

**Egil Kallerud**

**Norges Forskningsråd 1989-1995. En dokumentanalyse  
on etableringen av Norges forskningsråd**

Background report No 10 in the evaluation of the Research  
Council of Norway

NIFU – Norsk institutt for studier  
av forskning og utdanning  
Hegdehaugsveien 31  
0352 Oslo



## Reports in the evaluation of the Research Council of Norway

### Synthesis report

Erik Arnold, Stefan Kuhlman and Barend van der Meulen, *A Singular Council? Evaluation of the Research Council of Norway*, Brighton: Technopolis, 2001

### Background reports

#### 1. The Research Council of Norway and its different funding mechanisms: The experiences and views of researchers in universities, colleges and institutes.

Background report No 1 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Magnus Guldbrandsen, NIFU*

#### 2. Bibliometric Analysis of Norwegian Research Activities.

Background report No 2 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Sybille Hinze, ISI*

#### 3. RCN in the Dynamics of Research: A Scientist's Perspective.

Background report No 3 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Frank van der Most and Barend van der Meulen, University of Twente*

#### 4. RCN in the Research and Higher Education Sector.

Background report No 4 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Erik Arnold and Ben Thuriaux, Technopolis*

#### 5. RCN Divisional Reviews.

Background report No 5 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Ben Thuriaux and Erik Arnold, Technopolis*

#### 6. RCN and international co-operation .

Background report No 6 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Paul Simmonds, Sarah Teather and Alina Östling, Technopolis*

#### 7. RCN budgets, policy instruments and operations

Background report No 7 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Egil Kallerud, Liv Langfeldt and Randi Søgne, NIFU*

#### 8. Internal functioning of RCN.

Background report No 8 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Barend van der Meulen, University of Twente, James Stroyan, Technopolis*

#### 9. RCN in the Public Understanding of Science.

Background report No 9 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Paul Simmonds, Sarah Teather and Alina Östling, Technopolis*

#### 10. Norges Forskningsråd 1989 – 1995. En dokumentanalyse om etableringen av Norges forskningsråd.

Background report No 10 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Egil Kallerud, NIFU*

#### 11. Faithful Servant? Ministries in the governance of RCN.

Background report No 11 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Erik Arnold, Technopolis*

#### 12. RCN in the Norwegian Research and Innovation System .

Background report No 12 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Stefan Kuhlman, ISI*  
*Erik Arnold, Technopolis*

#### 13. User oriented R&D in the Research Council of Norway.

Background report No 13 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Heidi Wiig Aslesen, Marianne Broch, Per M. Koch and Nils Henrik Solum, STEP*

#### 14. Evaluation at RCN.

Background report No 14 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Erik Arnold, Technopolis*

#### 15. RCN: Needs and Strategy.

Background report No 15 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Erik Arnold, Technopolis*

#### 16. RCN International Context.

Background report No 16 in the evaluation of the Research Council of Norway  
*Sarah Teather and Erik Arnold, Technopolis*

## Forord

Denne rapporten er en underleveranse til den evaluering av Norges forskningsråd som gjennomføres i 2001 i regi av Technopolis Ltd. NIFU har inngått avtale med Technopolis om å skaffe til veie faktisk grunnlagsinformasjon til evalueringen på en del områder. Ett av disse er å gi en oversikt over sentrale begivenheter og debattspørsmål i tilknytning til etableringen av Norges forskningsråd. Denne rapporten søker å gi en slik oversikt i form av en *dokumentanalyse* av tilgjengelig skriftlig materiale om bakgrunnen for og prosessen omkring etableringen av Forskningsrådet.

Oslo, 2 April 2001

Petter Aasen  
Direktør

Randi Søggen  
Seksjonsleder

# Innhold

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Formål, metode og kilder.....</b>                                    | <b>6</b>  |
| <b>2</b> | <b>Forskningsråd i Norge – forhistorien .....</b>                       | <b>7</b>  |
| 2.1      | Forskningsrådene i norsk forskningspolitikk på 80-tallet.....           | 10        |
| 2.1.1    | Forskningsrådene som ”forskningsstrategiske organer”.....               | 10        |
| 2.1.2    | Langsletdoktrinen.....  | 11        |
| 2.1.3    | Hovedinnsatsområdene .....  | 12        |
| 2.1.4    | Forskningspolitisk råd.....   | 13        |
| 2.1.5    | St.meld. nr 28 (1988-89) <i>Om forskning</i> .....                      | 13        |
| <b>3</b> | <b>Forslaget om å etablere ett forskningsråd .....</b>                  | <b>15</b> |
| 3.1      | Utvalgets arbeid .....  | 16        |
| 3.2      | Innstillingen.....  | 18        |
| 3.3      | Reaksjonene .....   | 21        |
| 3.3.1    | De umiddelbare reaksjoner .....   | 21        |
| 3.3.2    | Konferanse om innstillingen.....  | 22        |
| 3.3.3    | Høringsuttaalelsene.....  | 23        |
| <b>4</b> | <b>Den politiske behandling og implementering av forslaget .....</b>    | <b>27</b> |
| 4.1      | Regjeringens behandling.....  | 27        |
| 4.2      | St.meld. nr 43 (1991-92).....   | 28        |
| 4.3      | Stortingets behandling.....   | 30        |
| <b>5</b> | <b>Konstituering og konflikt.....</b>                                   | <b>32</b> |
| <b>6</b> | <b>Konsolidering.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>7</b> | <b>English summary .....</b>  | <b>36</b> |
| 7.1      | Background .....  | 36        |
| 7.2      | The “Grøholt Commission” – proposal, responses and implementation ..... | 38        |
| 7.3      | Establishment and crisis.....   | 41        |
| 7.4      | Consolidation .....   | 42        |
| <b>8</b> | <b>Appendix .....</b>   | <b>43</b> |
| 8.1      | Forkortelser/abbreviations.....   | 43        |
| 8.2      | Kilder.....   | 44        |



## 1 Formål, metode og kilder

Technopolis Ltd. er tildelt kontrakten med å evaluere Norges forskningsråd. Technopolis har bedt om at NIFU bistår i evalueringen med å framskaffe faktisk grunnlagsinformasjon på en del områder. Ett av disse gjelder viktige begivenheter og debattspørsmål omkring etableringen av Norges forskningsråd. Denne oppgaven er definert som en *dokumentanalyse* der vi med støtte i tilgjengelig skriftlig materiale skal gi en så dekkende beskrivelse som mulig av prosessens sentrale begivenheter og debattspørsmål. Vi har søkt å la aktørene i prosessen selv komme til orde, ved i all hovedsak å bygge gjennomgangen på dokumenter som har vært en del av debatten og prosessen selv. Det har gjort at vi ikke refererer kommentarartikler o.l., med mindre de gir faktisk informasjon som ikke er tilgjengelig på annen måte. Rapporten skal så langt mulig være en faktasamling og -presentasjon, noe vi bl.a. har søkt å oppnå ved utstrakt bruk av sitater. De viktigste dokumenter som er lagt til grunn er politiske dokumenter av ulike slag (NOUer, Stortingsmeldinger og -proposisjoner, referater fra Stortingsforhandlinger og offentlig tilgjengelig dokumenter produsert i departementer) samt presseoppslag og -innlegg, særlig i aviser (i første rekke skaffet tilveie gjennom søk i A-tekst) og tidsskriftet *Forskningspolitikk*.

Det forhindrer ikke at det i en sak med mange kontroversielle spørsmål og vidtrekkende ringvirkninger for norsk forskning er vanskelig eller umulig å tegne et bilde som alle aktører vil kjenne seg like godt igjen i. På mange punkter vil det med god grunn kunne hevdes at i måten problemstillinger er oppsummert på, i valget av sitater, i varierende omfang på omtalen av ulike spørsmål osv., har noen perspektiver og standpunkter kommet bedre til uttrykk enn andre. For at slike skjevheter i minst mulig grad skal farge det bilde som de som evaluerer Forskningsrådet legger til grunn, er det viktig at notatet gjøres tilgjengelig for de berørte aktører i evalueringsprosessen, slik at de kan korrigere og utfylle bildet. Vi har etter avtale med oppdragsgiver ikke videreført dokumentanalysen for tiden etter februar 1995. Én grunn til det er at det for denne perioden er enda mer umulig å gi et nøytralt og representativt faktabilde av begivenheter, resultater og debattspørsmål. Dessuten vil de ansvarlige for evalueringens analyse- og evalueringsdeler (som NIFU ikke deltar i) i disse spørsmål og for denne perioden i hovedsak måtte forholde seg direkte til primærdokumenter og intervjuer med aktørene selv.

## 2 Forskningsråd i Norge – forhistorien

Fram til omorganisering av det norske forskningssystemet i 1992 hadde Norge 5 uavhengige forskningsråd. Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd under (Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF), etablert i 1946, tilknyttet [daværende] Næringsdepartementet), Norges almenntvitenskapelige forskningsråd (NAVF, etablert i 1949, tilknyttet Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (KUF)), Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (NLVF, etablert i 1949, tilknyttet Landbruksdepartementet (Ld)), Norges fiskeriforskningsråd (NFFR, etablert i 1972, tilknyttet Fiskeridepartementet (Fd)), og Norges for anvendt samfunnsvitenskapelig forskning (NORAS, etablert i 1987, tilknyttet KUF).

I 1990 var deres budsjetter som følger: <sup>1</sup>

NTNF: *952 mill kr*, hvorav 679 mill kr fra Nd, og 112 mill kr fra Olje- og energidepartementet, for øvrig 82 mill tippemidler (fra 1948 ble overskuddet fra Norsk Tipping AS fordelt mellom idrett og forskning), resten fra andre departementer, næringslivet og diverse)

NAVF: *570 mill kr*, hvorav 335 mill fra KUF, og 101 mill i tippemidler (resten fra andre departementer, bl.a. miljøverndepartementet med 39 mill kr, og diverse).

NLVF: *174 mill. kr.*, hvorav 94 mill kr. fra Ld, og 59 mill. i tippemidler.

NFFR: *190 mill kr*, hvorav 155 mill kr fra Fd.

NORAS: *150 mill kr*, hvorav 65 mill kr fra KUF, resten fra andre departementer.

Forskningsrådene har spilt en sentral rolle i norsk forskningsfinansiering gjennom hele etterkrigstiden. Av oversikten over finansieringen av norsk forskning som utredningen i 1991 om norsk forskningsrådsorganisasjon (NOU 1991:24 *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*, omtalt populært som ”Grøholt-utvalget” etter navnet på lederen, departementsråd Knut Grøholt) la til grunn for sine diskusjoner, framgikk det at i 1989 ble 26% av de totale offentlige FoU-utgifter kanalisert gjennom forskningsrådene. Denne andelen var i 1995 gått ned til 23% <sup>2</sup>, men var i 1999 tilbake på 25%. Mens forskningsrådets (-rådenes) andel på om lag \_ har vært stort sett stabil, har det til sammenlikning skjedd en betydelig vridning i de offentlige midler, i favør av universitetene og høyskolene (34,% i 1989 til 47% i 1999), og i disfavør av

---

<sup>1</sup> Hentet fra Grøholt-utvalgets innstilling, NOU1991:24 *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*, s.24 ff.

<sup>2</sup> Hans Skoie: *Norway – a Province of Science in a Changing World*, STS Rapport nr 32, Trondheim.

forskningsinstituttene (33,5% i 1989 til 23% i 1999). Andelen av de offentlige FoU-midler som har gått til finansiering av FoU i næringslivet har stort sett vært stabil (5-6% av midler fra departementene, og 7-8% av Forskningsrådets midler).

Rådene har stått sentralt i den forskningspolitiske debatt gjennom hele etterkrigstiden. Bl.a. er mange sektorielle initiativ for økt forskningssatsing formulert som forslag om å etablere nye forskningsråd. Spørsmålet om å endre forskningsrådsorganisasjonen slik at også flere departementer enn de opprinnelige tre (senere fire, jf NFFR, kanskje fem, jf NMF) får effektiv aksess til denne type organer har altså vært til stede i debatten om forskningsrådene lenge før det blir et sentralt spørsmål i Grøholt-utvalget og Norges forskningsråd. En viktig side ved utviklingen av forskningsrådene er at særlig NTN<sup>3</sup>, og senere NAVF (RFSP, NMF) tok opp oppgaver for andre departementer utenfor deres kjernevirksomhet (hhv. industrirettet forskning og fri universitetsforskning). På slutten av perioden gikk også NLVF inn for en ”oppmyking” av sin binding til Landbruksdepartementet.

Eksempler på initiativ for å utvide rådsorganisasjonen er at spørsmålet om eget forskningsråd for forbrukerforskning ble debattert i perioden 1956-65<sup>4</sup>, inntil det svant hen uten resultat. Det ble foreslått midt på 60-tallet foreslått å opprette et eget forskningsråd for handelsnæringen; resultatet ble opprettelsen i 1971 av Fondet for markeds- og distribusjonsforskning.<sup>5</sup> Forslaget om eget fiskeriforskningsråd ble første gang fremmet tidlig på 60-tallet; det førte til etableringen av Norges fiskeriforskningsråd i 1972.

Et forslag om å etablere et eget råd for ”forskning for samfunnsplanlegging” ble på 70-tallet gjenstand for betydelig politisk kontrovers langs partipolitiske skillelinjer, - særlig mellom Arbeiderpartiet, som sto bak forslaget, og Høyre, som gikk mot det dette parti oppfattet som et framstøt for systematisk, instrumentell bruk av forskning for samfunnsstyring og -planlegging (i sosialdemokratisk ånd). Også SV var mot forslaget. Resultatet ble etableringen i 1978 av et eget råd for tverrfaglig forskning i NAVF, Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP), ved siden av dets fire disiplinbaserte og universitetsorienterte fagråd. RFSP ble i 1987 skilt ut som eget forskningsråd, Norges råd for anvendt samfunnsvitenskapelig forskning (NORAS).

Som en oppfølging av et forslag i St.meld. nr 49 (1986-87) *Om miljøvernforskning*, ble Norsk komite for miljøvernforskning (NMF), etablert som en del av NAVF i 1987. Med sin store uavhengighet, direkte underlagt NAVFs styre, var denne komiteen *de facto* langt på vei et fullblods forskningsråd under Miljøverndepartementet fram til etableringen av

---

<sup>3</sup> Jf. Hans Skoie: *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*, Melding 1984:8 NAVFs Utredningsinstitutt, s. 58.

<sup>4</sup> Se Skoie: *op.cit.*, s. 64-66

<sup>5</sup> Terje Emblem: *Etableringen av et fond for markeds- og distribusjonsforskning*, NIFU Rapport 11/98.

Norges forskningsråd, da denne komitéens ansvarsområder ble en sentral del av oppgavene til Forskningsrådets Område for miljø og utvikling.

