag i 1978 «tydet på at Rogalandforskning og RDH hadde utviklet faglig styrke og kapasitet, slik at en kunne være aktiv både overfor oljeselskapene og statlige myndigheter» (Johnsen, 1997, s. 229).

Samtidig gav utbyggingen også andre utslag, som da RF på begynnelsen av 1980-årene flyttet inn i eget bygg og ikke lenger satt sammen med RDH. Faren var da at det ble «de der oppe og de der nede» (Egeland, samtale).

RF var en nyskaping sammenlignet med de andre forskningsinstituttene som fantes, enten disse var opprettet av staten, var bransjeinstitutter eller private stiftelser. De nye DH-ene, med sin i utgangspunktet begrensede forskningsinnretting, var også helt andre institusjoner enn NTH, med dets lange tradisjoner som teknisk høyskole og fra 1970 som en del av Universitetet i Trondheim. Dermed var det ikke så rart at det fortsatt, mot slutten av 1970-årene, bare var i Rogaland det fantes en egen forskningsinstitusjon ved siden av en distriktshøgskole.

Spredningsfasen

Mot slutten av 1970-årene var grunntrekkene i en ny modell for forskningsinstitutter i distriktene etablert. Som en lokalt forankret forskningsinstitusjon ved siden av en distriktshøgskole, tok RF til å få oppmerksomhet andre steder med undervisningsinstitusjoner (Selstad, 2009). Organisasjonsmodellen begynte å bli kjent der de nye distriktshøgskolene var blitt etablert. Dermed ble etableringsfasen erstattet av en spredningsfase. Hvordan, og i hvilken grad, ble modellen for RF spredt videre da nye regionale forskningsinstitutter kom til?

Det første regionale forskningsinstituttet

Da RF, som det første forskningsinstituttet, ble etablert i nærheten av en av de nye distriktshøgskolene, og fikk i gang sin aktivitet og tok til å lykkes ved siden av RDH, ble det lagt merke til. Oppmerksomheten kom både fra departement og forskningsråd, men ikke minst fra de andre distriktshøgskolene som var, eller var i ferd med å bli, etablert. Egeland ble, i god rogalandsk tradisjon og etter eget utsagn, «emissær» i spredningen av det som ble en modell for regionale forskningsinstitutter landet rundt.

Egeland var særlig opptatt av at det måtte være nærhet mellom forskningsinstitutt og distriktshøgskole. Det var viktig at forskningsinstituttet ikke ble delt opp i småstykker, slik forskningsinstitutter i nærheten av distriktshøgskoler kunne bli i områder med flere distriktshøgskoler, som i Møre og Romsdal. Samtidig måtte modellen tilpasses lokale forhold: «De kunne se hvordan vi hadde gjort det, men gjøre det på sin egen måte. Den [modellen] var nødt til å bli forskjellig på forskjellige steder» (Egeland, samtale).

RF fikk følge av en rekke regionale forskningsinstitutter i nærheten av distriktshøgskolene. De fleste kom til i 1980-årene med fylkeskommunene som pådrivere, etter det som ble oppfattet som en forskningspolitisk dreining til fordel for opprettelsen av slike regionale forskningsinstitusjoner (St.meld. nr. 119 (1980–81); Selstad, 2009, s. 10). Selv om distriktshøgskolene da for lengst hadde fått anledning til å drive forskning, ble det sett som fordelaktig å samle den mer oppdragsrettede og i utgangspunktet lokalt og regionalt orienterte forskningen i egne institutter.

Den første var nettopp Møreforskning, som kom i 1979 med lokaler i Volda og Ålesund, etterfulgt av Nordlandsforskning i Bodø i 1980, Østlandsforskning på Lillehammer, Agderforskning i Kristiansand i 1985 og Vestlandsforskning i Sogndal, også i 1985 (Norges forskningsråd, 1998, 2012). Som regionale forskningsinstitutter med en nokså tilsvarende profil kan også Telemarksforskning, som sprang ut av DH i Bø og dets forløpere, samt NORUT (tidligere FORUT), som ble til med Universitetet i Tromsø som fødselshjelper, regnes.

I forskningsmeldingen fra 1981 ble RF trukket fram som et eksempel på en vellykket forskningsinstitusjon etablert av næringsliv og lokale myndigheter: «av tilstrekkelig tyngde til å påta seg forskningsoppdrag innenfor mange fagområder og på et spesialområde bygge opp slik kompetanse at det

også kan fungere som oppdragsinstitusjon på nasjonal basis» (St.meld. nr. 119 (1980–81), s. 43).

