

Rapport 9/91

Norsk forskningspolitikk og forskningspolitisk rådgivning - hovedtrekk fra etterkrigstiden

Hans Skoie

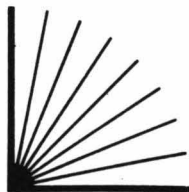


Utredninger om forskning og høyere utdanning
NAVFs utredningsinstitut
Norges allmennvitenskapelige forskningsråd

Rapport 9/91

Norsk forskningspolitikk og forskningspolitisk rådgivning - hovedtrekk fra etterkrigstiden

Hans Skoie



Utredninger om forskning og høyere utdanning
NAVFs utredningsinstitutt
Norges allmennvitenskapelige forskningsråd

ISBN 82-7218-259-9
ISSN 0802-9342

GCS AS - OSLO

Forord

I denne rapporten publiserer vi to arbeider som behandler norsk forskningsorganisasjon og forskningspolitikk som avd.sjef Hans Skoie utførte etter anmodning fra Grøholt-utvalget. Da vi antar at arbeidene vil ha en viss interesse i forbindelse med den forestående oppfølging om Grøholt-utvalgets innstilling, publiserer utredningsinstituttet begge disse arbeider i denne rapporten.

Oslo, september 1991

Johan-Kristian Tønder

Forfatterens forord

Denne rapporten inneholder to deler. Den første representerer en utvidet og bearbeidet versjon av et invitert foredrag i Grøholt-utvalget 18.04.90. Den andre, som drøfter spørsmålet om Norge igjen bør få et Forskningspolitisk råd, ble utført på bestilling av samme utvalg. Begge arbeider inneholder en normativ del mot slutten - i tråd med utvalgets bestilling. Disse står naturligvis i høyeste grad for min egen regning.

Den første del er ikke nevneverdig dokumentert, etter som utgangspunktet var et foredrag, men en oversikt over den litteratur som jeg i særlig grad bygger på er tatt med. I den andre delen er derimot gjennomgangen av de norske erfaringer på området dokumentert i relativ stor detalj ettersom denne gjennomgangen er ny - i hovedsak.

Ved siden av tilgjengelige studier og dokumenter bygger denne framstillingen også på nyttige samtaler med følgende ressurspersoner: Tormod Hermansen, Tore Lindbekk, Tore Olsen, Francis Sejersted og Helge Skjeseth. (Skjeseth har også vært hjelpelig med å skaffe fram verdifullt materiale). Jeg har mottatt verdifulle kommentarer til et tidligere utkast fra disse såvel som fra Ole Henrik Braastad, Egil Kallerud, Werner Christie Mathisen, Dag Omholt og Ole Johan Sandvand.

En særlig takk går til Tore Olsen, Anders Omholt, Kjell Eide og Randi Søggen for spesielt omfattende og interessante kommentarer.

Hans Skoie

Innhold

Del I

Hovedtrekk i debatten om norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden

1	INNLEDNING	9
2	ETT FORSKNINGSDEPARTEMENT?	10
	2.1 To syn	10
	2.2 Flere forsøk	11
3	DEPARTEMENTENES FOU-ENGASJEMENT	14
	3.1 Den første etterkrigstid - stor grad av delegering	14
	3.2 Nye tendenser på 1960 og -70 tallet	14
	3.3 1980-tallet - departementenes forskningsengasjement i søkelyset	15
4	FORSKNINGSRÅDENE - ETABLERING	17
5	FORSKNINGSRÅDSORGANISASJONEN UNDER DEBATT	19
	5.1 Fem runder	19
	5.2 De første 20 år - ikke flere forskningsråd	19
	5.3 Rådsorganisasjonen på dagsorden i full bredde - 1968-1972	20
	5.4 Uenighet om forskningsråd for samfunnsplanlegging	20
	5.5 Forskningsmeldingen 1984 - NORAS fødes	21
	5.6 1990 Forskningsrådene utvalgsbehandles	21
6	FORSKNINGSRÅDENE - HVA ANNET HAR VÆRT DISKUTERT?	22
7	HVA NÅ? NOEN SYNSPUNKTER	30
8	SLUTTMERKNAD	34
9	LITTERATUR	35

Del II

Bør Norge få et nytt Forskningspolitisk råd?

1	INNLEDNING	37
2	RÅDGIVNING I TILKNYTNING TIL FORSKNING PÅ REGJERINGSNIVÅ	38
3	UTVIKLINGEN I NORGE	41
	3.1 Forskningsrådenes fellesutvalg	41
	3.1.1 Etablering og oppgaver	41
	3.1.2 Erfaringer	41
	3.2 Hovedkomiteen for norsk forskning	43
	3.2.1 Funksjonstid og oppgaver	43
	3.2.2 Erfaringer	44
	3.3 Forskningspolitisk råd	47
	3.3.1 Funksjonstid og oppgaver	47
	3.3.2 Erfaringer	48
	3.4 Ex post Forskningspolitisk råd	50
	3.4.1 Nytt råd? Første runde	50
	3.4.2 Nytt råd? Annen runde	52
	3.5 Hvorfor gikk det som det gikk? Et bidrag til forklaring	53
4	HOVEDBILDET I EN DEL OECD-LAND	58
	4.1 Det generelle bildet	58
	4.2 Nærmere om de nordiske land	60
	4.2.1 Danmark	60
	4.2.2 Finland	61
	4.2.3 Sverige	62
5	HVA BØR VI GJØRE NÅ?	63
	5.1 En vanskelig oppgave	63
	5.2 Argumenter for og mot et Forskningspolitisk råd	63
	5.3 Et personlig syn	64
6	NOTER	66
7	LITTERATUR	70

Del I

Hovedtrekk i debatten om norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden

1 Innledning

Det er en stor oppgave Grøholt-utvalget har fått - ingen norsk komité har hatt et så vidt mandat siden statsminister Per Borten i en stortingsdebatt i 1970 gav Hovedkomiteen for norsk forskning i oppgave å utrede "forskningens finansiering og organisasjon".

Jeg skal her si litt om utviklingen av norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden med vekt på *endringer* og *drøftinger* av organisasjonsspørsmål av denne art. Vekten legges på de overordnede organer på dette området, dvs. departements- og forskningsrådsnivået. Dette er naturlig i lys av at utvalgets oppgaver nettopp er knyttet til denne del av norsk forskningsorganisasjon.

Jeg skal først behandle de anstrengelser som har vært gjort i etterkrigstiden for å utvikle en *overordnet* norsk forskningspolitikk, for deretter å behandle departementenes forskningsengasjement. Hoveddelen er viet *forskningsrådene* - debatt om rådsorganisasjon og enkelte andre spørsmål av prinsipiell interesse i tilknytning til rådene. Til slutt følger på oppfordring noen generelle synspunkter med relevans for de forestående drøftinger i utvalget.