Spørsmålet om samarbeid og samordning mellom forskningsrådene har vært et sentralt spørsmål gjennom store deler av den perioden som forskningsrådene har eksistert. Forskningsrådenes fellesutvalg fra 1949 skulle være et rådgivende organ for Regjeringen, men virksomheten ble lammet p.g.a. sterk uenighet, særlig om kriterier for fordelingen mellom de tre rådene av forskningens andel av overskuddet fra Norsk Tipping. Utvalget ble formelt oppløst i 1965, da et nytt forskningspolitisk rådgivningsorgan, Hovedkomiteen for norsk forskning, ble etablert. Utvalget gjenoppsto i 1971 i regi av forskningsrådene selv som Forskningsrådene samarbeidsutvalg (FSU), som var et frivillig samarbeidsorgan rådene imellom. Det eksisterte i denne funksjonen fram til nedleggelsen av de tidligere rådene i 1992. Noen så på en oppgradering av FSUs rolle som ett av alternativene til full omorganisering for å dekke behovet for bedre samarbeid og koordinering mellom rådene.

Rådsorganisasjonen ble tema i de omfattende drøftinger som det daværende forskningspolitiske rådgivningsorganet, Hovedkomiteen for norsk forskning, hadde om norsk forskningsorganisasjon i perioden 1969-1972. I komiteens melding nr 4 fra 1971 heter det f.eks.:

*”Forskningsrådene er imidlertid ikke pålagt noe samlet totalt ansvar for utviklingen av forskning som virkemiddel, og det er oppstått betydelige ulikheter i forskningen både mellom de ulike samfunnsområder og de enkelte næringer. For flere offentlige forvaltningsområder savnes et adekvat utbygget forskningsapparat (sosialsektoren, helsesektoren, undervisningssektoren, samfunnsplanleggingen m.v) Den mangelfulle koordinering mellom forskningsrådene fører til en viss overlappning eller ufullstendige delløsninger for sammensatte nasjonale oppgaver (miljøproblematikken).”<sup>6</sup>*

Komiteen avviste imidlertid et forslag om å lage ett forskningsråd, som ble lagt fram av et utvalg under komiteen høsten 1970; det ble oppfattet som ”et tungrodd og sentralistisk system”<sup>7</sup>. Komiteen mente at ”det i dagens situasjon vil være mest hensiktsmessig å bygge på det nåværende system med modifikasjoner som er nødvendig for å skape rene administrative linjer” (ibid: 73). I forlengelsen av denne debatten fikk en bl.a. altså forslaget, og vedtaket i 1972, om å opprette et eget fiskeriforskningsråd, og diskusjonen om et eget råd for forskning for samfunnsplanlegging (jf over).

I sammenheng med forberedelsen av en ny forskningsmelding i 1984-85, ble igjen rådsorganisasjonen diskutert i stor bredde, bl.a. i tilknytning til et punkt i en ”country review” i 1983 i regi av OECD av norsk forskningsorganisasjon, der en bl.a. luftet en vertikal integrering av forskningsrådsorganisasjonen som liknet på det forslag som Grøholt-utvalget senere la fram for den interne organisering i Norges forskningsråd. De endringer som ble foreslått i St.meld. nr 60 (1984-85) *Om forskningen i Norge*, var

---

<sup>6</sup> Sitert etter Hans Skoie: *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*, Melding 1984:8 NAVFs Utredningsinstitutt, s. 72-73.

<sup>7</sup> Skoie, op.cit: 72.

imidlertid – med meldingens egen karakteristikk - ”ikke (..) større endringer i forskningsrådsstrukturen, men bare mindre justeringer.” Det mest omfattende punkt var at RFSP burde skilles ut fra NAVF og bli et eget forskningsråd, dvs. det som ble NORAS i 1987. Meldingen føyde likevel til:

*”Det finnes imidlertid faglige og behovsmessige argumenter som peker mot større endringer. Det er nok å tenke på hvordan f.eks. bioteknologi og forskningsbehovene innen organisasjon, ledelse og styringssystemer ville ha preget strukturen hvis den skulle ha vært bygget opp fra grunnen av i dag. Også fra nye brukergrupper kommer det ønsker om reorganisering av forskningsrådsstrukturen, gjerne i form av nye forskningsråd. Slike forslag har i den senere tid vært fremmet for bl.a. idrettsforskning, utviklingsforskning og reindriftsforskning. Regjeringen mener de råd vi har bør ivareta disse behov. Dette betyr at samarbeidet forskningsrådene imellom får økende betydning. (...) Regjeringen har tillit til at forskningsrådene innser dette og at samarbeidet og samordningen bygges videre ut.” (St.meld. Nr 60 (1984-85) Om forskningen i Norge, s. 71)*

## **2.1 Forskningsrådene i norsk forskningspolitikk på 80-tallet**

### **2.1.1 Forskningsrådene som ”forskningsstrategiske organer”**

Forskningsrådssystemet gjennomgikk betydelige endringer gjennom 80-tallet. Det ble foretatt en omfattende gjennomgang og omorganisering av NTNf-systemet på grunnlag av det såkalte Thulin-utvalgets innstilling fra 1981 (NOU 1981: 30A *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*). Her ble de stikkord for forskningsrådenes selvforståelse som kom til å gå igjen igjen i 80-tallets debatt om forskningsrådenes rolle som *strategiske og evaluerende organer* fremhevet. Thulin-utvalget fremhevet behovet for en ”sterkt forbedret strategisk planlegging av den teknisk-industrielle virksomhet” (s.134), bl.a. for å motvirke fragmenteringen i ”et komplisert og uoversiktlig organisasjons- og finansieringssystem som i stor grad er historisk betinget” (s. 135). Det ble foreslått at NTNf burde få ”institusjonelt ansvar for den strategiske planlegging”(ibid), både i forhold til bruken av egne midler og ved å ”ha en sentral rådgivningsfunksjon i spørsmål som vedrører utformingen av den teknisk-industrielle forskning i Norge”. Et problem som hadde bidratt til fragmenteringen er tendensen til ”at en økende andel av midlene til NTNf er blitt øremerket av departementene for bruk innen bestemte sektorer og til bestemte formål” (s. 138)

Den økende vekt på strategiske funksjoner tilsa også en fristilling av NTNf-instituttene, for å unngå at NTNf kombinerte vurderende og finansierende funksjoner med utførende oppgaver. Hovedelementene i det som senere er blitt norsk instituttpolitikk, ikke minst gjennom den utvikling som Norges forskningsråd har gjort i sin funksjonsperiode, ble lagt her.

Særlig NAVF og NTNf hadde på 60- og 70-tallet fått oppgaver som gikk ut over deres ”kjerneoppgaver”, hhv. støtte til universitetsforskning, og den teknisk-industrielle forskning. NAVF ble i økende grad engasjert i mer anvendt, programorganisert virksomhet. NTNf hadde fått ansvar som gikk langt ut over det teknisk-industrielle

området, og hadde i betydelig grad blitt et råd for deler av den offentlige forvaltning. Det førte bl.a. til betydelige spenninger i forbindelse med at Miljøverndepartementet ønsket å samle sitt forskningsengasjement i en egen komite under NAVF. For NAVF utgjorde i 1989 (ifølge den kartlegging Grøholt-utvalget fikk foretatt) innslaget av forskning finansiert og organisert gjennom forskningsprogrammer 26% av rådets totale midler. Til sammenlikning var det tilsvarende tall 71% i NORAS og 43 % i NTNf.

På 80-tallet så en også en tendens til økende rivalisering mellom NAVF og universitetene. Det ble satt fokus på de administrative omkostningene med det mellomledd som forskningsrådene representerer i forskningsfinansieringen. En viktig diskusjon gjaldt hvem som skal betraktes som aktører på det ”strategiske” resp. det ”utførende” nivå i forskningssystemet (der det politiske nivå utgjør det tredje og ”øverste” nivå), som en konsekvens av økende ambisjoner ved universitetene, i første rekke Universitetet i Bergen, om å markere seg som en selvstendig forskningspolitisk aktør. Et tema for diskusjon var følgelig også spørsmålet om den relative fordeling av forskningsmidler som bør gå hhv direkte til universitetene og via forskningsrådene. Som en konsekvens av at forskningssatsingen fra siste halvdel av 80-tallet skjedde gjennom hovedinnsatsområdene, var veksten i forskningsrådenes bevilgninger særlig stor i denne perioden. Dette endret seg mot slutten av 80-tallet, da tallet på studieplasser i høgre utdanning økte kraftig, og de forskningsmidler som følger studieplassene i det norske system for finansiering av universitetsforskning førte til betydelig vekst i universitetenes forskningsressurser.

### **2.1.2 Langslettdoktrinen**

Et sentralt tema i debatten om forskningsrådenes forhold til departementene munnet ut i den såkalte ”Langslettdoktrinen” (etter navnet på forskningsministeren som sto bak endringen, Lars Roar Langslet, Høyre). Gjennom 70-tallet hadde det vært en betydelig vekst i de enkelte departementers egne avsetninger til ”forskning, utredning, forsøk m.v.” De enkelte departementer fordelte i hovedsak disse midler direkte til forskningsmiljøene, rådernes rolle skulle kun være av rådgivende art.

Thulin-utvalget uttalte seg kritisk til denne utviklingen i retning av en sammenblanding av departementenes og NTNf's roller i forskningsfinansieringen, og talte for klarere grenser mellom de to oppgavene.

Langslettdoktrinen gikk et skritt videre og mente at det var betenkeligheter knyttet til departementenes direkte finansiering av oppdrag for egne behov, og påla departementene i større grad å kanalisere de deler av disse midlene som ble benyttet til forskning, gjennom forskningsrådsprogrammer, mens utviklings- og utredningsrettede oppdrag fortsatt kunne initieres og finansieres direkte fra departementene. De nye retningslinjer ”innebærer at detaljeringen og eventuell administrasjon av prosjektmidler til forskning av betydning for sentraladministrasjonens saksområder overlates til forskningsrådene eller klareres av dem” (St.meld. nr 60 (1984-85) *Om forskningen i Norge*, s. 42), dvs. at ”midlene til forvaltningsforskningen i større grad vil bli samlet i mer omfattende programbevilgninger

til forskningsrådene. Også andre offentlige organer bør i størst mulig utstrekning søke å samordne sine forvaltningsrettede forskningsbehov i programmer (s. 43-44).

### 2.1.3 Hovedinnsatsområdene

Sett fra forskningsrådenes synsvinkel var siste del av 80-årene preget av stor vekst og økt innflytelse først og fremst p.g.a. den sentrale stilling som de såkalte hovedinnsatsområdene fikk for prioritering og finansiering av forskningen. Fire vekstområder inngikk i den såkalte Vekstpakken i kjølvannet av den politiske behandling av Thulin-utvalgets innstilling (som lå til grunn for St.meld. nr 54 (1982-83) *Om teknisk-industriell forskning og utvikling*), disse områdene var informasjonsteknologi, materialforskning, havbruk og offshoreteknologi. Gjennom en bred prosess omkring forberedelsen av neste generelle forskningsmelding, St.meld. nr 60 (1984-85) *Om forskningen i Norge* ble vekstområdene – som ramme for prioritering av teknisk-industriell forskning – inkorporert i det bredere konsept om *hovedinnsatsområder* som ramme for prioritering og organisering av all forskning. Disse nye rammer ble begrunnet ut fra behovet for konsentrasjon og for organisering på tvers av tradisjonelle organisatoriske, institusjonelle og sektorielle grenselinjer. Gjennom komplekse prosesser ble de seks hovedinnsatsområder som forskningsmeldingen foreslo etter hvert utvidet til ni: i tillegg til Vekstpakkens fire (der ”offshoreteknologi” ble endret til ”olje og gass”) omfattet de dessuten: (5) bioteknologi, (6) ledelse, organisasjon og ledelse (LOS), (7) kultur- og tradisjonsformidlende forskning (KULT), (8) helse, miljø og levekår (HEMIL), og (9) miljøteknologi. Den betydelige veksten i de offentlige forskningsbevilgningene gjennom 80-tallet, og særlig i fireårsperioden 1987-90<sup>8</sup> ble i stor grad kanalisert som bevilgninger til programmer forvaltet av forskningsrådene. Rådene fikk også betydelig innflytelse over den overordnede styringen av de ulike hovedinnsatsområdene, om enn på ulike måter fra innsatsområde til innsatsområde. Forskningsmeldingen fra 1993, St.meld. nr. 36 (1992-93) *Forskning for fellesskapet*, gir denne beskrivelsen av strukturen:

*”Ansvaret for innsatsområdene ble i hovedsak lagt til det forskningstrategiske nivå ved forskningsrådene. For det enkelt innsatsområde ble det opprettet en sentral, ofte kalt nasjonal, komité som skulle ha det strategiske ansvaret for satsingen. ... I de innsatsområder hvor flere forskningsråd og sektorer var inne i bildet, var det vanlig at den nasjonale komitéen besto av representantene fra disse. Sekretariatsansvaret ble lagt til det råd som hadde den tyngste satsingen. ... [Dette gjaldt havbruk og HEMIL] De to sistnevnte områdene var særlig gjenstand for diskusjoner om hvorvidt de nasjonale komitéer skulle være underlagt forskningsrådet eller eller rapportere direkte til de politiske myndigheter. Sistnevnte løsning ble bare valgt for informasjonsteknologi, og den ble forlatt i 1988 etter knapt to års virke. ... Bioteknologi skilte seg ut [...]. FSU fikk ansvaret for å etablere en egen rådgivende bioteknologikomité der NAVF, NLVF, NFFR og NTNØ deltok. ... Det var bare KULT-, LOS- og i en kort periode materialkomiteen som fikk tilnærmedesvis budsjettansvar for satsingen. Det er betegnende at dette var områder der overveiende ett forskningsråd sto for satsingen. I hovedsak var det slik at komitéene fikk det strategiske ansvaret, men ikke virkemidlene. Disse beholdt forskningsrådenes tradisjonelle organer i de fleste tilfeller. Der hvor flere flere forskningsråd og andre bevilgende organer var inne*

---

<sup>8</sup> Ole Wiig: FoU. *Bevilgninger over statsbudsjettet 1980-95*, NAVF-U Rapport 5/95, figur 2, s. 20.