De to regionale forskningsinstituttene som da hadde kommet i tillegg til RF, var langt mindre. RF var også, da stortingsmeldingen ble skrevet, i ferd med å ekspandere kraftig. I 1983 hadde RF en omsetning på 38 millioner kroner, mens Nordlandforskning og Møreforskning hadde henholdsvis 3,3 millioner og 2,1 millioner i omsetning.

Oversettelse og kunnskapsoverføring av organisasjonsmodeller

Etableringen av RF og måten den ble organisert på, dannet mønster for andre norske forskningsinstitutter. Det kan, med Røvik, sies å vise hvordan et organisasjonskonsept blir utviklet i en slik forskningsinstitusjon (Røvik, 2019). Elementer fra måten SINTEF hadde organisert sin virksomhet på sammen med NTH, dannet utgangspunkt for RF. Samtidig gjorde lokale forhold og avstand i tid at RF-modellen ble noe annerledes. Vi ser dermed et eksempel på hvordan et organisasjonskonsept oversettes når en organisasjon tar i bruk ideer og modeller den har hentet fra andre, lignende organisasjoner. Dette kan altså skje på ulike måter, som går fra å kopiere modeller til å hente enkeltelementer fra ulike organisasjonsmodeller og sette dem sammen på egne måter.

Samlet kan vi si at den norske regionale forskningsinstituttmodellen ble til i to faser: Først var det RF som ble etablert og etablerte sin organisasjonsmodell. Deretter ble RFs modell spredd og tatt i bruk av andre forskningsinstitutter etter hvert som disse ble etablert. Her er i første rekke den første fasen utforsket. RF var en mottaker av ideer fra andre organisasjoner. Ideene ble brukt som inspirasjon, for så å bli omsatt til en egen modell og tilpasset de forholdene RF eksisterte i. Denne modellen ble så spredd videre fra RF, som dermed selv ble en «kilde» – en organisasjonsmodell andre forskningsinstitutter kunne se på, søke kunnskap om og ta i bruk (Røvik, 2016).

Fortsettelsen

RFs videre skjebne ble sterkt preget av forholdet til høgskolen. Ønsket om å bli et universitet ble holdt levende gjennom overgangen fra distriktshøgskole til statlig høgskole. Et forsøk på å bli til et universitet sammen med Høgskolen i Agder ble i 1990-årene stoppet av statsråd Gudmund Hernes (Ap) (og regjeringen Brundtland III). Dermed ble Høgskolen i Stavanger (HiS) i 1994 en av de statlige høyskolene i det nye høyskolesystemet (Johnsen, 1997, s. 350–353). I 1998 ble det satt i gang en prosess som endte med at HiS i 2004 fikk klarsignal til å bli universitet (Eriksen, 2006, s. 196–198, 105).

Stiftelsen Rogalandsforskning ble til aksjeselskapet International Research Institute of Stavanger (IRIS) AS i 2006, med 50 prosent eierskap fordelt mellom Universitetet i Stavanger (UiS) og Stiftelsen Rogalandsforskning. Universitetsstatusen synes å ha vært avgjørende for at UiS ønsket å endre forholdet til RF (Grove, 2023; Eriksen, 2006, s. 176). De første planene om å endre de formelle rammene rundt RF kom raskt da det ble klart at UiS ville bli en realitet, og det ble satt i gang «et arbeid for å etablere et felles FoU-selskap hvor RFs FoU-aktiviteter i sin helhet vil inngå» (Årsberetning RF, 2004). Dette skjedde samtidig med at en rekke andre forskningsstiftelser ble gjort om til aksjeselskaper, som i Bergen, der stiftelsen Unifob, som organiserte den eksternt finansierte forskningen ved Universitetet i Bergen, ble til Unifob AS i 2002.

Høsten 2005 var avtalen ferdig, og fra 1. januar 2006 var IRIS AS et faktum. IRIS skulle ta hånd om den oppdragsfinansierte forskningen ved UiS, slik at det ble et klart skille mellom denne og universitetsforskningen, eller i alle fall finansieringsformene. Det som nå var blitt UiS og IRIS, var institusjoner som begge var født ut av ønsket om å skaffe Stavanger og Rogaland et universitet. Institusjonene hadde hele tiden hatt et nært forhold og utstrakt samarbeid. RF hadde hatt stor suksess som et regionalt forskningsinstitutt med betydelig nasjonal betydning innenfor en rekke fagfelt, både i samarbeid med UiS og i egen regi.