2 Ett forskningsdepartement?

2.1 To syn

Forsknings- og utviklingsarbeid foregår i hovedsak innenfor tre relativt forskjellige institusjonstyper: høyere utdanningsinstitusjoner, spesialinstitutter og industrilaboratorier. Selve FoU-virksomheten spenner over svært vide disiplin- og problemområder. Finansieringskildene er også mange, i tråd med de tallrike instanser som etter hvert søker "å ta forskning i bruk" på sine respektive samfunnsområder. Dette reiser spørsmålet om *koordinering og samordning* av den offentlige FoU-virksomhet på tvers av samfunnssektorene.

En del faktorer taler for å se den offentlige FoU-innsats i et samlet perspektiv. Oppgaver av tverrgående karakter, ønsker om å etablere miljøsterke enheter, oppnå anvendelser på flere områder, arbeidsdeling, forskerrekuttering og forskeropplæring kan være slike faktorer. Behovet for *én nasjonal forskningspolitikk* understrekes gjerne i denne sammenheng, og kommer i sin mest rendyrkede form til uttrykk ved et ønske om å samordne og finansiere all offentlig FoU-innsats gjennom ett departement - *et forskningsdepartement* - med ett FoU-budsjett sterkt influert av et nullsumspill.

Hovedalternativet - å se forskningen som et desentralt ansvar for de enkelte samfunnssektorer (departement) innebærer at finansiering og prioritering av den målrettede forskning hovedsakelig skjer i tilknytning til *brukerinteressene* på de aktuelle områder og i konkurranse med andre tiltak/virkemidler med sikte på å oppnå samme mål (gjerne kalt Weinberg-doktrinen etter at Alvin Weinberg gikk sterkt inn for dette synet i flere artikler i det engelske tidsskriftet *Minerva* tidlig på 1960-tallet). Man forutsetter da at FoU-innsatsen best kan bedømmes som et virkemiddel i nær tilknytning til sektorenes oppgaver og problemer - nær brukerne. Dette syn innebærer med andre ord at politikken for anvendt forskning og utviklingsarbeid i hovedsak avledes fra sektorpolitikken på de respektive områder (industri, energi, forsvar o.l.) og ikke fremkommer ved en innbyrdes prioritering innenfor en total offentlig bevilgningsramme for FoU. Det er *sektorfinansieringen* som her er den sentrale - prinsippet forlanger derimot ikke at forskningen utføres innenfor sektoren.

Spørsmålet om grad av *samordning over sektorgrenser* - og eventuelt hvilke grenser man bør operere med i det offentlige FoU-engasjement - særlig på regjeringnivå - har stått sentralt - ja, nærmest vært et kontinuerlig diskusjonstema og kanskje representert et mer dominerende innslag i Norge enn i mange andre land.

2.2 Flere forsøk

Forskningsrådenes Fellesutvalg fra 1949 representerer det første systematiske koordineringstiltak på forskningsområdet i etterkrigstiden. Ved siden av å gi regjeringen råd om fordelingen av tippemidler, var utvalget som hovedsakelig besto av representanter for forskningsrådene, tiltenkt en sentral planleggings- og koordineringsrolle. Det oppstod snart *stor uenighet* og diskusjon om hvilke kriterier man burde legge til grunn ved fordelingen av tippemidlene, - f.eks. de respektive næringers betydning og problemer på den ene siden og en konkret behandling av de enkelte prosjekter fra rådenes budsjettforslag på den annen side. Snart resulterte denne tautrekkingen i at fordelingen skjedde etter en fastlåst fordelingsnøkkel. Et forslag om å gi utvalget en utvidet og klart overordnet rolle ble avvist i 1960.

Det andre koordineringsforsøket fikk man i 1965. *Regjeringen Gerhardsen* etablerte en ny struktur for koordinering og samordning i norsk forskning. Et Regjeringsutvalg for forskning (RFU) med statsministeren som formann, ble etablert. En blandet komité av forskere og brukere - *Hovedkomiteen for norsk forskning* - fikk i tillegg i oppdrag å gi råd til regjeringen i forskningssspørsmål og å fungere som sekretariat for Regjeringens forskningsutvalg.

Arbeidet i Hovedkomiteen viste seg etter hvert å bli vanskelig, og ikke minst kontakten med regjeringen ble svak, bl.a. som følge av at RFU møttes ytterst sjelden. Denne erfaring fikk komiteen til å drøfte andre organisasjonsmodeller som bedre kunne ivareta koordinerings- og samordningsoppgavene. I denne sammenheng ble komiteen *dypt splittet* i synet på behovet for å etablere et eget forskningsdepartement. Dette svekket samtidig komiteens mandat kraftig.

Også lederen for Arbeiderpartiets forskningspolitiske utredningsarbeid rundt 1970 - Per Kleppe - tok til orde for et *eget departement for forskning og planlegging*. Et slikt departement burde i hvert fall etableres for en viss tid med sikte på å gjennomføre en rekke reformer - innenfor både forskning og sentral-administrasjon og offentlig planlegging.

Forslaget om et eget forskningsdepartement vant liten tilslutning. *Regjeringen Bratteli* slo i 1972 fast at de enkelte fagdepartementer fortsatt skulle ha ansvaret for finansiering og prioritering av forskningen på sine respektive saksområder - mens Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) skulle ta hånd om koordinering og fellessaker. Spørsmålet ble drøftet på nytt i forskningsmeldingen fra 1975. Meldingen gikk inn for en noe sterkere koordinering. Statsråden i KUD overtok som formann i Regjeringens forskningsutvalg (RFU), og en ny generell forskningsavdeling ble opprettet i departementet. Denne skulle være sekretariat for utvalget og stå for den tverrdepartementale koordinering. Dessuten ble regelmessige stortingsmeldinger om forskningssspørsmål annonsert, og forberedelsesarbeidet i denne forbindelse ble en sentral oppgave for den nye avdelingen. I 1985 fikk denne

avdelingen også en del forvaltningsoppgaver og forestår i dag bl.a. administrasjonen av NAVF og NORAS og en del institutter.

Debatten om et eget forskningsdepartement har ikke blusset opp igjen siden begynnelsen av syttiårene. Derimot har diskusjonen fortsatt om koordinerings- og samordningstiltak for en essensielt sett *sektorbasert forskningspolitikk*. I praksis har det dreid seg om hvilke spørsmål som bør gis en tverrdepartemental behandling og hvilke organer/fullmakter som bør etableres for å få dette til. At noen sakskomplekser trenger koordinering og samordning tverrsektorielt, er nokså åpenbart - men synes samtidig vanskelig å oppnå i praksis. I 1988 innskjerpet bl.a. statsminister Harlem Brundtland koordinerings- og samordningsoppgavene på forskningsområdet i et rundskriv.