*i bildet, ble det ofte vanskelig å samordne innsatsområdets ulike deler. ... Innsatsområdene ble iverksatt gjennom allerede eksisterende administrative strukturer... Det organisatoriske nyskapingspotensialet som lå i innsatsområdene, ble derfor raskt brakt under kontroll av den eksisterende struktur.” (s. 90-91)*

Meldingen peker på at ”de mange nye komitéene gjorde forskningssystemet enda mer innviklet”, og kommenterer, få måneder etter Stortingets vedtak om å opprette Norges forskningsråd:

*”Sistnevnte erfaring [det mer innviklede forskningssystem] bidro til at spørsmålet om sammenslåing av forskningsrådene ble reist. Slik sett har kanskje innsatsområdene hatt en mer indirekte enn direkte betydning for organiseringen av forskningssystemet. St. meld. Nr 28 (1988-89) Om forskning viste til at innsatsområdene hadde medvirket til en uoversiktlig styringsstruktur og uklare ansvarsforhold. Blant annet på den bakgrunn ønsket Regjering og Storting at en forenkling av forskningsrådsstrukturen” (s. 91)*

#### **2.1.4 Forskningspolitisk råd**

Regjeringen oppnevnte i 1965 Hovedkomiteen for norsk forskning, som skulle være et rådgivende organ for regjeringen i forskningspolitiske spørsmål. Det fikk etter hvert en vanskelig stilling i systemet, og organet ble omorganisert i 1982-83, og fortsatte under navnet Forskningspolitisk råd. Rådet ble nedlagt i forbindelse med at Arbeiderpartiet overtok etter regjeringen Willoch (Høyre) i 1986. Nedleggelsen var muligens en konsekvens av at rådet, som ble ledet av historikeren og Høyre-mannen Francis Sejersted, da ikke stilte sine plasser til disposisjon.<sup>9</sup> I innstillingen fra det såkalte Hernes-utvalget<sup>10</sup> ble det foreslått at dette råd burde gjenoppstå som del av et nytt ”Råd for forskning og høyere utdanning”. St.meld. nr 28 (1988-89) *Om forskning* avviste imidlertid dette forslaget under henvisning til de sterke motforestillinger som var kommet i høringsuttalelsene til innstillingen. Meldingen påpekte at forskningsrådene ”har til oppgave å rådgi regjeringen i forskningsspørsmål” (s. 92), og viste til at ”Regjeringen .. nå tar sikte på en samlet vurdering av forskningsrådsstrukturen, og går inn for en forenkling som skal sikre at sektorovergripende perspektiver blir bedre ivaretatt”.

#### **2.1.5 St.meld. nr 28 (1988-89) Om forskning**

Disse trekk ved 80-tallets debatt om forskningsrådenes oppgaver, rolle - og mangler, er oppsummert i St.meld. nr 28 (1988-1989) *Om forskning*. En pekte her på bl.a. på at ”antallet styringsorganer i norsk forskning er stort og voksende”, med ”uryddig og til dels uoversiktlig organisasjonsstruktur” (s. 92). Det en her sikter til er bl.a. de nye styringskomiteene som ble opprettet i tilknytning til de åtte hovedinnsatsområdene; disse organene var organisert på en uklar måte i forhold til det eksisterende rådsstrukturen, ”dels hører styringskomiteene inn under ett forskningsråd, dels går de på tvers av rådsstrukturen, dels står de helt utenfor”. Disse og en rekke andre nye tverrgående komiteer (miljøvern, utviklingsforskning) hadde alle en vidtgående selvstendig stilling ”selv om de formelt hører inn under et forskningsråd” (s. 93). Konklusjonen er: ”Generelt

---

<sup>9</sup> Sml.: ”...jeg tror Forskningspolitisk råd ville ha overlevd hvis medlemmene hadde stilt sine plasser til disposisjon ved regjeringsskiftet”. Uttalelse av Tore Olsen, tidligere direktør for Forskningspolitisk råd, og fra 1987 ekspedisjonssjef for KUFs Forskningsavdeling, til *Forskningspolitikk*, 4/2000.

er styringsstrukturen uoversiktlig, med mange organer og uklare ansvarsforhold.” Det er denne gjennomgangen som ligger til grunn for at ”Regjeringen går inn for å forenkle organiseringen av norsk forskning, og vil foreta en grundig vurdering av forskningsrådsstrukturen. En forenkling av rådsstrukturen kan i seg selv redusere behovet for en rekke andre komiteer.” (s. 93). Regjeringen varslet en gjennomgang som bl.a. skal muliggjøre en reduksjon av antallet forskningsråd, og skape ”en enklere forskningsrådsstruktur som bedre integrerer dagens faglige og næringsmessige perspektiver”. Det sies at rådene er dominert av partsinteresser, og at det er vanskelig å håndtere oppgaver på tvers av de tradisjonelle grenser mellom institusjoner (råd) og forskningsarter (grunnforskning/anvendt forskning). Meldingen pekte på behovet for å effektivisere og avbyråkratisere rådene, særlig ved å redusere forvaltningsoppgavene, og ved å overføre oppgaver (”med tilhørende midler”) til forskningsinstitusjonene, herunder arbeidsgiveransvaret for rådslønnede forskere og stipendiater, og ansvaret for å administrere forskningsprogrammer. Det ble særskilt påpekt at ”problemene mellom NAVF og universitetene har forverret seg i de senere årene” (s. 93). Meldingen fremhever at det ”de nærmeste årene (...) særlig er midler til institusjonenes grunnbudsjetter som skal vokse”, etter at det gjennom hele 80-tallet var rådernes bevilgninger som hadde vokst sterkest.

I Innst. St. S. nr 228 sluttet Stortingets kirke- og undervisningskomiteen seg til at rådstrukturen skal gjennomgås, samtidig som alle påpekte at en i den sammenheng ”også må se nærmere på fagdepartementenes rolle når det gjelder framveksten av de mange og foskjelligartede styringsorganer og –former” (s. 16). Et mindretall på to (Langslet (Høyre), Queseth Haarstad (Senterpartiet)) advarte mot at organisatoriske endringer i seg selv ville løse problemene, og anbefalte en løsning basert på ”en bedre samordning av departementenes forskningsengasjement gjennom Kultur- og vitenskapsdepartementet, og en videre utvikling av samarbeidet mellom Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU)” (s. 16).

I Stortingsdebatten antydet statsråden, Halvard Bakke (Arbeiderpartiet), at en i vurderingen av rådsstrukturen ”kanskje bør gå så radikalt til verks at vi ender opp med bare ett forskningsråd, eller kanskje to, der det ene er for grunnforskning og det andre for anvendt forskning”.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> NOU 1988:28 *Med viten og vilje*.

<sup>11</sup> Forhandlinger i St.t. nr 272, 5. juni 1989, s. 4048.

### 3 Forslaget om å etablere ett forskningsråd

Så langt den politiske bakgrunn for oppnevningen i mars 1990 av det utvalg som skulle utrede rådsstrukturen, kjent som Grøholt-utvalget etter navnet på sin leder. Det var den borgerlige regjering (Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet) under statsminister Jan P. Syse (Høyre) som oppnevnte utvalget, etter at den overtok etter regjeringen Harlem Brundtland som gikk av etter valget høsten 1989. Den ansvarlige minister for oppnevningen var undervisnings- og forskningsministeren Einar Steensnes (Kristelig Folkeparti). Da innstillingen ble lagt fram i august 1991 var en ny Arbeiderpartiregjering kommet tilbake i 1990 med Gudmund Hernes som utdannings- og forskningsminister, mens Steensnes var blitt oppnevnt som styreleder for NAVF.

Grøholt-utvalget ble nedsatt ved kgl. res. 16, mars 1990. Det fullstendige mandat var som følger:

*Utvalget skal vurdere dagens forskningsrådsstruktur, og komme med forslag til en effektivisering av systemet, herunder vurdere en forenkling av forskningsrådsstrukturen.*

*Utvalget skal samtidig vurdere de forskningspolitiske myndigheters styringsoppgaver i forhold til forskningsrådene og forskningssystemet og organiseringen av den forskningspolitiske koordinering på departementsnivå.*

*Utvalget skal vurdere hvordan strukturen kan utformes for å motvirke tendensen til opprettelse av stadig flere styringsorganer, bl.a. i forbindelse med nasjonale satsingsområder. Utvalget bør i sammenheng med dette belyse sentrale problemstillinger knyttet til forskningsrådenes interne organisering.*

*Utvalget skal herunder drøfte:*

- *forskningsrådenes hovedoppgaver, spesielt deres ansvar for strategiutforming og evaluering. De ulike roller bør skisseres*
- *behovet for brukerinnflytelse, særlig i tilknytning til anvendt FoU. Utvalget bør i denne forbindelse komme med forslag til hvordan forskningsbehovene under departementene som ikke forvalter forskningsråd best kan ivaretas*
- *arbeidsdeling og samarbeid mellom forskningsråd og forskningsutøvende institusjoner.*

*Utvalgets arbeid skal fremlegges for Utdannings- og forskningsministeren innen 1. juli 1991.*

Utvalget hadde denne sammensetningen:

Departementsråd Knut Grøholt (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo)

Ass. helsedirektør Anne Alvik (Helsedirektoratet, Oslo)

Professor Tordis Dalland Evans (Universitetet i Bergen [samfunnsvitenskap])

Professor Åse Hiorth Lervik (Universitetet i Tromsø [humaniora])

Dr.techn. Johannes Moe (tidl. direktør for SINTEF, Trondheim)

Adm.dir. Arnor Njøs (Ås [landbruk])

Forskningsdirektør Alf Bjørseth (Elkem A/S)

Forskningsdirektør Jan Raa (... Tromsø [fisk])

Professor Francis Sejersted (Universitetet i Oslo, tidl. leder av Forskningspolitisk råd)

Forsknings sjef Agnes Skarholt (Jotun A/S, Sandfjord)

### 3.1 Utvalgets arbeid

Et sentralt element i utvalgets arbeid var en omfattende høringsprosess med departementer, forskningsråd, universiteter og høyskoler, institutter og organisasjoner i arbeidslivet. Et omfattende notat (17.09.1990) ble utarbeidet, og det ble holdt en lang rekke møter i november/desember 1990. Flere som ble hørt gjennom slike møter leverte også skriftlige innspill, bl.a. alle forskningsrådene, herunder leverte også NMF egen uttalelse, og fire departementer (Nærings-, Landbruks- og Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, samt Finansdepartementet; sistnevnte er utilgjengelig p.g.a. vedtak om unntak fra offentlighetsloven). Utvalgets sekretariat utformet en oppsummering av punktene i bidragene (alle sitater er fra dette notatet).

Notatet organiserte sine problemstillinger i tre hovedgrupper, knyttet til hhv (1) det politiske nivå (Storting, Regjering, departementene), (2) det strategiske (dvs. forskningsrådene) og (3) det forskningsutøvende nivå.

#### Det politiske nivå

*Sektorprinsippet.* Alle departementer støttet videreføring av sektorprinsippet, men KUF (KUF) mente at det bør "mykes opp" ved at ansvar for infrastruktur og langsiktige tiltak overføres til forskningsdepartementet. Næringsdepartementet (Nd) mente at KUF ikke samtidig burde ha koordineringsansvar og være forvaltningsansvarlig "sektordepartement" for to forskningsråd (NAVF og NORAS). Også alle forskningsrådene støttet prinsippet, NTNF og NFFR omtrent i den form det allerede praktiseres. NLVF mente det burde mykes opp ved færre sektorer, felles institusjoner for sektorer, og mer tverrsektorielt samarbeid. NAVF påpekte behov for en styrking av koordineringsfunksjonen på politisk nivå (RFU, statssekretær for forskning), mens NORAS mente at prinsippet bør gjelde på det politiske nivå, men ikke på det strategiske.

*Forskningspolitisk rådgivningsorgan.* De departementer som uttalte seg var generelt skeptiske til (gjen)opprettelse av det forskningspolitiske rådgivningsorgan på overordnet politisk nivå. Forskningsrådene var mer åpne til denne muligheten, men gjorde sine synspunkter betinget av de organisatoriske løsninger på forskningsstrategisk nivå.

#### Det forskningsstrategiske nivå

*Fleksibilitet og knoppskyting.* NAVF påpekte problemer knyttet til nasjonalkomiteene, med uklare rapporteringslinjer og ansvar uten virkemidler; dette bør klargjøres. NORAS fremhevet begrensningene i finansieringsstrukturen, som kan motvirkes ved å fjerne øremerkinger og ved at rådene kommer tidligere med i initieringsfasen for programmer. NFFR mente at større organisatoriske endringer i rådsstrukturen verken er tilstrekkelig eller nødvendig, det er viktigere med holdningsendringer. NLVF og Landbruksdepartementet mener at de organisatoriske problemer ikke er så store, og at FSU kan styrkes i en koordinerende rolle. En slik mulighet ble helt avvist av Næringsdepartementet.

*Ansvars- og rolleavklaring.* Departementene mente det var mange eksempler på forskningsområder der ansvarsforholdet forskningsrådene imellom er uklare og overlappende. KUF understreket særlig asymmetrien mellom de departementer som har egne forskningsråd og de som ikke har det; i tillegg kommer manglende koordinering mellom rådene, som fører til at en del beslutninger først kan fattes på Regjeringsnivå. Behovet for nye tverrgående, nasjonale komiteer skyldtes i følge KUF at forskningsrådenes ikke har vist tilstrekkelig evne til fleksibilitet. Alle forskningsrådene erkjenner betydelige uklarheter i forholdet forskningsrådene imellom. De nasjonale komiteene for hovedinnsatsområdene, har med sin ulikeartede organisatoriske løsninger, bidratt betydelig til å forsterke problemet. NTNf peker på tendenser til ”manglende tillit” i departementene til forskningsrådssystemet.

### **Det forskningsutøvende nivå**

De fleste påpeker et behov for et mer ensartet og gjennomtenkt system for finansiering og organisering av forskningsinstituttene. Ld og NLVF påpeker at det er klare grenser for hvor langt en slik harmonisering kan og bør gå. De fleste som uttalte seg om spørsmålet mente at instituttene grunnbevilgninger (tilsvarende det som i dag blir kalt basisbevilgninger) bør komme gjennom et forskningsråd. De fleste er enige om at institusjonene bør få delegert mer ansvar for den forskning som finansieres via rådene. KUF presiserer at ”dual funding”-systemet for universitetsforskningen må fortsette.

### **Organisasjonsmodeller**

Noen spilte inn egne forslag til ny organisering av forskningsrådene. Ingen støtte tanken om ett forskningsråd. De fleste forslag bygger på en grunnleggende todeling (NAVF, Nd, NORAS), i noen tilfeller formulert som et skille mellom grunnforskning og anvendt forskning (Næringsdepartementet, NORAS); i et annet (NAVF) mellom relativ vekt på ”brukerstyring” og ”forskerstyring” (NAVF). Sistnevnte ville føre til en to-rådsstruktur med utgangspunkt i dagens NAVF og NTNf, som begge ville øke (NAVF mest) ved at de øvrige råds ansvarsområder ble fordelt mellom de to. De øvrige to (primær)forslag ville føre til et redusert (men i varierende grad i ulike forslag) NAVF i en rolle som et mer rendyrket grunnforskningsråd, mens ett eller flere anvendte råd ivaretar anvendt forskning, herunder inkludert den (betydelige) anvendte forskning (eksternt finansierte programmer) som datidens NAVF hadde ansvaret for.