Et mer forpliktende samarbeid mellom IRIS og UiS ble vurdert som en del av ulike samarbeidsformer UiS kunne inngå i, som svar på en henvendelse fra Kunnskapsdepartementet i 2014 (jf. Grove, 2023). Endringene i universitetets rammevilkår hadde gjort det mer avhengig av selv å skaffe oppdragsmidler, og dette hadde endret forholdet til IRIS. Konkurransen fra de store konsulentselskapene påvirket også oppdragstilgangen fra industrien.

Forholdet mellom institusjonene endret seg, men ikke slik det var lagt opp til i avtalen. Arbeidsdelingen mellom forskningsinstituttet og høgsolen i 1990-årene var blitt forskjøvet, slik at UiS i større grad selv tok på seg oppdrag. Forskningsinstituttet og universitetet ble dermed konkurrenter.

Det politiske ønsket om å endre forholdet mellom universiteter og høgsoler, blant annet gjennom sammenslåinger, fikk under regjeringen Solberg en parallell i instituttsektoren (Meld. St. 18 (2014–2015)). Disse ønskene ble også drøftet innenfor universiteter og i instituttsektoren (Elvbakken & Heiret, 2022, s. 449–451). Som innspill til meldingen hadde UiB tatt til orde for sammenslåinger mellom forskningsinstitutter i Bergen, der UiB hadde eierkontroll, Uni Research og Christian Michelsen Research (CMR). Som i Stavanger ble det på samme tid også utredet om forskningsselskapet kunne bli en del av universitetet (se også kapittel 5).

Resultatet ble et annet. I september 2016 vedtok universitetsstyret i Bergen å søke samarbeid med andre tilsvarende selskaper på Vestlandet, og etter hvert Sørlandet. I august 2017 var det klart at både IRIS og Uni Research, sammen med blant annet Agderforskning, ville danne et nytt stort forskningsselskap, eid, men uavhengig av sine stedlige universiteter. I 2018 ble det klart at det nye selskapet ville få navnet NORCE AS – Norwegian Research Centre.

Referanser

- Alfsen, T. K. mfl. (1983). *Askeladd i norsk forskning: Rogalandforskning 1973–1983*. Universitetsforlaget.
- Egeland, K. E. (1976). *Den regionale forskning – ønsker og realiteter: Om forskning i Rogaland* (RF Rapport nr. 1–1976). Rogalandforskning.
- Egeland, K. E. (2023, 1. september). Samtale. Stavanger. Supplert med skriftlig kommentar, 14.10.2024.
- Eide, K. (1984). *Utdanningsøkonomi*. Universitetsforlaget.
- Elvbakken, K. T. & Heiret, J. (2022). Universitetet i forskningsbyen Bergen. I A. Andresen, D. Blazevic & K. T. Elvbakken (Red.), *Vitenskap og vitenskapshistorier: Universitetet i Bergen 1946–2021 Bind 1: Politikken og hverdagslivet*. (s. 423–458). Fagbokforlaget.
- Eriksen, E. L. (2006). *Fra høgscole til universitet: Universitetet i Stavanger blir til*. Wigestrands.
- Flo, Y. (2015). *Rogaland fylkeskommunes historie. Bind II: For byfolk og bønder. 1940–2015*. Fagbokforlaget.
- Førsvoll, K. (1983). Sivilingeniørutdanning i Rogaland. I T. K. Alfsen mfl. *Askeladd i norsk forskning: Rogalandforskning 1973–1983*. (s. 61–66). Universitetsforlaget.