Etableringen av et eget *Kultur- og vitenskapsdepartement* fra 1. januar 1982 forandret lite ved dette. Det dreiet seg primært om en departementsdeling. Forskningspolitisk fikk det nye departementet ikke noen ny overordnet rolle vis-à-vis de øvrige departementer. Betydningen må derimot antas å ha ligget i det forhold at departementets politiske ledelse fikk et mindre saksområde - noe som kan gi økt politisk oppmerksomhet om forskningsspørsmål. Heller ikke den nye departementsinndelingen som Regjeringen Syse gjennomførte fra 1990, gav det nye *Utdannings- og forskningsdepartementet* noen ny rolle på forskningsområdet. Sammenkoblingen av forskningsspørsmål med de tunge saksområdene grunnskole og videregående skole innebærer snarere at forskningssakene får enda større problemer med å få politisk oppmerksomhet. Det har også ledet til at ønskene om å få en egen statssekretær for forskning og høyere utdanning har blitt reist på nytt.

Som ledd i *Regjeringen Willochs* anstrengelser for å forenkle norsk forskningsadministrasjon, ble Hovedkomiteen bedt om å vurdere sin egen stilling. Komiteen mente at det fortsatt var behov for et frittstående, rådgivende organ som på tvers av sektorene kan representere forskningen som helhet. "Forutsetningen må være at komiteen får mer konkrete arbeidsoppgaver, en annen sammensetning og en tettere knytning til det løpende, forskningspolitiske arbeid i forvaltningen". Mer interessant er likevel komiteens nøkterne syn på koordineringsoppgavene i norsk forskning. Det er dessuten justeringer, ikke større omorganiseringer som trengs i norsk forskningsorganisasjon, ifølge komiteen.

Regjeringen aksepterte Hovedkomiteens råd. Vedtektsmessig ble forandringene ubetydelige. Men komiteen fikk et mer dekkende navn - *Forskningspolitisk råd* (FR). Det nye rådet fikk åpenbart en tid atskillig innflytelse - noe som ikke minst skyldtes formannen, professor Francis Sejersteds nære samarbeid med statsråd Lars Roar Langslet. Under den nye Arbeiderpartiregjeringen Harlem Brundtland, som tiltrådte i 1986, ble dette forholdet derimot anstrengt, og komiteen ble avviklet i 1988. Det skjedde etter at en rådskomité med professor Ole Berg som formann i 1987 anbefalte å utvide komiteens mandat til også å omfatte høyere utdanning og

kunnskapsspredning i tillegg til forskning under navnet *kunnskapspolitik*. Dette skjedde etter at regjeringen først hadde gitt en "foreløpig tilslutning" til forslaget. Også Hernes-utvalget anbefalte denne løsningen - trolig uten noen inngående drøfting. Regjeringen avviste likevel et slikt råd under forberedelsesarbeidet til forskningsmeldingen i 1989. Det overraskende var neppe at regjeringen etter at den fikk tenkt seg om, avviste en komité med et så bredt mandat - men derimot at man valgte ikke å ha noe forskningspolitisk råd overhodet.

I de fleste land har det vist seg *vanskelig* å finne fram til gode behandlingsprosedyrer i FoU-spørsmål i regjering og sentraladministrasjon. Hyppige reorganiseringer og etterlysninger av sterkere samordning og større politisk interesse for forsknings-spørsmål i sin alminnelighet, forekommer ofte.

Hovedmønsteret er likevel klart i de fleste land. Retningslinjene for FoU-innsatsen på samfunnets hovedområder skjer primært i tilknytning til politikk-utformingen for disse områder innenfor departementer og parlamentskomiteer. Enkelte mer eller mindre overordnede/tverrdepartementale koordinerings- og samordningsbestrebelse er som regel *et supplement* til en slik struktur. Dette er neppe overraskende ettersom store deler av den samlede FoU-innsats ikke har kunnskapsøkning i seg selv som noe mål, men representerer et middel til å nå andre mål. Vi står derfor overfor en relativ stor og *lite enhetlig FoU-sektor*. Når man tilstreber å føre "en helhetlig politikk" overfor en slik mangfoldighet av aktiviteter, bør det ikke overraske at man ofte møter problemer - bl.a. i tilknytning til politikkutformingen for den enkelte sektor. Men samtidig er det viktig at sektorene ikke opererer i isolasjon og innenfor vanntette skott - tilgangen på dyktige forskere er f.eks. ikke sektorspesifikk.

3 Departementenes FoU-engasjement

3.1 Den første etterkrigstid - stor grad av delegering

Etableringen av forskningsrådene og Forskningsrådenes Fellesutvalg ble dominerende innslag i det offentlige FoU-engasjement i den første etterkrigstid. Selv om de respektive forvaltningsdepartementer hadde nær kontakt med rådene og fortsatt var ansvarlige for hovedlinjene, bidro nok rådsmodellen til at departementene ble relativt *lite engasjert* i forskningsspørsmål den første tiden. Det sterke og relativt autonome finansieringsinnslag via tippemidlene kom nok til å forsterke denne tendens. Det dreide seg dessuten om grunnforskning og forskning som primært kunne betjene bestemte næringer. Den offentlige oppgave var stort sett å legge til rette for dette. *Departementene selv* som planleggende og besluttede organer, var sjelden sett på som intenderte brukere på denne tiden. Samtidig følte man nok i de respektive departementer at delegeringen til forskningsrådene fungerte relativt bra - i den utstrekning man overhodet var opptatt av forskning. Behovet for kompetanseoppbygging var overveldende den gang. Hvordan man gjorde det interesserte mindre - det sentrale var å få noe i gang.

3.2 Nye tendenser på 1960 og -70 tallet

Først på slutten av 1960-årene finner vi *to tendenser* som kunne plassere departementene i en langt mer sentral posisjon vis-à-vis forskningen. I sin første melding fra 1968 gjorde Hovedkomiteen seg til talsmann for et *sektorprinsipp* i forskningen når den uttalte at "hvert fagdepartement bør ha ansvaret for finansiering og for formulering og prioritering av oppgaver i anvendt forskning av interesse for dets forvaltningsområde".

Den andre tendensen fra disse årene - departementenes direkte engasjement i formuleringen av forskningsoppdrag via *egne oppdragsmidler* - skulle likevel få et større gjennomslag. I regjeringens langtidsprogram fra 1970-73 heter det at:

Forskning som grunnlag for det enkelte departements planleggings- og kontrollvirksomhet kan vanskelig tenkes organisert tilfredsstillende uavhengig av departementet. Det må innarbeides i de enkelte departementenes budsjetter midler til å finansiere slik forskning.