Andre forslag ble også spilt inn: et subsidiært forslag fra NORAS ville innebære et (ikke spesifisert) antall sektorrettede råd, med ansvar både for sektorrelevant grunnforskning og anvendt forskning (dvs nedleggelse av NAVF). Et forslag spilt inn av Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) bygget på tre disiplinbaserte råd (teknikk/naturvitenskap; biologi/medisin; samfunn/kultur), samt et nasjonalt samordnende organ, ”Det nasjonale forskningsråd”, til, erstatning for FSU.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Denne beskrivelsen bygger på dokumenter som utvalget distribuerte til sentrale aktører i forskningssystemet i løpet av sitt arbeid. Ytterligere beskrivelse av prosessen i utvalgets arbeid ville

Høringsprosessen synliggjorde altså utbredt vilje i systemet selv til betydelige endringer, noe som er en del av bakgrunnen for utvalgets bemerkning i innstillingen om at det "har fått bekreftet inntrykket av at tiden er moden for en mer grunnleggende reform" (NOU 1991:24 *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*, s. 48).

### 3.2 Innstillingen

Tatt i betraktning sitt omfattende mandat og grunnlagsmateriale var selve innstillingen knapp – bortsett fra tekniske kapitler, sammendrag og vedlegg utgjorde den 56 sider. Den omfattet: en *faktagjennomgang* av organisasjonsmønsteret i norsk forskning (kap. 3, s. 18-34), et *prinsipp*-kapittel (kap. 4, s. 35 – 50), bl.a. med fyndig drøfting av generelle forskningspolitiske spørsmål om "kultur og økonomi", "den sosiale kontrakt mellom vitenskap og samfunn", om forholdet mellom grunnforskning og anvendt forskning, forskningens frihet, den lineære innovasjonsmodell, sektorprinsippet, brukerbegrepet, og prinsipper for det offentliges ansvar for forskning. Utvalget ga her en prinsipiell drøfting av sentrale forskningspolitiske spørsmål, men knyttet sine resonnementer og posisjoner i liten grad til konkrete analyser av og referanser til det faktiske norske forskningsrådssystemet. Bruken av disse som premisser for *vurderingen av problemer og mangler i det norske forskningsrådssystem* - og i det forskningspolitiske system generelt - skjer først i kapitlets siste avsnitt på 2,5 sider, med overskriften "Mot en systemkrise?" ("Det har ikke vært til å unngå at det ... har bygget seg opp visse motsetninger, dubleringer og lignende, at systemet etter hvert er blitt uoversiktlig og kanskje mindre effektivt enn det burde være"). Utvalget viser til de innspill det bl.a. har innhentet fra berørte aktører, og hevder at det "gjennom alle disse innspill har fått bekreftet inntrykket at tiden er moden for en mer grunnleggende reform". Av særskilte svakhetstrekk i systemet fremheves spesielt forhold som:

- *Legitimitet og styring:*

"Det bør gis klare signaler fra det øverste styringsnivå om hvorfor en satser på forskning og om hva som forventes. Samtidig må det skapes en organisatorisk basis for de "forhandlinger" som nå tvinger seg frem for å få i stand til en ny "kontrakt" eller ny tillit mellom vitenskap og samfunn. I denne sammenheng er det av stor viktighet at man utvikler den rette styringskompetanse for systemet, og at man nøye overveier representasjonsprinsippene i de kollegiale forskningsstrategiske organer."

- *Sektorisering og koordinering:*

"Det norske system er i dag sterkt preget av sektorisering, sannsynligvis sterkere enn i andre OECD-land.... Den manglende koordinering gir seg for det første utslag i unødvendige dubleringer av kompetanse. Flere gjør krav på samme saksfelt og unødvendig kompetansestrid oppstår. Motsatt kan det også gi seg utslag i at visse områder faller utenfor systemet.... Det sektoriserede systems manglende koordinering gir seg utslag i at en del "paraplyfunksjoner" ikke fylles.... Dagens organisasjonsmønster

---

måtte, i mangel på eksisterende studier av denne prosessen, bygge på uformell informasjon som det innenfor rammen av dette prosjektet ikke har vært mulig å innhente og kvalitetssikre.

gir et dårlig grunnlag for å finne sin plass i det internasjonale, særlig europeiske nettverk som nå er i ferd med å utvikle seg.... Fri forskning har kommet dårlig ut i det sektoriserede system.... Den måte sektoriseringen er gjennomført på har skapt uklarheter når det gjelder omfanget av sektordepartementenes ansvar... Dette har delvis sammenheng med at noen departementer har eget forskningsråd, mens andre ikke har det”.

- *Effektivitet og dobbeltstyring.* ... Systemet er preget av ”dublering av funksjoner som i særlig grad synes å være et resultat av programforskningen (og organiseringen i innsatsområder).... Det er utviklet et nytt system som er blitt plassert oppå det gamle og med høyst varierende og til dels uklare forbindelseslinjer mellom systemene. (...) En kritikk som ofte gjentas er at forskningsrådssystemet er for ressurskrevende, at for meget av forskningspengene går til forskningsadministrasjon. Selv om en del av kritikken skyter over målet, er det sannsynligvis en god del i den..... mer av detaljfordelingen av forskningsmidler bør ... bli delegert til de forskningsutførende enheter. På den annen side vil da rådene kunne konsentrere seg om de stadig viktigere strategiske oppgaver.”

Innstillingens forslag bygger på en del *overordnede mål og hensyn*, bl.a. at:

- sektorprinsippet bør beholdes, men modifiseres gjennom ”tiltak som skal bidra til å samordne sektorpolitikken til en overordnet nasjonal forskningspolitikk” (s. 51)
- ”det norske forskningssystemet bør fortsatt bruke forskningsrådsmodellen”
- grunnforskning og anvendt forskning integreres
- ”systemet bør i stor grad baseres på delegering kombinert med etterevaluering”
- en ny arbeidsdeling mellom forskningsrådene og de forskningsutførende enheter: operative og forvaltningsmessige oppgaver delegeres; økning i institusjonenes grunnbudsjetter/rammebevilgninger; rådene rendyrker sine roller som strategiske og evaluerende organer,
- profesjonalisering av forskningsledelse, bl.a. gjennom forskning om forskning, og utvidet empirisk grunnlag for forskningspolitikken.
- gå bort fra ”det klare interesserepresentasjonsprinsipp” og legge stor vekt på habilitetsspørsmålet.

På grunnlag av disse generelle prinsipper og prioriteringer ble utvalgets sentrale forslag utformet:

(1) *Det etableres én ny, integrert forskningsrådsorganisasjon, Norges forskningsråd.*

Sentrale forutsetninger for forslaget var: (a) en større grad av arbeidsdeling mellom strategisk og forskningsutførende nivå: ansvar for forskningsoperative oppgaver delegeres i større grad til institusjonene, mens rådet konsentrerer seg sterkere om strategiske og evaluerende oppgaver; dette skal være en viktig motvirkende og balanserende element i forhold til det sentraliserende element i ettrådsforslaget:

*”Forslaget om ett forskningsråd vil isolert sett måtte oppfattes som en sentralisering med tilhørende fare for uniformering i forskningspolitikken. Utvalget ville hatt betenkeligheter med en slik sentralisering dersom det ikke hadde hatt sitt motstykke i den frigjøring av initiativ, kreativitet og mangfold som ligger i den sterke desentraliseringen av ansvar” (s. 54).*

Den andre hovedforutsetning var (b) ”at også de fagstrategiske rådene i NFR<sup>13</sup> får stor grad av autonomi innenfor sine ansvarsområder, både strategisk og faglig” (s. 54). Som en organisasjon for så vel grunnforskning og anvendt forskning skal ”prioritering av fri forskning [sikres] gjennom øremerking av midler til dette og gjennom etablering av egne organer for fordelign av midlene” (s.54). Rådet skal ha en sentral rolle i forhold til forskningsinstituttene (tildele grunn- og programbevilgninger, koordinere, stimulere kvalitet og relevans, skape en rasjonell struktur og likeverdige arbeidsbetingelser), men ”rådet skal ikke eie institutter”. (s. 54)

*(2) Rådet skal ha tre fagstrategiske råd, (a) Rådet for biologi, miljø- og helsevitenskap, (b) Rådet for teknologi og naturvitenskap, og (c) Rådet for kultur- og samfunnsvitenskap*

I sin avveining mellom de to alternative organisasjonsprinsipper – sektororientering eller disiplinorientering – falt utvalget ned på den disiplinbaserte løsningen, fordi ”gir faglig sett mer homogene råd og vil derfor legge til rette for større faglig innsikt i de fagstrategiske organer” (s. 55).

*(3) Rådet ledes av et styre på 9 medlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd for 4 år. Medlemmene av de fagstrategiske råd oppnevnes på samme måte og for samme tidsperiode.*

*(4) ”Hele NFR forutsettes betjent av ett administrativt apparat under ledelse av en adm.dir”*

Adm.dir. tilsettes på åremål (6 år) av Kongen i Statsråd. Det administrative apparat for de fagstrategiske rådene ledes av en direktør, ”som faglig er underlagt de fagstrategiske rådene, og som er administrativt underlagt administrerende direktør” (s. 64) Utvalget forutsatte at det er ”stor grad av delegering av ansvar og myndighet [fra adm.dir.] til de administrative lederne av de fagstrategiske rådene.” ”Det etableres felles administrative stabstjenester innenfor områder som f.eks. strategisk planlegging, økonomistyring og informasjonsvirksomhet”.

*(5) Sektorprinsippet bibeholdes, men grunnbevilgningen til rådet kanaliseres i sin helhet over KUFs budsjett*

Grunnbevilgningen skulle omfatte midler til (a) fri forskning og forskerrekruttering, (b) grunnbevilgninger til institutter og (c) ”styrking av grunnforskningsinnslaget i forskningsprogrammene, til programmer for faglig opprustning innenfor spesielle områder og andre tiltak for å sikre helhetlige strategier”. Utvalgte foreslo i hht dette at det burde skje en betydelig overføring av midler fra sektordepartementene til KUF, ved at ”en

---

<sup>13</sup> Forskningsrådet benytter ikke forkortelsen NFR, men rådets fulle navn eller ”Forskningsrådet”. Forkortelsen NFR brukes i denne rapporten i den grad den er brukt i kildene.

bevilgning tilsvarende 50-60% av summen av bevilgningene til forskningsrådene i dag overføres til grunnbevilgningsposten” (s. 57). Dette skulle komme i tillegg til overføring av midler i forbindelse med overføring til KUF/Forskningsrådet av grunnbevilgningsansvar for institutter.

(6) *Forskningsrådet overtar grunnbevilgningsansvaret for de forskningsinstitutter som finansieres direkte over departementsbudsjettene.*

(7) *Det nye forskningsrådets virkeområde bør begrenses i forhold til summen av de tidligere rådernes ansvarsområder*

”Gjennom å integrere grunnforskning og anvendt forskning oppstår det et behov for å redusere forskningsrådets virkefelt i den andre enden av virkemiddelkjeden. ... Utvalget mener at forskningsrådet ikke bør engasjere seg i økonomisk støtte til bedriftsetableringer. Rådet bør heller ikke se det som del av sitt ansvarsområde å støtte mer kortsiktig produktutvikling i enkeltforetak” (s. 58).

(8) *Sektorprinsippet beholdes på politisk nivå, men KUF styrkes. for å ivareta koordineringsoppgaver*

Denne styrkingen bør skje ved utvidelse av den administrative kapasitet og ved en egen statssekretær for forskning. Det tverrdepartementale Kontaktutvalget for forskning (embetsmanns nivå) bør oppgraderes.

(9) *Forskningspolitisk råd gjenopprettes.*

Det tidligere forskningspolitiske rådgivningsorgan på overordnet nivå foreslås gjenopprettet som et selvstendig organ ved siden av rådet, med den begrunnelse at det nye forskningsrådet ”ikke representerer hele det norske forskningssystemet”, og at et slikt rådgivende organ vil være et element som ”kan avbalansere den hierarkiske strukturen som ellers preger utvalgets forslag” (s. 60).

### **3.3 Reaksjonene**

#### **3.3.1 De umiddelbare reaksjoner**

De umiddelbare reaksjoner fordelte seg ulikt mellom ulike grupper. Flere aktører utenfor den ”indre krets” uttalte seg raskt positivt: Det gjaldt ledere i aviser som Aftenposten (9.8.: ”Forfriskende opprydding”) og Dagens Næringsliv (10.8.: ”Nødvendig reform”), og sentralt plasserte personer ved universitetene. Bl.a. uttalte alle rektorene for de fire universitetene seg tidlig i positive vendinger (Dagens Næringsliv, 10.8. og 21.9.,, Aftenposten, 19.9.; Nytt frå Universitetet i Bergen, 7/91; Under dusken .../91). Også LO og NHO ga umiddelbart støtte til innstillingens hovedforslag om ett forskningsråd, men var uenige om berettigelsen av et separat forskningspolitisk rådgivningsorgan (Dagens Næringsliv, 9.8.1991). Partiet Høyre tok også stilling for innstillingens forslag på et tidlig tidspunkt (Aftenposten 21.8.).

Forskningsrådenes egne reaksjoner var i starten mer avventende, men ingen stilte seg umiddelbart avvisende. De mest skeptiske reaksjoner kom fra NFFR og NLVF. For begge var de mest kritiske kommentarer knyttet til forslaget om fagrådsinndelingen, som ”virker

lite hensiktsmessig for fiskeri- og havbruksnæringen” (Roald Vaage, direktør i NFFR, Aftenposten 10.8.) I et innlegg i Dagens Næringsliv uttalte Viggo Mohr, styreleder i NFFR, at: ”Grøholtutvalgets forslag om ett forskningsråd er et godt forslag. Men betingelsen for at et nytt råd skal bli en fullgod erstatning for vårt nåværende system er at sektorinteressene kommer inn med tyngde” (Dagens Næringsliv, 29.8.91). Adm.dir. Svein Sundsbø var den representant for de eksisterende råd som sterkest ga uttrykk for skepsis til forslaget: ”Jeg er sterkt skeptisk til en så sentralisert forskningsorganisering som det her legges opp til”. (Nationen, 9.8.91). Han ser ”mye positivt i innstillingen”, og påpeker at ”NLVF selv har åpnet for en løsning der NLVF inngår i et større råd”. Hovedankepunktet mot forslaget er at forbindelsene mellom rådet og sektordepartementene svekkes: ”Utvalgsinnstillingen legger opp til en nokså ensidig tilknytning til Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). NLVF ønsket seg et langt nærmere samarbeid mellom den nye enheten og Landbruks-, Fiskeri-, Miljøvern- og Sosialdepartementet”. Direktør Kari Kveseth, NTNf ved uttalte at ”umiddelbart synes jeg det er en god ide med ett forskningsråd”. NAVFs direktør, Narve Bjørgo (som tiltrådte stillingen samme dag som innstillingen ble lagt fram) ”vil ikke avvise forslaget om ett forskningsråd, men stiller seg avventende” (Aftenposten 10.8.). Hans endelige støtte vil være betinget av ”at forskerne får en rimelig innflytelse i det nye rådet”.