- Grove, K. (2023). *Forprosjekt: Rogalandforskings historie 1973–2023*. NORCE Helse og Stiftelsen Rogalandforskning.
- Gulowsen, J. (2000). *Bro mellom vitenskap og teknologi: SINTEF 1950–2000*. Tapir Akademisk Forlag.
- Høien, T. (1979). *Ikonisk persistens og dysleksi* (Rogalandforskning, rapport 4/79). Rogalandforskning.
- Innstilling om den videre utbygging av våre universiteter og høyskoler (1961). *Kleppekomiteen: Innstilling avgitt 28. mars 1961*. Universitets- og høyskolekomiteen.
- Johnsen, B. W. (1999). *Fra universitetsvisjon til høyskoleintegrasjon*. Høyskoleforlaget AS.
- Kvaal, S. (1997). *Janus med tre ansikter: Om organiseringen av den industrielt rettede forskningen i spennet mellom stat, vitenskap og industri i Norge, 1916–1956*. Doktoravhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Meld. St. 18 (2014–2015). *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets- og høyskolesektoren*. Kunnskapsdepartementet.
- Moe, J. (1999). *På tidens skanser*. Tapir.
- Norges forskningsråd (1998). *Evaluering av forskningsinstitutter i regionene*. Område for kultur og samfunn.
- Norges forskningsråd (2012). *Evaluering av de tolv regionale forskningsinstituttene*. Divisjon for vitenskap.
- Norges forskningsråd, *Årsrapport 2013*.
- Norges forskningsråd, *Årsrapport 2014*.
- Næss, H. E. (1983). Rogalandforskning – en moderne Askeladd. Fra idé til mangfoldig forskningsinstitutt. I T. K. Alfsen mfl., *Askeladd i norsk forskning: Rogalandforskning 1973–1983* (s. 71–108). Universitetsforlaget.
- Roland, E. (1980). *Terror i skolen* (Rogalandforskning, S 1/80). Rogalandforskning.
- Røvik, K. A. (2016). Knowledge transfer as translation: Review and elements of an instrumental theory. *International Journal of Management Reviews*, 18(3), 290–310. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12096>
- Røvik, K. A. (2019). *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonsforskningen ved tusen-årsskiftet*. Fagbokforlaget. (Opprinnelig utgitt 1998).
- Selstad, T. (2009). *Regional kompetanse i 25 år: Østlandsforskning 1984–2009*. Østlandsforskning.
- St. prp. nr. 136 (1968–69). *Om prøvedrift med distriktshøyskolar*.
- St.meld. nr. 17 (1974–75). *Om den videre utbygging og organisering av høyere utdanning*.
- St.meld. nr. 35 (1975–76). *Om forskningens organisering og finansiering*.
- St.meld. nr. 91 (1961–62). *Om den videre utbygging av universiteter og høyskoler*.
- St.meld. nr. 119 (1980–81). *Om utviklingen i forskningens organisering og finansiering*.
- Særheim, I. (1982). *Namn som fortel om oss: Handbok i innsamling og arkivering av stadenamn* (Rogalandforskning, rapport S 12/82). Rogalandforskning.
- Trow, M. (1979). Elite and mass higher education: American models and European realities. I *Research into higher education: Processes and structures*. National Board of Universities and Colleges.
- Årsberetninger Rogalandforskning. (1976–2004). Rogalandforskning.

Om forfatterne

Kari Tove Elvbakken (f. 1955) er statsviter og professor ved Institutt for politikk og forvaltning, UiB, har vært forskningsdirektør ved Rokkansenteret. Hun var universitetsdirektør ved UiB (2007–2014).

Vera Schwach (f. 1961) (1961), er dr. philos. i historie fra Universitetet i Oslo og forsker 1 ved NIFU, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. Hennes forskningsfelter er hvordan vitenskapelig kunnskap dannes, institusjonaliseres og brukes. Schwach har forsket på forskningspolitikk i fortid og nåtid, havforskningens historie, forskningsinstitutter og forskningens forvaltningsorganer, blant annet forskningsrådenes historie.

Håvard Brede Aven (f. 1987) er historiker og førsteamanuensis ved Høgskulen på Vestlandet.

Arild Aurvåg Farsund (f. 1964) er statsviter og professor ved Institutt for politikk og forvaltning, UiB, har vært forsker ved Rogalandsforskning og IRIS, Stavanger.

Terje Finstad (f. 1982) er historiker og førsteamanuensis ved Institutt for tverrfaglige kulturstudier, NTNU.

Knut Grove (f. 1964) er historiker og forsker I ved forskingsinstituttet NORCE i Bergen.

Arvid Hallén (f. 1950) er sosiolog og har blant annet vært instituttsjef ved NIBR og administrerende direktør i Norges forskningsråd (til 2017).

Tor Halvorsen (f. 1952) er førsteamanuensis emeritus og knytt til SV fakultetet ved UiB.

Hanne Foss Hansen (f. 1957) er statsviter og var i en årrække professor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, pensionist.

Jan Heiret (f. 1962) er historiker og direktør ved HL-senteret, var professor og instituttleder ved Institutt for arkeologi, historie, kulturvitenskap og religionsvitenskap (AHKR) ved UiB, har vært forsker ved Rokkansenteret.

Yngve Nilsen (f.1968) er historiker og professor ved Handelshøgskulen HVL, Høgskulen på Vestlandet.

Pål Nygaard (f. 1975) er historiker og førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI.

Bo Persson (f. 1969) är statsvetare och biträdande professor på avdelningen för statsvetenskap, Linköpings universitet.

Espen Solberg (f. 1970) er filolog og forskningsleder for området forskning og forskningspolitikk ved NIFU.

Frode Veggeland (f. 1968) er statsviter og professor ved Universitetet i Innlandet og forsker II ved NILF.