Denne formuleringen fanget opp *en voksende tro på forskning* som et egnet virkemiddel - også for departementene som forvaltere av en stor og delvis problemfylt offentlig sektor. Tanken om øremerkede midler til "*forskning, utredning, forsøk m.v.*" med full avgjørelsesmyndighet for anvendelse av disse midler på prosjekt- og programnivå i de respektive departementer, fikk betydelig

gjennomslag. Interessant nok forutsatte Finansdepartementet de første årene at det ble innhentet faglige konsulentuttalelser om prosjektene fra et forskningsråd. De nye plan- og utredningsavdelingene som man etter hvert hadde fått i de fleste departementer, ble spesielt viktige for gjennomføringen av det nye departementsengasjementet på forskningsområdet. De nye avdelingene grep med behendighet dette virkemiddelet. I løpet av 1970-årene fikk de fleste departementer slike midler til disposisjon. Tidlig på 1980-tallet var departementene årlig engasjert i ca. 600 prosjekter av denne art, noe som selvsagt også gav god kontakt til en del forskere og forskningsmiljøer - selv om omfanget av slik kontakt var svært ujevnt.

Mens tanken om slike oppdragsmidler ble gjennomført relativt hurtig, kan man neppe si det samme om tanken om et sterkere totalt departementalt sektoransvar på forskningsområdet. Departementene har i svært varierende grad ført noen bevisst og artikulert forskningspolitikk på sine respektive områder - og integrasjonen med *andre virkemidler* har ofte vært svak. Understrekningen av departementenes ansvar har m.a.o. vært tilstrekkelig til å forhindre en skjerpet tverrdepartemental koordinering, men på den annen side har den praktiske oppfølging av *sektoransvaret* i det enkelte departement stort sett vært svært beskjedent.

3.3 1980-tallet - departementenes forskningsengasjement i søkelyset

I dag finansierer samtlige departementer FoU-virksomhet i større eller mindre grad. Gjennom direkte representasjon i forskningsråd, styrer og råd for forskningsutførende enheter og programmer, har departementene atskillig kontakt med forskning. Men situasjonen er forskjellig for de enkelte departementer, og vi står overfor et *svært heterogent bilde*. Generelt sett finansierer departementene FoU-virksomhet på tre måter:

- a) Gjennom eksterne FoU-finansierende organer som forskningsråd, fonds o.l.
- b) Direkte over forskningsstedenes grunnbudsjetter (institutter, læresteder)
- c) Via program og prosjektmidler til "forskning, utredning, forsøk m.v."

I de senere år har en rekke spørsmål i tilknytning til departementenes forskningsengasjement blitt reist. Det var særlig *Thulin-komiteen* som i 1981 fikk debatten for alvor i gang ved å stille spørsmål om hensiktsmessigheten av departementenes oppdragsengasjement og deres direkte representasjon i forskningsrådene. Men også spørsmål om "fristilling" av departementstilknyttede institutter og departementenes finansieringsansvar m.h.t. kompetanseoppbygging og "orientert grunnforskning" har senere kommet til. Samtidig har flere departementer tatt opp sitt eget forskningsengasjement - eller deler av dette - til behandling i egne utvalg e.l.

Forskningsmeldingen, som ble lagt fram av Regjeringen Harlem Brundtland våren 1981, etterlyste en større grad av samordning av departementsmidlene. Større *forskningsprogrammer* - "som ikke må få en for stram tidsramme og som fortrinnsvis kan administreres av relevante forskningsråd", anbefales. Også Stortingskomiteen uttalte seg kritisk til den praksis som var etablert gjennom departementenes prosjektmidler.

I 1983 fattet regjeringen Willoch beslutning om å koble forskningsrådene sterkere inn i behandlingen av *forskningsdelen* av departementenes oppdragsmidler. I budsjettforslaget for 1985 heter det at "detaljeringen og eventuell administrering av prosjektmidler til forskning av betydning for sentraladministrasjonens saksområder overlates til forskningsrådene eller klareres av dem". *Utpregede utredningsoppgaver* forutsettes derimot håndtert som før - av fagdepartementene. I forskningsmeldingen fra 1984 begrunnes omleggingen som følger:

Forskningsrådene bør være hovedkanaler for departementenes engasjement i forskning. Departementenes eventuelle representasjon i forskningsrådene må være knyttet til formidling av brukerinteresser på bestemte områder. Styringsfunksjonen bør i hovedsak være dekket ved tildeling av midler på sektorer, ved utforming av programmer og gjennom oppnevning av forskningsrådsmedlemmene.

Statsråd Langslet uttalte i 1985 at han så denne omleggingen som et viktig tiltak for å unngå at myndighetene opptrer med overordnet autoritet i spørsmål som har med *faglig autoritet og kvalitet* å gjøre - forskerautonomien bør her beskyttes og "*miniforskningsråd*" unngås i sentraladministrasjonen. Åpenbart var det en del mindre heldige prosjektavgjørelser som skremte og som ledet til krav om et sterkere faglig innslag i avgjørelsesprosessen. Hvordan denne omleggingen har virket i praksis er ennå bare i liten grad klarlagt. Utviklingen i forholdet mellom departementene og forskningsrådene er i denne forbindelse helt sentralt.

4 Forskningsrådene - etablering

Det var tre relativt uavhengige initiativ som ledet til etableringen av våre første forskningsråd:

- a) Den *tekniske forskningsorganisasjon* kom i 1945 under utredning av et bredt sammensatt utvalg med NTHs rektor Fredrik Vogt som formann.
- b) *Forslaget om tipping* i forbindelse med idrettstevlinger etc. ble tatt opp igjen høsten 1945 med Rolf Hofmo som drivkraft.
- c) *Landbruksdepartementets "Forsøksutvalg"* fra 1941 - med professor Ødelien som formann - avgav Delinnstilling I i mars 1946.

Vogt-komiteen arbeidet meget hurtig. Etter en drøfting av ulike alternativer, samlet komiteen seg om et forslag om å etablere et forskningsråd som et *uavhengig samarbeidsorgan* mellom forskning, industri og offentlige myndigheter. Regjering og Storting fulgte raskt opp forslaget - sistnevnte i et enstemmig vedtak 10.07.1946.

Et forslag om å starte tipping hadde falt i Stortinget i 1930-årene. Forslaget ble tatt opp igjen i 1945 med sjefen for Statens Idrettskontor, Rolf Hofmo, som drivkraft. Professor Otto Lous Mohr ved Universitetet i Oslo fremmet i denne forbindelse tanken om å *dele tippeoverskuddet* mellom "den legemlige og åndelige idrett" - og anbefalte at forskningsdelen skulle fordeles av et forskningsråd med ti medlemmer. Regjeringen fulgte i hovedsak dette forslaget, og en egen tippelov ble vedtatt med overveldende flertall i Stortinget i 1946. Etter en del utredningsarbeid i KUD med ekspedisjonssjef Olaf Devik som drivkraft og en høringsrunde, ble NAVF etablert som tippingens ektefødte barn i 1949 - kanskje noe sent i forhold til prinsippvedtaket fra 1946.