Innstillingen ble sendt på en svært bred høring samme dag som den ble lagt fram, med uttalelsesfrist 18.10.91. I tiden fram mot høringsfristen økte debatten, og mer kritiske og negative røster gjorde seg gjeldende i debatten. Et markant innlegg i denne fasen var i så henseende en kronikk i Dagbladet 6.9.91 av daværende avdelingsleder Hans Skoie i NAVFs utredningsinstitutt (nå NIFU): ”Genistrek eller bastard?” Betenkningen som forslaget reiser, gjelder, i følge Skoie, bl.a. dens utvisking av skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning, og at rådet får en svært stor bredde (”fra språkvitenskap til teknologiske utviklingskontrakter... svært ulike kulturer skal finne sin plass i en organisasjon. Vil det virke, kan man spørre”). Ett råd vil bety ”en gigantisk maktkonsentrasjon vi ikke har sett maken til i norsk forskning”, og at ”den politiske styring og departementenes stilling vis-a-vis forskningen blir svekket”. (”Styret skal fordele midler mellom svært ulike aktiviteter og institusjoner. Ønsker virkelig regjeringen og Stortingets komiteer å delegere denne oppgaven til ni vise menn og kvinner?”). Hans konklusjon er: ”Faren for å få en stor og mer enn alminnelig konfliktfylt organisasjon som verken tjener universitetsforskningen eller den anvendte forskning er til stede”. Professor Francis Sejersted, et toneangivende medlem av Grøholt-utvalget, ga Skoie tilsvar i Dagbladet 18.9. Han avviser at utvalgets forslaget representerer den maktkonsentrasjon og sentralisering Skoie beskriver, og savner hos ham en erkjennelse av nødvendigheten av reform: ”I realiteten hevder Skoie at man bare skal grave seg ned i de gamle skyttergraver”.

### **3.3.2 Konferanse om innstillingen**

På en konferanse 22.9.1991 arrangert av NAVFs utredningsinstitutt om innstillingen framkom bildet av en vesentlig mer skeptisk opinion enn det de første reaksjonene kunne

tyde på <sup>14</sup>. Avisenes oppslag etter konferansen snakker om ”slakt av innstillingen” (Aftenposten 25.9.), ”full splittelse” (Dagens Næringsliv, 24.9.), og om ”storm mot Grøholt-utvalget” (IngeniørNytt 25.9.91). Disse referatene gir mye omtale av Finn Lied, som uttalte at utvalgets modell ”vil bety en alvorlig skade for norsk forskning og dermed for landet som helhet”. Lied spilte en aktiv rolle også i den videre debatt, med svært skarpt formulerte standpunkter (”Absurd integrasjon i forskning”, Dagens Næringsliv, 9.,12.91). Han fremhevet gjennomgående at innstillingen ”var forbausende svakt i forhold til den næringsrettede forskning” (Rapport 14/91, s. 19), og at forslaget om å integrere grunnforskning og anvendt forskning ikke respekterer ”den grunnleggende kulturforskjell mellom grunnforskning og anvendt forskning” (Dagens Næringsliv, 9.12.91). Også Hans Skoie ble gjengitt, bl.a. med sin påstand om at ”Grøholt-utvalget har stort sett foretatt gale observasjoner og konklusjoner” (Adresseavisen, 24.9.91). Professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, Jan Erik Lane, som senere skrev flere kronikker som var sterkt negative til forslaget, ble referert som en svensk stemme som advarte mot å gå inn på en type sentralistiske løsninger som en hadde gått vekk fra i Sverige.

Men også den betydelig støtte til innstillingen som kom fram på konferansen ble gjengitt. Det gjaldt særlig støtten fra NHO, og fra universitetenes ledelse, med rektor Inge Lønning i spissen. Sistnevnte bidro til polariseringen av diskusjonen med sin påstand om at motstanderne av forslaget målbar ”bunn reaksjonære holdninger” (Aftenposten, 25.9., NAVF-U Rapport 14/91, s.33). Grøholt selv uttalte etter konferansen at ”jeg synes vi fikk tungvekterne med oss” (Universitas, 25.9.91). Forskningsrådene sto på dette tidspunkt midt opp i sitt arbeid med å utforme sine høringsuttalelser og redegjorde for sitt arbeid med å foreslå de modifikasjoner i forslaget som de mente burde foretas for at de skulle kunne støtte forslaget. Statsråden selv, Gudmund Hernes, uttalte seg nøytralt og avventende, og pekte på punkter som det var viktig å problematisere og diskutere nærmere, bl.a. den indre organiseringen, berettigelsen av et forskningspolitisk råd ved siden av forskningsrådet (”vil det bli en form for politisk kanarifugl [referanse til forsideillustrasjonen på innstillingen der dette rådet var tegnet inn som en gul fugl som satt i ”forskningens tre”] som nok kan synge, men som man bare hører p.g.a. tonene og ikke p.g.a. standpunktene” <sup>15</sup>), rådets forhold til andre departementer enn KUF (”En fordel med sektorprinsippet er at man har flere statsråder som kan være en koalisjon når vi skal ”gang up on” finansministeren”), om sikringen av fri forskning er betryggende.

### 3.3.3 Høringsuttalelsene

Den offentlige debatt i løpet av september og oktober hadde skapt et inntrykk av betydelig motstand mot og dyp splittelse om forslaget. Dette endret seg til et bilde preget av gjennomgående positive holdninger da de formelle uttalelser til innstillingen forelå. KUF

---

<sup>14</sup> Innledninger og debattinnlegg fra denne konferansen er dokumentert i Rapport 14/91 fra daværende NAVFs Utredningsinstitutt (*Norsk forskningsorganisasjon på departements- og forskningsrådsnivå under debatt (Grøholt-utvalget)*).

<sup>15</sup> *Norsk forskningsorganisasjon på departements- og forskningsrådsnivå under debatt (Grøholt-utvalget). En konferanserapport*, Rapport 14/91 NAVFs Utredningsinstitutt, s. 9.

laget på grunnlag av de 117 innkomne høringsuttalelser et oppsummeringsnotat, som p.g.a. sin spredning og rolle i den videre politiske prosess, hadde stor betydning for forståelsen av situasjonen etter høringen, og vi siterer utførlig fra dette (den siterte del av notatet ligger til grunn for Vedlegg 2 i St.meld. nr 43 (1991-92) *Et godt råd for norsk forskning*):

**”1. Hovedinntrykk**

De aller fleste høringsinstansene mener det er nyttig med en gjennomgang av forskningsrådsstrukturen, og mener tiden er moden for endring. Dette gjelder også høringsinstanser som ikke slutter seg til Grøholt-utvalgets forslag.

**FORSKNINGSRÅDSNIVÅET**

**2. Opprette ett forskningsråd**

Forslaget om å samle all forskningsrådsvirksomhet i ett råd, Norges forskningsråd (NFR), får bred støtte. 70 av de innkomne høringsuttalelsene går eksplisitt inn for dette, mens 16 går eksplisitt mot. (...) De aller fleste som er imot befinner seg i landbrukssektoren (...).

**3. Integrasjon grunnforskning/anvendt forskning**

Oppslutningen om dette er nærmest overveldende. Bare om lag 10 høringsinstanser har motforestillinger mot å nytte dette som organisatorisk prinsipp. NTNØ påpeker prinsipielle skiller mellom grunnforskning og anvendt forskning innenfor naturvitenskap og teknologi som må reflekteres i NFRs interne organisering. Det norske vitenskapsakademi mener det prinsipielle skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning er så viktige at det må føre til et klart organisatorisk skille i adskilte forskningsråd (...)

**4. Fagdisiplin som kriterium for ”under”-inndeling**

Svært få av høringsinstansene gir sin uforbeholdne tilslutning til dette. En del går inn for ren sektorinndeling (bl.a. NFR, Fiskeriforskning, en del teknisk-industrielle institutter). De fleste ... påpeker at en ny forskningsrådsstruktur i langt større grad må ivareta sektor- og brukerinteresser enn NOU 1991:24 gjør. Også f.eks. NAVF, som forutsetter at fagdisiplin beholdes som inndelingskriterium, påpeker betydningen av at brukerinteressene ivaretas tydeligere (...)

**5. Inndelingen i tre fagstrategiske råd**

Bare noen ... slutter seg til det foreliggende forslaget (...)

**6. Regjeringsoppnevning av styre og fagstrategiske råd**

Det er massiv motstand mot dette forslaget. Praktisk talt alle ... mener at styret må ha fullmakt til å oppnevne de fagstrategiske rådene. Uten denne fullmakten kan rådet falle fra hverandre.

**7. KUF som forvaltningsdepartement**

Få kommenterer dette som egen sak (...)

**8. 50-60% grunnbevilgning til NFR fra KUF gjennom overføring av midler fra andre departementer**

... [M]eningene [er] delte. NAVF forutsetter at grunnbevilgningen minst blir så stor .... Bl.a. Universitetet i Oslo, Forskerforbundet og NHO støtter dette synet. Andre mener overføring av midler fra andre departementer kan svekke departementenes interesse for forskning, og mener NFRs midler i hovedsak bør komme fra sektordepartementene. Dette gjelder bl.a. NFFR, NTNF, og en del anvendte forskningsinstitutter.

FORSKNINGSPOLITISK NIVÅ

**9. Opprette et forskningspolitisk råd**

Det er forholdsvis massiv motstand mot forslaget. (...)

**10. Ekstra statssekretær til KUF**

Spørsmålet kommenteres i liten grad. (...)

FORSKNINGSUTFØRENDE NIVÅ

**11. Delegering til institusjonene**

Reaksjonene ... er nesten uten unntak svært positive. (...)

**12. Grunnbevilgninger til instituttsektoren**

(...) Gjennomgående [ønsker] instituttene status quo. (...) NTNF og NFFR, som i dag gir grunnbevilgninger, støtter forslaget om grunnbevilgninger fra forskningsråd. NLVF går imot, og mener det må finnes mer pragmatiske løsninger. NAVF og NORAS er avventende, og mener spørsmålet bør utredes nærmere.

UTFYLLENDE OPPLYSNINGER

En del høringsinstanser **kritiserer** innstillingen for manglende analyse (...) Det rettes også kritikk mot forslagene fordi de er for generelle og fordi det mangler konsekvensanalyse og alternativer.

(...)

Et prinsipielt spørsmål, som bare berøres av noen få instanser, gjelder NFR ansvar for **industrirettede virkemidler**. NAVF forutsetter at dette ansvaret begrenses betydelig i forhold til det ansvar dagens forskningsråd har. NTNF slutter seg til forslaget om at NFR bør få ansvaret for statlige FoU-kontrakter. (...)

Av **alternative modeller** som foreslås, kan følgende trekkes fram:

NTNF forslår en ett-rådsmodell som inndeles i to divisjoner, for hhv. fagorientert og anvendelsesorientert forskning. NHO foreslår en variant av dette gjennom å underinndeles NFR i tre disiplinrettede råd og et sektorrettet/tverrfaglig råd. NFFR har en subsidiær modell som deler NFR inn i 8 sektorrettede underråd (inkl. ett for U&H-sektoren) (...) NLVF ønsker en pragmatisk endring med utgangspunkt i dagens rådssystem.”<sup>16</sup>

En sto altså overfor en situasjon der det gjennom den store tilslutning til hovedforslaget om sammenslåing i ett forskningsråd, og om integrasjon av grunnforskning og anvendt forskning som overordnet prinsipp, var åpnet for betydelige endringer i den eksisterende organisasjonen. Få hadde helhjertet gått inn for status quo, om enn NFFR og NLVF hadde gitt uttrykk for at en justering av strukturen var deres primære standpunkt (“NFFR ønsker primært dagens rådsstruktur ...”; ”NLVF avviser Grøholt-utvalgets forslag i sin nåværende form, og anbefaler en pragmatisk tilnærming med utgangspunkt i endring av det nåværende system vi har i dag” (Oppsummeringsnotatet, s. 11)). Men samtidig var det innenfor rammen av denne generelle enighet kommet til uttrykk at det var stor uenighet om sentrale elementer i forslaget forøvrig, i første rekke knyttet til organisatoriske og finansielle spørsmål knyttet til forholdet mellom sektor og disiplin.

---

<sup>16</sup> *Samlet oppsummering av høringsuttalelser. Med gruppevis sammendrag*, notat KUF oktober 1991, [udatert]

## 4 Den politiske behandling og implementering av forslaget

### 4.1 Regjeringens behandling

Regjeringen startet sin behandling av saken med et møte i Regjeringens forskningsutvalg (RFU) i begynnelsen av november 1991, og fortsatte med en rekke møter i RFU vinteren 1991-92, med støtte i et særskilt oppnevnt embedsmannsutvalg. Noe av det som hadde skjedd i denne prosessen ble omtalt i et oppslag i Bergens Tidende, 7.2.1992, noen dager etter at Grøholt selv i et møte i Polyteknisk forening (4.2.) hadde lagt fram noen forslag til endringer av utvalgets modell for å imøtekomme sektorielle interesser:

*Det går mot sammenslåing av de fem eksisterende forskningsrådene til ett, som vil få navnet Norges Forskningsråd. Dette er, etter det Bergens Tidende forstår, resultatet av behandlingen så langt i departementene og i regjeringens forskningsutvalg. Foreløpig har man ikke diskutert hvor det nye super-rådet skal ha sitt administrative sete. Forskningsutvalget har hatt flere møter, og i dag skal medlemmene forsøke å konkludere og samle seg om en modell for underavdelingene i det nye super-rådet. Det er ulike oppfatninger om hvordan dette skal gjøres. (...) Etter den høringsrunden som har vært gjennomført vil kirke-, utdannings- og forskningsminister Gudmund Hernes få tilslutning for en slik sammenslåing. Men diskusjonen oppstår rundt underavdelingene. I synspunktene fra forskningsinstitusjonene har det særlig vært diskutert om anvendt forskning og grunnforskning skal samles. Blant tungvektene innen norsk forskning har det vært økende tilslutning til ideen om samling. (...) Men flere av departementene som har forskningsmidler, har vært skeptiske fordi de kan miste råderetten over anvendt forskning. Det gjelder særlig Næringsdepartementet og dets nærmeste allierte blant de eksisterende råd, NTNf. Dette rådet går inn for samling til ett topporgan, men vil ha grunnforskning og anvendt forskning i to divisjoner. Hvilken rolle departementene skal ha i fremtiden, og hvordan den anvendte forskning skal organiseres, har vært et sentralt tema i embedsmannsutvalget som har samordnet synspunktene etter høringen. Dette står, etter det Bergens Tidende forstår, også sentral på dagens møte i regjeringens forskningsutvalg, som ledes av statsråd Gudmund Hernes. (...) Det nye mønsteret for forskningsrådene ble tatt opp på et møte i Polyteknisk Forening tidligere denne uken. Utvalgets formann, Knut Grøholt, tok der avstand fra NTNfs forslag om å skille grunnforskning og anvendt forskning. Han hevdet at en slik ordning vil undergrave tanken bak ett forskningsråd - å bryte skottene mellom grunnforskning og anvendt forskning. På samme møte advarte rektor ved Universitetet i Bergen, Ole Didrik Lærum, mot å skille grunnforskning og anvendt forskning."*

På dette tidspunkt var man i ferd med å finne det kompromiss i det spørsmål om organisatorisk løsning som det hadde vært så mye uenighet om i Regjeringen at det lenge syntes å kunne true den hovedløsning med ett råd som de fleste i utgangspunktet hadde ønsket kom til å bli den endelige. Da dette spørsmålet nå var i ferd med å bli løst, var det mulig å kunngjøre at Regjeringens beslutning om at den ville gå inn for løsningen med ett råd. Beslutningen ble offentlig kjent i slutten av mars 1992 (Aftenposten 26.3.92, Dagens Næringsliv 30.3.92, NTB 25.3.92). I valget mellom en organisasjon med to divisjoner for hhv. grunnforskning og anvendt forskning, slik særlig NTNf hadde vært talsmann for, og en integrert modell, i tråd med Grøholt-utvalgets forslag, falt man ned på den siste, men i

en form som vesentlig sterkere grad ivaretok sektorinteressene. Det kompromiss som skar over den gordiske knute var underinndelingen av rådet i seks underområder:

- Industri og energi
- Bioproduksjon og foredling
- Miljø og utvikling
- Medisin og helse
- Kultur og samfunn
- Naturvitenskap og teknologi

En stortingsmelding om saken ble varslet. NAVF var tilfreds med forslaget:

”Administrerende direktør i NAVF, Narve Bjørge, er godt fornøyd med sammenslåingen. - Her har Regjeringen lyktes med å finne en god balanse mellom sektorinteresser og universitetsinteresser der både grunnforskning og anvendt forskning er samordnet i et nytt forskningsråd, sier Bjørge” (NTB 25.3.1992).

## 4.2 St.meld. nr 43 (1991-92)

St.meld. nr 43 (1991-92) *Et godt råd for forskning* om etableringen av Norges forskningsråd ble vedtatt i statsråd 8.5.1992. I premissene for sitt forslag om å etablere én forskningsrådsorganisasjon understrekes betydningen av organisasjonens strategiske og helhetlige karakter:

*”Regjeringen går inn for å opprette ett forskningsråd, Norges forskningsråd (NFR) (...). [Rådet] skal ledes av et sterkt og strategisk hovedstyre og ha en samlokalisert administrasjon. Hovedstyret skal oppnevnes av Regjeringen, ha ansvaret for NFRs samlede strategi og for å oppnevne områdestyrene. Hovedstyret skal sørge for at forskningsrådet blir en helhetlig organisasjon”.*

I Rådets sterke strategiske karakter ligger også dets rolle som forskningspolitisk rådgivningsorgan, etter at en i tråd med høringens råd, ikke vil oppnevne et nytt rådgivningsorgan, og en delegering av operative oppgaver til det utførende nivå:

*”Regjeringen forutsetter at det nye forskningsrådet skal være et sterkt strategisk organ som også kan gi regjeringen råd i forskningspolitiske spørsmål. Dette forutsetter at NFR konsentrerer seg om overordnede strategiske oppgaver. NFR bør derfor delegerer visse faglige oppgaver som f.eks. programadministrasjon til forskningsinstitusjonene. (...) Dette vil også motvirke den mulige sentralisering som samling i ett forskningsråd kan innebære.” (s. 8)*

Også punktet om administrasjon er et viktig instrument for å oppnå en helhetlig organisasjon: ”Regjeringen mener at en samlokalisert og enhetlig administrasjon er en sentral del av forslaget om ett forskningsråd. Det er viktig å utvikle en felles organisasjonskultur slik at rådet kan fungere som ett organ” (s. 13). For å oppnå dette tar regjeringen også belastningen med å foreslå å flytte NFRs administrasjon fra Trondheim til Oslo. Om administrasjonen heter det ellers:

*”NFRs administrasjon vil bli ledet av en administrerende direktør som tilsettes av Kongen i statsråd etter innstilling fra hovedstyret. Utover dette er utformingen av rådets administrasjon i prinsippet et ansvar for forskningsrådet selv. Regjeringen forutsetter imidlertid at det etableres en enhetlig administrasjon” (s. 11)*

Under Hovedstyret foreslås opprettet ”et antall områdestyrer med vide faglige fullmakter” (s. 9). Meldingen understreker at en stor del av det innovative ved omorganiseringsforlaget knytter seg til organiseringen på dette nivået:

*”Etableringen av NFR gir en historisk sjanse til sammenhengende nytenkning og til å etablere en forskningsrådsorganisasjon som svarer på sentrale faglige og samfunnsmessige utfordringer. For å møte disse utfordringene er det nødvendig å kople fag og sektorer på nye måter. NFR skal være en ny [utheving i originalen] organisasjon, ikke bare en paraply over den gamle” (s. 9)*

Inndelingen i seks områder (se over) begrunnes med at den gir (1) ”bedre sektorinngrep enn Grøholt-modellen”, (2) reell forenkling, ved at en får ”styrer med brede ansvarsområder” (3) færrest mulig styringsnivåer, og (4) et nærmere samvirke ,mellom grunnforskning og anvendt forskning, i tråd med ”Grøholt-utvalgets grunnidé”. Meldingen erkjenner at ”den inndelingen i områdestyrer som foreslås fører til at noen av områdestyrerne i hovedsak er disiplinbaserte, mens andre i hovedsak disiplinbaserte.” Men: ”Sektorstyrer kan likevel ha et ansvar for grunnleggende forskning av betydning for sektoren, samtidig som disiplinbaserte styrer kan ha ansvar som går langt over i anvendte og sektororienterte forskningsoppgaver.” (s. 10). Det fremheves at: ”Inndelingen i områdestyrer vil bli nedfelt i rådets vedtekter. Endringer i inndelingen må dermed behandles i regjeringen”.

Mens Hovedstyret ”er NFRs øverste organ, .. representerer NFR utad [og] er ansvarlig for rådets samlede virksomhet” (s. 11), vil områdestyrerne ”få det operative ansvaret for forskningen på sine områder, i nær kontakt med forskningsmiljøene, aktuelle departementer og brukere, innenfor de rammer hovedstyret trekker opp” (s.11).

Om forholdet mellom rådet og departementene heter det at: ”Forskningsrådet blir et forvaltningsorgan under Kirke-, utdannings.- og forskningsdepartementet. KUF vil få ansvar for deler av bevilgningene til forskningsrådet på departementsnivå.” Sektorprinsippet bibeholdes: ”Departementene har det overordnede ansvar for forskningen innen sine sektorer, spesielt tilpassingen av forskningspolitikken til den generelle politikk for sektoren. Departementene utfører på det denne bakgrunn den overordnede styrende funksjon av forskningen i sektorene. Det er forskningsrådets oppgave å utforme forskningspolitikken ut fra de generelle retningslinjer departementene trekker opp og foreta den direkte styringen av forskningen” (s. 11). For at rådet skal kunne være ”et reelt strategisk organ må *alle* bevilgninger til NFR kanaliseres gjennom hovedstyret”. Departementet utøver sin styring gjennom de årlige bevilgningene, men ”det er likevel en forutsetning at departementene er tilbakeholdne med sine føringer” (s. 11).

Spørsmålet om finansieringen av forskningsrådet er i meldingen et ennå uavklart spørsmål: ”Regjeringen vil komme tilbake til en gjennomgang av de nødvendige rammeoverføringer mellom departementene i forbindelse med statsbudsjettene for 1993 og 1994.” (s. 12)

Meldingen skisserer en styrking av forskningsrådets rolle i forhold til instituttene, bl.a. ved at ”instituttenes grunnbevilgninger bør som *hovedregel* gå fra KUF til NFR, som fordeler

midlene til forskningsinstituttene”. Dersom midler, grunnbevilgninger og programmer, bevilges direkte fra departement til institutt, ”skal NFRs råd innhentes”. Overføring av grunnbevilgningsansvar for forskningsinstitutter fra departementer til NFR vil bli vurdert konkret i hvert enkelt tilfelle, bl.a. i de årlige statsbudsjettene” (s. 12).

Et annet spørsmål som ikke er fullt ut avklart i meldingen er ”avgrensingen av NFRs oppgaver i forhold til det næringsrettede virkemiddelapparatet”. (s. 12). Det fremheves at dette spørsmålet må ses i sammenheng med forholdet til det nye SND som da var under etablering, ”slik at man unngår overlapp og huller i virkemiddelkjeden”. Organiseringen av områdene for naturvitenskap/teknologi og industri/energi skaper en buffer som ”gjør det mulig å vurdere å gi NFR ansvar for tiltak i grenselandet mellom forskning og næringsutvikling” (s. 12). Grøholt-utvalgets forslag om at rådet bør overta ansvaret for offentlige utviklingskontrakter utsettes til kommende budsjettproposisjon. Det forutsettes at ”NFRs ansvar for teknologispredning bør begrenses til teknologispredning som er knyttet til forskningsprogrammer”.

### **4.3 Stortingets behandling**

Regjeringen foreslo at Forskningsrådet skulle etableres fra 1.1.1993. Det forutsatte rask behandling i Stortinget. En stund så det ut til at Stortinget ville utsette sin behandling til høsten 1992 (Bergens Tidende, 19.5.1992), men komiteens leder, Jon Lilletun (KrF) gikk etter press med på å ta opp saken før sommerferien.

I Innst. St. nr 231 (1991-92) sluttet komitéen, med unntak av Fremskrittspartiet, seg til de aller fleste punkter i Regjeringens forslag. Komiteen understreket særskilt at ”tilhøva må bli lagde skikkeleg til rette for at Noregs forskingsråd blir ein heilskapleg organisasjon... Vilkår for at rådet skal kunne fungere som ein samlande organisasjon er at hovudstyret får vide fullmakter og direkte ansvar for vitale fellesoppgåver”.

Fiskeriforskningsmiljøene hadde reagert mot Regjeringens forslag da meldingen ble lagt fram (”Fiskeriene taper på felles forskning”, Dagens Næringsliv, 30.4.1992), og komiteen drøftet om det burde opprettes et eget område styre for fiskeriforskning i NFR. Komiteen konkluderte imidlertid med at den ”ikkje finn dette føremålstenleg”.

Komiteen hadde imidlertid særskilte merknader til Regjeringens i meldingen ennå uavklarte opplegg for rådets finansieringsstruktur: ”Fleirtalet ser med ei viss uro på at Regjeringa ikkje har kome lenger med å fatsetje finansieringsstrukturen for rådet si verksemd”. Komiteen presiserer at ”rammeoverføringa mellom departementa bør ligge på det nivået Grøholt-utvalet gjorde framlegg om”, under henvisning til at det er nødvendig at ”ansvaret for finansiering av desse oppgåvene [forskarrekruttering og –utdanning, kompetanseutvikling, infrastruktur og utstyr] må samlast på det grunnbudsjettet som rådet får frå KUF”. Uten det, framhever komiteen, ”vil det ikkje vere mogleg for dette departement å fylle den sterke koordinerende rolla som denne omorganiseringa føreset”. Statsråd Hernes svarte i sitt innlegg på dette punkt at ”Komiteflertallets syn på

forskningsrådets finansieringsstruktur vil bli vurdert i arbeidet med de kommende budsjettforslag” (Forhandlinger i Stortinget nr 295, s. 4327)

Et annet punkt der komitéen hadde mer selvstendige synspunkter gjaldt avgrensningen av rådets oppgaver i forhold til det næringsrettede virkemiddelapparatet, der komiteen mente at ”rådet sitt ansvar [må] vere avgrensa til å gjelde forskning, og ikkje i tillegg oppgaver som for største delen er utviklings- og/eller utgreiingsoppgåver.” I forholdet mellom SND og NFR må ”hovudprinsippet vere at SND tek ansvar for den offentlege støtta til produktutvikling og bedriftetablering. Det synes óg naturleg at SND får ansvaret for å administrere dei offentlege forsknings- og utviklingskontraktene”.

Med Stortingets behandling 18. juni 1992 var grunnlaget lagt for Regjeringens oppnevning den 17. juli av et interimstyre og utlysning av stilling som administrerende direktør for det nye Forskningsrådet.

Stortingsmeldingen om forskning som ble lagt fram i april 1993 (St.meld. nr 36 (1992-93) *Forskning for fellesskapet*), redegjorde for beslutningsprosessen, og ga nærmere spesifisering og tolkning av forutsetningene for rådets virksomhet og utvikling. Det ble her likevel ikke introdusert vesentlig nye momenter i forhold til den foregående prosess, med et mulig unntak for følgende passus: ”I oppbyggingsfasen vil Regjeringen legge vekt på at NFR får stabile økonomiske rammebetingelser, slik at rådet kan planlegge sin virksomhet innenfor en rimelig tidshorisont. Stabile rammer i oppbyggingsfasen er nødvendig for at NFR kan utvikle sitt ansvar for helheten i norsk forskning” (s. 50). På dette punkt skulle det vise seg at rådet nesten umiddelbart ble offer for et ”løftebrudd”, ved at bevilgningene til rådet fikk en betydelig nedgang særlig i 1993 og 1994.