Forsøksutvalget under Landbruksdepartementet gikk i sin innstilling fra mars 1946 inn for styrking, bedre samordning og organisatorisk oppbygging innenfor landbruksforskningen (bl.a. gjennom avgifter på jordbruksvarer). Utvalget lanserte derimot ikke noe forslag om et eget forskningsråd selv om det var inne på tanken. Inspirert av NTNf-modellen, det parallelle arbeidet med utformingen av NAVF i KUD og ikke minst utsiktene til å få tilgang på tippemidler - fikk derimot Landbruks- departementet til å gå inn for forskningsrådsmodellen, og NLVF så også dagens lys i 1949.

Ved utformingen av de nye rådene gjorde man flere viktige valg, bl.a. følgende:

- a) Rådene fikk en *betydelig selvstendighet* vis-à-vis de respektive departementer. Spørsmålet om grad av slik selvstendighet ble inngående diskutert allerede ved forberedelsen av NTNF, bl.a. i lys av de negative førkrigserfaringene med en egen forskningsadministrasjon i Handelsdepartementet.
- b) På *landbruksområdet* valgte man ett felles organ for landbruk, skogbruk og veterinærmedisin i stedet for separate organer for hvert av disse områder. "At landbruket, både når det gjelder forskningen og andre spørsmål, står samlet", stod sentralt i departementets overlegninger.
- c) Innenfor NAVF fikk både *humaniora* og *samfunnsvitenskap* allerede fra starten egne grupper parallelt med medisin og naturvitenskap. Internasjonalt avviker dette atskillig fra etterkrigsinitiativene i den angloamerikanske verden, hvor humaniora og samfunnsvitenskap som regel ikke fikk et slikt selvstendig innpass i rådsstrukturen så tidlig.

Enigheten omkring etableringen av rådene synes å ha vært stor. Bare i enkelte mindre spørsmål var meningene delte. Dette gjaldt blant annet i spørsmålet om forholdet mellom departementsrepresentanter og forskerrepresentanter i NAVF. Også dannelsen av en egen samfunnsvitenskapelig gruppe i NAVF med et delvis *anvendt siktemål* ledet til en del debatt bl.a. i Det Norske Videnskaps-Akademi i Oslo.

5 Forskningsrådsorganisasjonen under debatt

5.1 Fem runder

Forskningsrådene ble ingen "døgnfluer", tvert om fikk de tidlig en sentral plass i norsk forskningsorganisasjon. Nettopp denne sentrale plass gjør det naturlig at man fra tid til annen har fått diskusjon om rådsorganisasjonen. Kronologisk kan man skille mellom følgende fem faser:

- i) De første 20 år preget av *enkelstående forslag* til nye råd.
- ii) Perioden rundt 1970, hvor rådsorganisasjonen *i sin fulle bredde* kom på dagsorden.
- iii) Midten av syttiårene - debatt og partipolitisk uenighet om et eget forskningsråd for *samfunnsplanlegging*.
- iv) 1984 - Kultur- og vitenskapsdepartementet (KUD) setter igjen rådsorganisasjonen på dagsorden.
- v) 1989 - Forskningsråd? Ett forskningsråd? Ny utredningsfase lanseres i forskningsmeldingen. Grøholt-utvalg.

5.2 De første 20 år - ikke flere forskningsråd

Rådsorganisasjonen synes å ha blitt lite diskutert i de første 20 etterkrigsår. To forslag om nye forskningsråd ble derimot behandlet relativt inngående - selv om ingen av dem ble realisert. Fra *Forbrukerrådet* kom det forslag om et eget forskningsråd for forbrukerspørsmål mens et eget *fiskeriforskningsråd* ble etterlyst i Stortinget ved flere anledninger.

Fra myndighetenes side la man betydelig vekt på at nye forskningsområder burde tas opp innenfor den eksisterende rådsstruktur - nye organer trengtes ikke. For fiskeriforskningen betydde det mye at man allerede fra århundreskiftet hadde bygd opp forskningsaktivitet i tilknytning til fiskeridministrasjonen - en organisasjon som de sentrale aktører synes å ha vært stort sett fornøyd med.

5.3 Rådsorganisasjonen på dagsorden i full bredde - 1968-1972

På slutten av 1960-tallet ble hele rådsorganisasjonen for første gang tatt opp til drøfting. Hovedarenaen for disse drøftinger var i første rekke *Hovedkomiteen for norsk forskning*, Arbeiderpartiet og *delvis Høyre*. Tanker om en relativt annerledes forskningsrådsstruktur ble drøftet. Bakgrunnen var et løfte fra statsminister Borten i Stortinget våren 1970 om å legge fram en egen stortingsmelding om forskningens organisasjon, basert på en utredning fra Hovedkomiteen.

En rekke *alternative modeller* ble drøftet i Hovedkomiteen i denne forbindelse - så vel som i egne forskningsutvalg innenfor både Arbeiderpartiet og Høyre.

Noe forslag til en samlet rådsorganisasjon ble likevel ikke lagt fram. Hovedkomiteen greide ikke å samle seg om noe konkret alternativ. Uenigheten i spørsmålet om *et eget forskningsdepartement* kom til å dominere og langt på vei lamme komiteens arbeid i en lengre periode.

5.4 Uenighet om forskningsråd for samfunnsplanlegging

Selv om Arbeiderpartiets utredningsutvalg med Per Kleppe i spissen ikke fullførte sitt arbeid, dukket likevel et konkret forslag fra disse drøftinger opp på *partiets arbeidsprogram* for 1974-77. Her heter det at "En vesentlig større andel av forskningsinnsatsen bør skje på områder av stor samfunnsmessig betydning og særlig på felter som er viktige for omformingen av samfunnet". Et eget forskningsråd for *samfunnsplanlegging* ble i denne forbindelse foreslått.

Dermed var et konkret organisasjonsforslag på dagsorden. Dette skulle fange atskillig interesse i flere år framover. For første gang i etterkrigstiden fikk man også *partipolitisk uenighet* om et forskningspolitisk spørsmål av noen størrelse. Arbeiderpartiet var igjen kommet i regjeringsposisjon høsten 1973, og Regjeringen Bratteli gjorde snart forslaget til sitt eget (første gang i oljemeldingen 1974). I Høyre ble spørsmålet inngående diskutert i *partiets forskningspolitiske utvalg* - med Lars Roar Langslet som formann. Utvalget gikk enstemmig mot forslaget og uttalte at man tar "... avstand fra at forskningsråd opprettes som instrumenter for den løpende politiske planlegging. Det vil for samfunnsfagene spesielt kunne medføre at forskningen presses for ensidig inn på strengt styrt, anvendt forskning, hvilket vil kunne svekke modningen av disse fagene". Utvalget så det også som en hovedregel ikke å utvide tallet på forskningsråd.