## 5 Konstituering og konflikt

Et interimstyre på 10 personer ble oppnevnt 17. juli, med professor Ole Didrik Lærum, Universitetet i Bergen, som leder. Medlemmene i interimstyret ble, med ett unntak, også oppnevnt som medlemmer av permanente styret fra 1.1.1993. Permanente vedtekter og styret ble vedtatt ved kgl. res. 11.12.1992. Styret besto av:

Professor Ole Didrik Lærum, Bergen (leder)  
Direktør Marit Reutz, Tromsø (nestleder)  
Førstesekretær Jan Balstad, Nesodden  
Direktør Johan P. Barlindhaug, Tromsø  
Førsteamanuensis Hans Chr. Bugge, Oslo  
Adm.direktør Anna-Synnøve Bye, Trondheim  
Professor Kirsti Koch Christensen, Bergen  
Fylkesmann Oddbjørn Nordset, Verdal  
Professor Signe Kjelstrup Ratkje, Trondheim  
Direktør Ivar Ramberg, Bærum.

Regjeringen ansatte 2.10. direktør i NLVF, Svein Sundsbø i stillingen som Forskningsrådets adm. direktør, i konkurranse med bl.a. Knut Grøholt, departementsråd i Arbeids- og administrasjonsdepartementet og leder av Grøholt-utvalget, direktør i NTNF Rolf Skår, og ekspedisjonssjef i Næringsdepartementets Hugo Parr (Aftenposten 1.9.92).

Medlemmer av områdestyrene ble oppnevnt av Hovedstyremøte 24.2.1993.

Den offentlige interesse for Forskningsrådet i denne perioden knytter seg i første rekke til personvalgene, bl.a. i form av flere intervjuer med styreleder og direktør. En større avisdebeatt om habilitet ved fordeling av forskningsmidler gjennom forskningsrådsorganer førte til at den nye stabsorganisasjonen iverksatte en utredning om saken. Forøvrig dreide arbeidet i direktørgruppen, som fra 1.1.93 til de nye lokaler for hele administrasjonen ble tilgjengelig i august, var lokalisert i egne lokaler på Grünerløkka, om innplassering av personalet fra de tidligere forskningsrådene inn i den nye administrative strukturen. Kun direktørstillingene ble utlyst eksternt. Et annet og tilsynelatende konfliktfylt hovedspørsmål var fordelingen av faglige ansvarsområder mellom de nye områdene. Betydelige interessemotsetninger til tross: ”- Samlingen har gått forbausende glatt”, uttalte Sundsbø til Aftenposten 1.6.1993.

Men problemer begynte å komme til syne.

Budsjettet for 1994 ble svært dårlig for Norges forskningsråd, i sterk kontrast til de løfter om stabile rammer som ble framsatt i den forskningsmelding som var lagt fram et halvt år tidligere. Men den ansvarlige minister for så vel melding som proposisjon beklaget ikke:

*"Det finnes ikke så mye som en liten rift av dårlig samvittighet hos ansvarlig statsråd Hernes når vi stiller ham "mot veggen" fordi forskningen får mindre penger. Budskapet er klart: Mange norske forskere bør få mer ut av det staten gir dem. – Jeg trommer med fingrene, sier Hernes". (Aftenposten, 24.10.1993).<sup>17</sup>*

I referatet fra Hovedstyrets møte 18.11.1993 kommer så de spenninger til syne mellom Hovedstyre, adm.dir. og Områdestyrene som skulle utvikle seg til det verre ut over vinteren:

*Styreleder orienterte om mottatte og innhentede synspunkter fra lederne i områdestyrene for BF, KS, MH og MU på bakgrunn av disse styrenes arbeid til nå, og spesielt signaler om frustrasjoner som følge av prosessen med å utarbeide strategi for Norges forskningsråd.*

*Uklarheter om styringslinjer og kommunikasjonskanaler har resultert i at flere av områdene har følt at de ikke er kommet i ønsket inngrep med arbeidet i Forskningsrådet, og spesielt i forhold til Hovedstyret. Videre ble det referert synspunkter om at organisasjonen er for administrasjonsstyrt, mens andre signaler gikk i motsatt retning.*

*Hovedstyret ga uttrykk for forståelse for frustrasjonene som er uttrykt, ikke bare fordi det er et stort misforhold mellom de forventninger som det var naturlig å stille og de budsjetter som nå ser ut til å bli vedtatt, men også fordi områdestyrene til nå ikke er blitt godt nok involvert i forarbeidet med særlig strategi- og budsjettutforming" (sak 117.1/93)*

Konflikten tilspisset seg med "brevet fra områdestyrelederne" av 8.4.1994, der de retter svært kraftig kritikk mot Hovedstyre og administrasjon:

*"Vi konstaterer at den sviktende samhandling mellom hovedstyret og den administrative ledelsen har gitt stor mangel på synlig strategisk og forskningspolitisk ledelse av NFR (...) Ledelsen i NFR har ikke gjort nok for å bringe områdestyrene inn i arbeidet med utforming av en samlende politikk for NFR. (...) NFRs ledelse [har] til nå ikke greidd å utvikle et effektivt og samlet forskningsråd med godt samarbeide mellom de forskjellige områdene. (...) Avgjørelser med viktige faglige implikasjoner blir tatt av administrasjonen uten at de faglige organer blir tatt med på råd. (...) Vi har et bestemt inntrykk av at den administrative ledelse i mange viktige saker prøver å redusere områdestyrenes muligheter til å påvirke beslutningsprosessene. (...) Vi har gjennom lang tid, og i flere møter med ledelsen i NFR uttrykt vår bekymring over utviklingen i NFR. Men vi kan ikke se at dette har ført til noen endringer i situasjonen" (Brev av 8.4.1994, utførlig omtalt i "Forskning", 3/94).*

Etter at områdestyrene ved nytt brev av 2.6.94 avviste en skisse fra ledelsen til opplegg for rådets arbeid med strategi og budsjett ("vi må [...] dessverre seie frå om at vi har lita tru på at den prosessen det er lagt opp til, vil gje dei naudsynte avklaringane innan rimeleg tid"), gikk så vel styreleder som adm.dir. av i møte 11.6.94. Bergens Tidende ga sin versjon av de dramatiske begivenheter i juni 1994:

*Den dramatiske avgangen til topplederne i Norges forskningsråd hadde en regi som normalt hører hjemme i teateret. Etter nattmøte med påfølgende klarering fra forskningsdepartementet startet personofringen. På det siste avgjørende møtet fremmet styreleder Ole Didrik Lærum mistillit mot sin direktør, Svein Sundsbø. Deretter gikk han selv. - Det ville ikke vært unaturlig om hele hovedstyret hadde gått, slik at statsråd Gudmund Hernes fritt kunne velge på nytt, sier professor ved*

---

<sup>17</sup> I St.meld. nr 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille* konstaterer imidlertid Regjeringen at en realnedgang i bevilgningene til Forskningsrådet på 8%, særlig i rådets generelle midler, i perioden 1993-1999 "indikerer at Forskningsrådet har fått en noe redusert handlefrihet i perioden, og det reiser spørsmål ved om forutsetningen om stabile rammer er blitt oppfylt." (s. 137).

*Universitetet i Oslo, Magnus Rindal, til Bergens Tidende. Magnus Rindal... er styreleder for ett av de seks områder som Forskningsrådet er delt opp i. Det var denne gruppen som i klare ordelag fremmet kritikken som til slutt førte til avgangen på toppen(...) Flere biter i de siste måneders utvikling i Forskningsrådet kommer etter hvert fram. Alt i oktober i fjor pekte disse styrene på at utviklingen i det 10 måneder gamle Forskningsrådet bar galt av sted. 8. april i år satte de ord på et viktig konfliktområde. De hevdet at administrasjonen tok faglige avgjørelser uten at de selv, som områdestyrer, var tatt med på råd. - Administrasjonen i Norges forskningsråd opererte med et lederforum som fattet viktige faglige beslutninger som selv hovedstyret ikke hadde adgang til, skriver internbladet for Universitetet i Bergen, "På Høyden" i siste nummer. Ledergruppen fungerte som en slags "forskningsregjering". Senere dukket de ømtålige referatene likevel opp i hovedstyret. Denne konflikten mellom områdestyret og administrasjonen spisset seg til da områdestyrelederne rett ut sa fra at "de har liten tillit til at administrerende direktør (Svein Sundsbø) er i stand til å lede den snuoperasjon som er nødvendig". Hovedstyret ble bedt om å aksjonere. Aksjonen ble forberedt natt til fredag 10. juni. Dagen etter var det møte med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) der de nødvendige klareringer ble foretatt. Det lå nå i kortene at Sundsbø ville bli tvunget til å gå av. På styremøtet lørdag fremmet styreleder Ole Didrik Lærum, som er rektor ved Universitetet i Bergen, sin fellende kritikk mot Sundsbø. Deretter valgte han selv å gå. (Bergens Tidende 24.6.1994)*

Ivar Ramberg trådte inntil videre inn som styreleder, og nytt styre med direktør Halvor Stenstadvold som ny styreleder ble oppnevnt i statsråd 1.7.94. Rådets økonomi- og organisasjonsdirektør Alf Raaum ble konstituert som fungerende adm.dir. 17.7.94. Han fungerte inntil Christian Hambro tiltrådte som ny administrerende direktør 1. februar 1995.

## 6 Konsolidering

Med tiltredelsen av den nye administrerende direktør, Christian Hambro, i februar 1995 starter en fase i rådets historie, der oppmerksomheten og aktiviteten i mindre grad gjelder rådets organisasjon og indre liv, og i større grad dets politikkutvikling og eksternt rettede aktiviteter. Den høyest prioriterte oppgaven i den første tiden var ferdigstillingen av arbeidet med rådets sentrale strategidokument, som forelå i en første, foreløpig versjon i januar 1995. Dette dokument lå til grunn for omfattende drøftinger og konsultasjoner i løpet av våren og høsten 1995 med alle sentrale aktører i norsk forskning med sikte på utarbeidelsen av den endelige versjon av strategiplanen. Dette arbeidet ble ferdigstilt i mars 1996, da Forskningsrådet vedtok "*Forskning for framtiden [FFF]. Strategi for norsk forskning og for Norges forskningsråd fram mot år 2000*". Med det var plattformen for det videre arbeid med å utvikle rådets sentrale rolle i norsk forskningspolitikk på plass.

## 7 English summary

### 7.1 Background

Until the reorganisation of the Norwegian research council system in 1992, five independent research councils existed in Norway. They were:

- NTNF, the Norwegian Research Council for Scientific and Industrial research, established in 1946; linked to the Ministry of Trade and Industry (NHD);
- NAVF, the Norwegian Research Council for Science and the Humanities, i.e., for basic and university research, established in 1949, linked to Ministry of Education, Research and Church Affairs (KUF);
- NLVF, forskningsråd (Norwegian Research Council for Agriculture, established in 1946, linked to the Ministry of Agriculture (LD);
- NFFR, Norwegian Research Council for Fisheries Research, established in 1972, linked to the Ministry of Fisheries (FID);
- NORAS, Norwegian Research Council for Applied Social Science, established in 1987, linked to the Ministry for Church, Education and Research (KUF).

In 1990 they had these budgets:

- NTNF: 952 MNOK, of which 679 MNOK from Nd, and 112 MNOK from the Ministry for Petroleum and Energy (NOE), and 82 MNOK from the National Lottery
- NAVF: 570 MNOK, of which 335 MNOK from KUF, and 101 MNOK from the National Lottery.
- NLVF: 174 MNOK, of which 94 MNOK from LD
- NFFR: 190 MNOK, of which 155 MNOK from FID
- NORAS: 150 MNOK, of which 65 MNOK from KUF.

In 1989 25 percent of all public funding for R&D was channelled through the research councils. This percentage has remained largely stable through the reorganisation, being in 1999 at 25 percent.

Throughout the post war period the council system has played a key role in Norwegian R&D policy debate. Several sectorial R&D initiatives were formulated as propositions to create new research councils. Those for consumer research and trade research were both unsuccessful, while the decade old proposition to create a research council for fisheries research was approved in 1972. NTNF and to some extent NAVF in particular had assumed extensive tasks for other ministries than their “owner” ministries. A proposition to create a council for “research for societal planning” in the mid-70s became the object of political controversy. The result was the establishment in 1978 of a new sub-council within NAVF for “research for societal planning”, which in 1987 became the independent NORAS council. Another semi-autonomous council for environmental research, NMF,

was established within NAVF in 1987, generally considered to be the *de facto* research council of the Ministry for Environment.

Co-ordination and co-operation between the research councils has been an issue at several junctures of the history of the research councils, often phrased in terms of the role of various committees for co-ordination and co-operation between the research councils. At the time of the reorganisation this was a purely facultative committee established by the councils themselves, with no authority over the single councils. A proposition put forward in 1970 to establish one research council was turned down, due to its “centralist” character.

Among the issues debated in the 80s that became important for raising the issue of extensive reform of the research council system, we may emphasise these:

- It was emphasised throughout that the research councils should to a larger extent than they were, be “*strategic agencies*”. This issue was in particular raised within the 1981 review of the NTN system, in which the Norwegian system for industrial R&D was criticised for having become fragmented, i.e., through the accumulated historical result of 30 years’ developments, and through extensive earmarking of appropriations by the Ministries. The strategic role of NTN was also seen to be in conflict with its role as the legal owner of several research institutes. During the 80s the issue of the role of the research councils as “strategic agencies”, i.e., as mediating actors between the political level on the one hand and the performing, institutional level on the other, was generalised as a key issue for the (self)understanding of the research council system.
- Another issue was increasing tensions between NAVF and the universities, which saw the research councils as a costly bureaucratic detour for public university research funds. This debate was fuelled by increasing ambitions among the universities to become more active in forming their own research policy. One of the issues in the reorganisation debate was whether or to what extent even the universities was part of the “strategic level” of the research system.
- The latter half of the 80s was a period of growth for Norwegian research. The major part of the new public funds was channelled as appropriations to what was originally four “growth areas”, and which eventually became nine so-called “main target areas” (hovedinnsatsområder). These were all cross-disciplinary and -sectorial fields of research, and each main target area could involve several ministries and research councils. A complex organisation was set up to cope with their cross-disciplinary nature, including the establishment of “national committees” for strategy development, co-operation and co-ordination. The organisation of these committees was complex and manifold, and their authorities unclearly defined. Most of the funds allocated to these areas were channelled through the established funding structures and procedures of the research councils. When this «main target area» organisation was evaluated at the turn of the decade, it was generally acknowledged that an inefficient structure had been employed, and that the research councils had failed in their management of the new cross-disciplinary and -sectorial fields of research.

- The advisory body for science and technology policy that had been in existence since 1965 was disbanded in 1987. A proposition that had been put forward to establish a new board for policy advice for “research and higher education” was rejected in the same Government White Paper on research policy (in 1989) which proposed that the research council structure should be reviewed. One of the reasons given was the possibility that a new research council organisation might be better equipped to assume responsibility for “cross-sectorial perspectives”.