I Hovedkomiteen ble forslaget behandlet av et eget utvalg, som konkluderte med å lansere et eget råd for forskning for samfunnsplanlegging *innenfor NAVF*. Regjeringen holdt på sitt, men vant ikke fram i Stortinget. Høyresiden mente at samfunnsfagene ikke var "modne" for stor nærhet til den politisk/administrative planleggingssfære, mens Sosialistisk Venstreparti var redd for å styrke "planleggingsteknokratiet". Dette er en av de ytterst få ganger Stortinget har vært splittet i

et sentralt forskningspolitisk spørsmål. Resultatet av behandlingen ble det nye rådet RFSP innenfor NAVF.

5.5 Forskningsmeldingen 1984 - NORAS fødes

I forbindelse med forskningsmeldingen i 1984 sendte Kulturdepartementet spørsmålet om en eventuell "omstrukturering av forskningsrådssystemet" på høring. Grunnlaget var en uttalelse fra Forskningspolitisk råd og et foredrag av avtroppende formann i Hovedkomiteen, professor Tore Lindbekk og en kort uttalelse om rådsstrukturen fra OECDs gjennomgang av norsk forskningspolitikk. Forskningspolitisk råd gikk inn for en sammenslåing av NLVF og NFFR, et renere industrirettet NTNf i nær kontakt med Industrifondet (bl.a. overføring av de samfunnsrettede institutter til et nytt råd) og et nytt forskningsråd for forvaltning og tjenesteyting med tyngdepunkt i samfunnsfagene og med RFSP som kjerne. Rådet mente videre at NAVF i hovedtrekkene burde opprettholdes som et "almenvitenskapelig grunnforskningsråd" - dog med *spesifikasjon* av fagrådenes midler i Stortingets budsjettproposisjoner.

Høringsrunden førte ikke til særlig debatt, og regjeringen fulgte opp Forskningspolitisk råds forslag om etablering av NORAS, noe som overrasket enkelte i lys av Høyres og særlig statsråd Langslets skepsis til samfunnsforskning på 1970-tallet. Forslaget ledet også til forbausende lite debatt i lys av det som hendte midt på 1970-tallet. I Stortinget ble forslaget enstemmig vedtatt. For øvrig kan man merke seg at denne forskningsmeldingen sterkt betonte forskningsrådenes sentrale plass i norsk forskningsorganisasjon - bl.a. gjennom understrekningen av rådenes oppgaver som strategiske, finansierende og evaluerende organer.

5.6 1990 Forskningsrådene utvalgsbehandles

Under forberedelsen av forskningsmeldingen fra 1989 ble åpenbart forskningsrådsmodellen utsatt for en del kritisk "saumfaring" - og drastiske strukturendringer ble drøftet. Dette fikk finansråd Tormod Hermansen til å hevde at "den nye meldingen er preget av en nesten antagonistisk holdning til forskningsrådene". Men meldingen nøyde seg med å foreslå "en grundig vurdering av forskningsrådsstrukturen". Tallet på styringsorganer har vokst sterkt, og arbeidsdelingen er uklar ifølge meldingen - som også nevner muligheten for å ha bare ett forskningsråd i framtida. I mars 1990 ble så Grøholt-utvalget oppnevnt.

6 Forskningsrådene - hva annet har vært diskutert?

i) NTNFs arbeidsfelt - dybde og bredde.

Med teknisk forskning som basis og en klar problemorientering, kom NTNf etter hvert i kontakt med - og ble sett på - som et nyttig redskap for mange organer, ikke minst gjaldt dette flere andre departementer enn Industridepartementet. Samtidig er naturligvis et forskningsråd av denne karakter ikke noe statisk organ, men en institusjon hvis arbeidsområde påvirkes ved *institusjonelt lederskap og styring* fra overordnede myndigheter. Ved en drøfting av NTNFs arbeidsfelt er det særlig to dimensjoner som påkaller interesse:

- *dybden* i rådets engasjement på det industrielle området og
- *bredden* i arbeidsfeltet, særlig vis-à-vis offentlig forvaltning utenfor Industri-departementets område.

Vi konstaterer da det kanskje noe overraskende i at rådets ekspansjon ikke har skjedd i særlig utstrekning langs *industridimensjonen*; introduksjonen av bransjeforskningsfond, utviklingsfond og utviklingskontrakter uavhengig av NTNFs organisasjon vitner om det. Veksten i bredden er derimot åpenbar, ja, etter hvert var den gått så langt at rådet kom til å se på seg selv også som et forskningsråd for "*deler av forvaltningen*". I rådets første langtidsplan - fra jubileumsåret 1971 heter det i "Strategi-avsnittet" om utvikling og tilpasning av NTNFs arbeidsfelt:

De arbeidsoppgaver NTNf står overfor er etter hvert blitt mer komplekse og i større utstrekning av tverrfaglig karakter, slik at det for deres løsning kreves innsats også fra disipliner som organisasjonsteknikk, sosiologi, sosialøkonomi og andre grener av samfunnsvitenskapen. Denne situasjon og arbeidet med langtidsplanleggingen vil forsterke den utvikling som har funnet sted de senere år, at NTNf utvikler seg fra å være et rent teknisk-naturvitenskapelig forskningsråd til å bli et forskningsråd for bestemte grener av næringslivet og forvaltningen.

I slutten av syttiårene ble også rådets vedtekter justert og *formålsparagrafen* bragt mer i overenstemmelse med det som faktisk hadde skjedd m.h.t. arbeidsfelt. NTNFs formål ble nå "å fremme den tekniske og dermed sammenhengende forskning til gagn for norsk nærings- og samfunnsliv". Formuleringen gir naturligvis rom for et svært vidt arbeidsfelt både mht. forskningsmessig forankring og problemområder.

Denne veksten i bredden kunne skje som følge av *dyktig entreprenørskap* i rådet - og en voksende tillit i statsapparatet og blant politikere. De siste så på NTNf som et *tjenestevillig organ* med en profesjonell og tilpasningsdyktig organisasjon i klar kontrast til universitetenes og NAVFs ambivalens overfor samfunnsoppgaver definert utenfor forskningen. Ja, tanken om å gi NTNf ansvar for det meste av anvendt forskning og utviklingsarbeid stod ikke fjernt fra enkelte sentrale embetsmenn og politikere på denne tiden.

NTNFs vekst i bredden ble møtt med *en viss motstand* - særlig i to leirer: en forskningspolitisk engasjert gruppe i Arbeiderpartiet med Per Kleppe i spissen og i deler av Hovedkomiteen for norsk forskning. Verken universitetene eller NAVF synes derimot å ha registrert denne problemstillingen den gang. Under forberedelsen til forskningsmeldingen i 1975 kom spørsmålet om en overføring av "de samfunnsrettede NTNf-institutter" til det nye rådet til å få atskillig oppmerksomhet. Men på grunn av sterk motstand i NTNf ble forslaget ikke fremmet i meldingen. Spørsmålet er fortsatt aktuelt - i NTNfs instituttutredning fra 1990 understrekes f.eks. betydningen av at miljø og ressursinstituttene forblir innenfor NTNf-familien.

ii) NAVF - utelukkende et råd for grunnforskning?