## **7.2 The “Grøholt Commission” – proposal, responses and implementation**

In the 1989 White Paper on research policy, the Government proposed to undertake an extensive review of the research council system. The proposal met with the approval of the Stortinget, and a Commission appointed in March 1990 for the review of the research council system led by (departementsråd: permanent undersecretary) Knut Grøholt from the Ministry of Work and Administration, hence its nickname “the Grøholt Commission”. Among the issues emphasised in its terms of reference were i.a., that it “shall make proposals for enhancing the efficiency of the system, including proposals to simplify its structure”, that “it shall assess the steering functions (styringsoppgaver) of the political authorities vis a vis the research councils and the research system, and the organisation of how research policy co-ordination is organised at the ministerial level”, and “that it shall assess how the structure might be developed in order to counteract the tendency that new governing bodies are established, i.a., in connection with national target areas”. This demands that the commission should discuss “the internal organisation of the research councils”. It shall also discuss “the main tasks of the research councils, in particular their strategic and evaluative responsibilities”, “the need for user influence, [including] how the research needs of ministries that do not manage their own research council may be met”, and “the division of labour and collaboration between research council and research performing institutions”.

The commission had a little more than one year to complete its task. During the process it undertook an extensive dialogue with concerned parties, i.a., ministries, the research councils, universities and labour organisations. It emerged from these interactions that proposals for fairly radical reforms would be possible and welcome, also by the research councils themselves.

The report was published in August 1991. Its main, surprising and expectedly controversial proposal was to emerge the five existing councils into one, completely new research council organisation. The report in itself was fairly short, not allowing for extensive empirical analyses of the merits and weaknesses of the existing research council system, and outlining its proposal in relatively broad and general terms. It was emphasised that the overall considerations of the commission had been to ensure that proper principles of “legitimacy and steering” be maintained, to counteract the strong sectorisation of the Norwegian research system, and enhance co-ordinative functions, and that inefficiency and

overlapping steering (dobbelstyring) be avoided. It emphasised that the sectorial principle should be maintained, but in a modified form by “measures that may contribute to the coordination of sectorial policies into one overall national research policy”. It advocated the continued use of research councils for developing and implementing research policies, that basic and applied research be “integrated”, that a “new division of labour between the research councils and the performing institutions be established, [i.a. by] delegation of operational tasks, [and by] the research councils cultivating (rendyrke) their roles as strategic and evaluative agencies.”

These goals and concerns would be safeguarded by the commission’s proposal to establish one “integrated” research council. The centralisation embedded in the proposal should be counteracted by delegation of tasks to the performing institutions and an extensive internal autonomy of the internal research bodies/boards, being accorded extensive operational independence. The position of “free research” (“fri forskning”), i.e., responsive mode funding of (primarily) university research, should be safeguarded through proper mechanisms (earmarking, dedicated internal bodies). There should be three internal divisions, each governed by their own research boards (“fagstrategiske råd”), for (a) biological, environmental and health research, (b) science and technology, and (c) cultural (humanities) and social science research. The council should have a Board of 9 members appointed by Government for four years; likewise, each of three disciplinary sub-boards should have 9 members appointed by Government for four years. It was emphasised that the administrative structure should be an integrated one, led by a director general appointed for 6 years. Each disciplinary division should have its own director, accountable to the director general in administrative matters and to the sub-board in question in scientific matters. It was emphasised that extensive delegation of authority and responsibilities to the directors of the sub-divisions should take place.

Other key issues of the proposal were that “the sectorial principle be maintained, but that the core funding of the council should be by KUF”. This would entail an extensive transfer of funds from the sector ministries to KUF. The scope of the new council should be more restricted than the sum of the five previous councils, in that the new council should not engage in market-near activities, such as “product development” and “establishment of firms”. It was also part of the commission’s proposal that the council should take over responsibilities for the core funding of all research institutes, most of them (except the technical-industrial institutes, where this funding structure had been in place for a number of years) being at the time funded directly by the ministries to which they were linked. The commission also proposed that an advisory board for science and technology policy be re-established.

The immediate public responses to the fairly radical proposal to merge the existing councils into one organisation were positive (editorials in major national newspapers, statements by university rectors and the major employers’ and employees’ organisations), and hesitant, although not dismissive (the research councils). The councils for agricultural

and fisheries research were the most sceptic, voicing concerns with how the new council would accommodate sectoral interests. At a conference in September 1991, strong criticism was expressed by dominant participants in the debate, creating the impression, as indicated by the newspapers' coverage of the conference, that the report was "butchered" and that there was a "full split" among the concerned parties.

This impression was, however, belied, as the results of the broad hearing process among a large number of concerned parties became known in October. According to the summary produced and circulated by KUF, a large majority of the parties that had submitted their response were in favour of the proposal to merge the existing council into one "integrated" organisation. And the quasi-totality of the responses supported the timeliness of a thorough review of the research council system. The support for the idea and principle of "integrating basic and applied research" was "overwhelming", although NTNF emphasised that the fundamental differences between basic and applied research must be reflected in the internal organisational structure of the research council. However, very few accepted the commission's proposal that the internal organisation of the council should build on disciplinary principles. Others advocated basing its organisation on purely sectoral principles, while even those who supported the idea that disciplinary criteria should predominate, expressed concerns that sectoral interests be more better accommodated than what the commission's proposal did. Almost all went against the idea that the members of the boards of the sub-divisions of the council should be appointed by the Government; in order to maintain the unity of the organisation, they should, according to the majority, be appointed by the Main Board of the council. The majority also rejected the idea of a re-establishment of the advisory council for science and technology policy. Few commented upon the issue of the scope of the new council, among those who did, NAVF strongly supported the idea of restricting the scope of the council considerably in comparison with that of the five existing councils, seen as a total. This council and other representatives of university research, as well as the employers' organisation (NHO), supported the proposal that a considerable transfer of funds to KUF should take place. Others, among them the applied councils, thought that the council's should mainly come from sectoral ministries.

On the basis of the overall positive responses to the idea of one council organisation, the Government initiated a process to develop a modified version that would take account of the objections that had been raised. The most difficult issue was apparently in what way disciplinary and sectoral criteria should be balanced and combined as a basis for the internal organisation of the council, an issue on which highly divergent opinions had been expressed in the hearing. After a tumultuous political process that lasted from December 1991 to February 1992, a compromise was constructed that proved acceptable to the main concerned parties, i.e., the major research ministries and the research councils. As this impediment to the viability of the one council proposal had been removed, the Government announced that it would present a White Paper to Stortinget in which the establishment of one, integrated council would be proposed. The compromise that salvaged the main one-council idea was the internal organisation based on six sub-divisions, for:

- culture and society
- science and technology
- industry and energy
- bioproduction and processing
- environment and development
- medicine and health.

The further details of the Government's proposal was laid out in the White Paper published in May, and discussed in Stortinget in late June. Here the establishment of one council, sub-divided as sketched above, was put forward for formal approval by Stortinget. The proposal of the White Paper differed on several issues from those of the Grøholt report. The Government saw no reason to re-establish the advisory council for science and technology policy, but made this a formal part of the tasks of the new research council. The appointment of members of boards of the sub-divisions should be done by the Council's Main Board, not by Government as the commission had proposed. It confirmed the expanded authority of the new council concerning the core funding of research institutes. The White Paper emphasised in particular the unified nature of the council, i.a., through the unified organisation of the council's administration. It also emphasised the key role of the internal organisation of the council, as emblematic of the innovative nature of the new research council organisation; the details of its internal organisation was thus an express part of the formal, political decision to establish the council.

Issues that were left undecided in the White Paper was the issues of transfer of funds to KUF from other ministries, and the issue of whether the scope of the council should be more restricted than that of the previous councils. They were postponed for discussion in subsequent budget proposals to Stortinget.

Stortinget endorsed the proposals in the White Paper. It commented, however, on the issues of transfer of funds and the scope of council. Stortinget emphasised that transfer of funds should take place, "at the level proposed by the Grøholt commission", and that "the council should restrict its commitments to research alone".

### **7.3 Establishment and crisis**

The Government appointed in October Svein Sundsbø, former director of the research council for agriculture, as the first director general of the council. An interim board, with 10 members, was appointed by Government to prepare the formal establishment of the Research Council of Norway (RCN), which took place on January 1, 1993. The interim board was re-appointed as permanent board, only one member of the interim board was replaced.

The first half of 1993 was a time of constitution and planning. Members of the boards of the research divisions was appointed by the main board in February, and the six directors of the sub-divisions, and three directors of staff departments (strategy, information, organisation/economy) were appointed in December 1992.

From the autumn of 1993 signs of tensions and conflicts began to emerge. The budget for 1994 turned out to be dismal for the council, in stark contrast to “promises” made in the new White Paper for research published in August 1993, that the council should expect to be able to develop its organisation within a stable financial framework.

Frustration became evident among the boards of the sub-divisions, in particular with how work with the council’s strategy and budget was organised. They complained in an infamous letter in April 1993 that “lack of interaction between the main board and the administration has left the council with no visible strategic and managerial leadership”, and that “decisions with important scientific implication are taken by the administration without seeking advice from the scientific bodies of the council”. Tensions mounted until both the chair of the main board, professor Ole Didrik Lærum and the director general Svein Sundsbø resigned in June 1994.

The next half-year was a time of recuperation, under the leadership of Alf Raaum as acting director general, and Ivar Ramberg as acting chair of the board. The new permanent director general, Christian Hambro, started in his new position in February 1995, and Halvor Stenstadvold, director of Orkla, was appointed as the new chair of the main board.

## **7.4 Consolidation**

When Christian Hambro, started in the position as managing director in February 1995, the Council entered a period of consolidation and normalisation, by which organisational issues soon became overshadowed by issues of policy development and interaction with the outside world. A high priority task at this time was the completion of the main strategy document of the council. A preliminary version had been finalised by January 1995. During the next months extensive dialogue and consultation on this document took place with main stakeholders in Norwegian research policy, and the final version was approved by the Main Board in February 1996. Hence, the basis for subsequent developments of RCN policy, activities and organisation was in place.

## 8 Appendix

### 8.1 Forkortelser/abbreviations

NFR/RCN – Norges forskningsråd (The Research Council of Norway)

NAVF – Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (Norwegian Research Council for Science and the Humanities)

NLVF – Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd (Norwegian Research Council for Agriculture)

NFFR – Norges fiskeriforskningsråd (Norwegian Research Council for Fisheries Research)

NTNF – Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (Norwegian Research Council for Scientific and Industrial research)

NORAS – Norges forskningsråd for anvendt samfunnsvitenskapelig forskning (Norwegian Research Council for Applied Social Science)

RFSP – Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (Council for Research for Societal Planning)

NMF – Norsk komite for miljøvernforskning (Norwegian Committee for Environmental Research)

FSU – Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (Committee for Co-operation of the Research Councils)

Grøholt-utvalget – Utvalget som i 1990-91 utredet endringer i det norske forskningsrådssystemet, etter utvalgets leder, Knut Grøholt (The Commission that in 1990-91 prepared a report on changes in the research council structure, from the name of its chair)

Thulin-utvalget – Utvalget som i 1980-81 utredet den offentlige støtte til teknisk-industriell forskning iog utvikling i Norge, etter utvalgets leder, Lars Thulin (The Commission that in 1980-81 prepared a report on the system for public support of industrial research in Norway, from the name of its chair)

NHO – Næringslivets hovedorganisasjon (Confederation of Norwegian Business and Industry)

LO – Landsorganisasjonen i Norge (Norwegian Confederation of Trade Unions)

AAD – Arbeids- og administrasjonsdepartementet (Ministry of Labour and Government Administration)

BFD – Barne- og familiedepartementet (Ministry of Children and Family Affairs)

FIN – Finansdepartementet (Ministry of Finance)

FID – Fiskeridepartementet (Ministry of Fisheries)

FD – Forsvarsdepartementet (Ministry of Defence)

JD – Justis- og politidepartementet (Ministry of Justice and the Police)

KUF – Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (Ministry of Education, Research and Church Affairs)

KRD – Kommunal- og regionaldepartementet (Ministry of Local Government and Regional Development)

KD – Kulturdepartementet (Ministry of Cultural Affairs)

LD – Landbruksdepartementet (Ministry of Agriculture)

MD – Miljøverndepartementet (Ministry of the Environment)

NHD – Nærings- og handelsdepartementet (Ministry of Trade and Industry)

OED – Olje- og energidepartementet (Ministry of Petroleum and Energy)

SD – Samferdselsdepartementet (Ministry of Transport and Communications)

SHD – Sosial- og helsedepartementet (Ministry of Health and Social Affairs)

UD – Utenriksdepartementet (Ministry of Foreign Affairs))

## 8.2 Kilder

### *Offentlige dokumenter*

- NOU 1981:30A Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon.
- NOU 1988:28 Med viten og vilje.
- NOU 1991:24 Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning (Grøholt-utvalgets innstilling)
- St.meld. nr 54 (1982-83) Om teknisk-industriell forskning
- St.meld. nr 60 (1984-85) Om forskningen i Norge
- St.meld. nr 49 (1986-87) Om miljøvernforskning,
- St.meld. nr 28 (1988-89) Om forskning
- St.meld. nr 43 (1991-92) Et godt råd for norsk forskning
- St.meld. nr 36 (1992-93) Forskning for fellesskapet)
- Forhandlinger i Stortinget 1989, nr 272, 5. juni 1989
- Innst. Stortinget S. nr 228 (1991-92)
- Forhandlinger i Stortinget 1992 nr 295, s. 4327

### *Rapporter*

- Hans Skoie: Norway – a Province of Science in a Changing World, STS Rapport nr 32, Trondheim,
- Hans Skoie: Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden, Melding 1984:8 NAVFs Utredningsinstitutt
- Terje Emblem: Etableringen av et fond for markeds- og distribusjonsforskning, NIFU Rapport 11/98
- Ole Wiig: FoU. Bevilgninger over statsbudsjettet 1980-95, NAVF-U Rapport 5/95
- Norsk forskningsorganisasjon på departements- og forskningsrådsnivå under debatt (Grøholt-utvalget). En konferanserapport, Rapport 14/91 NAVFs Utredningsinstitutt

### *Tidsskrifter*

- ”Forskningspolitikk”, passim
- ”Forskning”, 3/94

*Notater, referater o.l*

- Notat fra Grøholt-utvalget 17.09.1990
- Referat fra møte i Forskningsrådets Hovedstyre 18.11.1993
- Samlet oppsummering av høringsuttalelser. Med gruppevise sammendrag, notat KUF oktober 1991

*Presseoppslag*

- A-tekst (søkbar database over innholdet i Aftenposten (1984 –), Dagbladet (1996 -), Dagens Næringsliv (1988 -), Bergens Tidende (1992 -), NTB (1985 -))
- Oppslag ellers i Nationen, Universitas, Under dusken.