NAVF har i alle år vært et forskningsråd med primæroppgaver innenfor grunnforskning - eller snarere tradisjonell forskerstyrt universitetsforskning. Men det har vært unntak - særlig på *det medisinske området*. Innenfor samfunnsforskning, miljøvernforskning og enkelte andre områder har rådet derimot vært preget av atskillige spenninger og konflikter langs denne dimensjonen.

Allerede etableringen av en egen gruppe for "psykologi, utdannings- og ungdomsspørsmål" fra starten i 1949 ble, som nevnt, møtt med en viss skepsis - her brøt man med en ren *disiplintilnærming*. Senere søkte enkelte representanter for statsmyndighetene å få forskerne, særlig samfunnsforskere, til også å påta seg en del anvendte oppgaver initiert av andre enn forskere. Regjeringen holdt bl.a. i 1965 en *kontaktkonferanse* med en del ledende samfunnsforskere. Forskerne var i prinsippet villig til å bistå statsmyndighetene, men "ikke ennå" - fagene var "ikke modne" ble det hevdet - bl.a. av professorene Vilhelm Aubert og Torstein Eckhoff.

Gjennom NAVFs vedtektsendring i 1969 søkte man å få inn *et visst brukerperspektiv* i rådet ved å oppnevne en rekke "brukerrepresentanter" i fagrådene (særlig det samfunnsvitenskapelige), hovedsakelig fra departementene. Men dette fungerte lite tilfredsstillende i manges øyne. Sammen med framveksten av de såkalte departementsmidler til "forskning, utredning, forsøk m.v." bidro nok dette til at Arbeiderpartiet - med Per Kleppe i spissen - i 1973 lanserte forslaget om et eget *forskningsråd for samfunnsplanlegging*. Forslaget om et slikt selvstendig råd

falt som nevnt i Stortinget, men rådet ble etablert i NAVF som et femte fagråd - for igjen å danne kjernen i NORAS i 1987.

Men diskusjonen om plassen for *anvendt og brukerorientert forskning* i NAVF pågår fortsatt selv om problemstillingen ikke alltid er like eksplisitt. Det er spesielt samfunnsforskning og miljøvernforskning som står i fokus i denne forbindelse - ikke minst i tilknytning til programforskning initiert av departementene i tråd med omleggingen midt på 1980-tallet. Disse spørsmål er åpenbart knyttet til NAVF/RSF og NORAS-diskusjonen og Nasjonalkomiteen for miljøvernforskning, som Miljøverndepartementet tok initiativet til for noen år siden. Samtidig synes NAVFs medisinske råd å ha utvidet sitt arbeidsfelt i anvendt retning relativt problemfritt. I dag synes dette rådet langt på vei å se på seg selv som et råd for medisinsk forskning og helsespørsmål.

iii) Hva er rådenes oppgaver? Hvem skal gjøre hva?

Bortsett fra diskusjonen om NTNFs vekst i bredden og NAVFs grunnforskningslinje/universitetslinje, er hovedinntrykket at oppgavefordelingen mellom rådene ikke har voldt de store problemer - og *flere tilpasninger* og arronderinger har skjedd på grunnlag av kontakt rådene imellom. Men noen konflikter av denne art har også dukket opp fra tid til annen. I den senere tid har det særlig vært knyttet til rolle- og arbeidsfordeling i miljøvernforskningen (Nasjonalkomiteen for miljøvernforskning), havbruksforskningen, samfunnsforskningen og enkelte av innsatsområdene.

Spørsmålet om ansvaret for den såkalte "*tekniske grunnforskning*" har dukket opp i den senere tid. Men spørsmålet er ikke helt nytt - allerede i forbindelse med Hovedkomiteens organisasjonsgjennomgang tidlig på 1970-tallet - lanserte man tanken om å inkludere teknisk grunnforskning som et femte råd i NAVF. NTNFs sterkere industrierorientering i de senere år har åpenbart aktualisert problemstillingen ytterligere. I dag mottar NAVF langt flere søknader fra dette området - noe rådet også har informert departementet om for en tid tilbake.

Innenfor NAVF, som er en paraplyorganisasjon for fire universitetsrettede råd, dukker det også noen ganger opp spørsmål om hvor enkelte disiplin- eller temaområder "hører hjemme". Forankringen av den såkalte *tverrfaglige forskningen* har her voldt størst problemer - og bl.a. resultert i atskillige diskusjoner om hva som hører hjemme på styreplan og hva som bør forankres på rådsnivå. Langt sjeldnere dukker det opp spørsmål om forankringen av en disiplin, men interessant nok har *psykologiens plassering* i forhold til samfunnsvitenskap og medisin nettopp vært under behandling i NAVF - noe som har resultert i en overføring av dette ansvaret til det medisinske rådet.

iv) Institutt drift i rådsregi?

Det kom tidlig til uttrykk en viss uenighet i spørsmålet om rådene kan og bør initiere og drive institutter. Spørsmålet ble sett på som *kontroversielt* allerede i Vogt-komiteen i 1946 og drøftes lite i komitéinnstillingen. Men det heter at "nye institutter - sentralinstitutter eller bransjeinstitutter - kan opprettes hvor ingen bestående institusjoner er nær til å utføre de forskningsoppgaver rådet vil ta opp." Dette ble ikke tatt eksplisitt inn i NTNFs vedtekter i 1946 - derimot i NAVFs i 1949. Snart skulle det vise seg at NTNf uten eksplisitt vedtektsmessig dekning ble den store instituttbygger - ikke NAVF med vedtektene "i orden" på dette punkt.

Under behandlingen av NTNFs store forskningsutredning fra 1964 ble det stilt et visst spørsmålstegn ved om *instituttlinjen* var ført for langt. Industriministeren - statsråd Sverre W. Rostoft - tok til orde for mer tidsbegrensede *prosjekt- og programbevilgninger* som et alternativ - han hadde åpenbart problemene ved Institutt for atomenergi (IFA) i tankene. Her stod man med en stor stab uten noen klar hovedoppgave ("mission") lenger. Interessant nok ble det i forbindelse med oppfølgingen av denne utredningen også stilt spørsmålstegn ved industriens nytte av instituttene.

NTNF svarte med å gå over til en sterkere markeds- og *oppdragslinje* - kundene/brukerne skulle formulere oppdrag og betale for dem. I 1981 tok Thulinutvalget til orde for å gå enda lenger i denne retning - og en *såkalt fristilling* med overgang til stiftelsesform ble snart gjennomført for NTNFs institutter.

I sin instituttutredning på oppdrag fra Næringsdepartementet i 1990, betoner NTNf behovet for større instituttenheter - og *instituttkonserner*, basert på geografisk lokalisering. Men i debatten har NTNFs nye *finansieringsprinsipper* overfor instituttene kommet mest i fokus. Rådet tar gjennom dem sikte på å styrke brukernes innflytelse over instituttene ytterligere.

v) Rådenes sammensetning

Rådenes sammensetning har i hovedsak vært avpasset etter *rådenes hovedoppgaver*; et forsker- og universitetsdominert NAVF og en blanding av forskere og brukere innenfor sektorrådene. De aktuelle gruppe- og organisasjonsinteresser har stort sett fått sin fast tilmålte plass i tråd med etterkrigstidens norske statsskikk for den slags.

Etter hvert *vokste rådenes medlemstall* betydelig - for NTNFs vedkommende primært som følge av de mange departementer rådet etter hvert tok sikte på å betjene og for NAVFs vedkommende som følge av statsråd Kjølvs Egelands store interesse for de nye distriktshøyskolene på 1970-tallet. Først på begynnelsen av 1980-tallet foretok man en sanering av medlemstallet etter initiativ av Hovedkomiteen.

Spørsmålet om medlemmenes *kvalifikasjoner* og egnethet for oppgaver av denne art har vært lite fremme i debatten inntil Lindqvist-utvalget betonte betydningen av

"vetenskaplig eminens och omdøme" - og stilte seg åpenbart noe uforstående til NAVF-rådenes sammensetning i så måte. Hovedinntrykket av en sammenligning med rådets første periode må nok gi Lindqvist rett på dette punkt - forskerrepresentasjonen var sterkere den gang.

vi) Rådernes interne struktur

Rådernes interne struktur har endret seg atskillig gjennom årene. I de senere år har *alle sektorrådene* fått en relativt lik struktur med et styre og en langt større rådsforsamling. Mellom disse organer har man opplevd en del kompetansestrid. Senest i 1989 drøftet NTNf dette spørsmålet inngående.

Også NAVF har opplevd kompetansestrid mellom styre og fagrådene. Her har det både innenfor og utenfor rådet flere ganger dukket opp ønsker om å få en direkte øremerket *budsjettildeling* til fagrådene fra regjeringen. Internt er det særlig naturvitere og medisinerne som har forfektet dette synet. Lindqvist-utvalget og Forskningspolitisk råd har også gått sterkt inn for dette alternativet. Rådets formann, professor Sejersted, begrunnet forslaget med at noen beslutninger - deriblant NAVF-fordelingen - bør tas på det politiske nivå:

De politiske myndigheter bør tvinges til å ta de rent politiske avgjørelser. Hvor meget vårt samfunn bør satse på humanistisk, naturvitenskapelig, medisinsk eller samfunnsvitenskapelig forskning er ikke et spørsmål som først og fremst bør avgjøres av forskere - til det har de ingen kompetanse. At de politiske myndigheter vegrer seg for "å ta opp hansken", er forståelig, men intet argument mot å forsøke å få dem til å gjøre det.

Men NAVF protesterte - dette synet ville innebære oppgivelse av *den bærende ideen med NAVF*: "at den grunnforskning, i hovedsak utført ved universitetene og de vitenskapelige høyskolene, som støttes av generelle kulturpolitiske og utdanningspolitiske grunner, står sterkere samlet enn om den er fragmentert og splittet." Forskningsmeldingen fulgte ikke opp Forskningspolitisk råds syn.

vii) Samarbeid mellom rådene

I 1949 - da NAVF og NLVF ble etablert - fikk vi i tillegg *Forskningsrådenes fellesutvalg* for de tre daværende råd. Dette var i utgangspunktet ment som et relativt *ambisiøst kontakt- og samordningsorgan* mellom rådene fra myndighetenes side. Men dette lyktes etter hvert dårlig - "rådene møttes for å bli enige om fordelingen av tippemidlene, og siden gikk de hver til sitt", ble det sagt. Utvalget lå nede fra 1960 og ble formelt avvirket da Hovedkomiteen ble etablert i 1965.

Hovedkomiteen hevdet i begynnelsen av 1970-årene at "forskningsrådenes virksomhet ikke var tilstrekkelig koordinert og at arbeidsdelingen dem imellom var

uklar". Komiteen konkluderte bl.a. med at Hovedkomiteen også kunne påta seg eksekutive funksjoner, bl.a. som "et plan- og koordineringsorgan for forskningsrådenes virksomhet".

Forskningsrådene likte åpenbart denne tanken dårlig og tok i 1971 initiativ til dannelsen av *Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU)*. Dette organet har siden vært i funksjon - primært som et kontakt- og samarbeidsorgan med konsensus som styringsprinsipp og et lite, alternerende sekretariat. Også FSUs virksomhet ble kritisert fra Hovedkomiteens side tidlig på 1980-tallet.

På 1980-tallet har spørsmålet om en styrking av dette samarbeidet dukket opp flere ganger. Forskningspolitisk råd tok bl.a. til orde for dette i 1984, og dette synet fikk gjenklang i forskningsmeldingen fra samme år. I denne tok man til orde for "systemer for forpliktende samarbeid og kontakt". Regjeringen gav videre uttrykk for at den hadde tillit til at rådene selv bygde ut dette samarbeidet, men la også til at den "kontinuerlig ville vurdere om samarbeidet er tilstrekkelig utbygd".

FSU synes å ha fått i gang et noe bedre samarbeid i de senere år - bl.a. i tilknytning til hovedinnsatsområdene. Men problemstillingen er åpenbart fortsatt aktuell. Samtidig er det lett å forstå at et *sektorbasert forskningsrådssystem* bare i begrenset grad kan utsettes for en sektorovergripende samordning som ikke er forankret i en samordning av sektorene på regjeringsplan (her er stridighetene omkring havbruksnæringen et godt eksempel). I enda høyere grad vil dette resonnement kunne gjøre seg gjeldende overfor et forslag om å slå sammen de nåværende norske råd med de eksisterende arbeidsoppgaver til ett og forankre dette under ett departement.

viii) Forholdet til myndighetene

Allerede fra starten ble det understreket at forskningsrådene skulle være *aktive og handlekraftige organer*. Initiativ ble forventet. Man ønsket ifølge statsråd Lars Moen, å skape "noko anna" enn både de vitenskapelige fond og den departementsmodellen som ble lagt til grunn i Handelsdepartementet før krigen. Ikke minst på grunn av tippemidlene ble rådene snart relativt selvstendige. De ble ikke pålagt å følge statens hjemmelssystem - men oppnådde likevel medlemskap i Statens Pensjonskasse for sitt personale. Rådene tok også flere initiativ - selv om bildet her er preget av atskillig variasjon både over tid og mht. hvilket råd det dreier seg om.

På begynnelsen av 1970-tallet ble rådenes formelle stilling en del diskutert. Utvalget, som behandlet "Stortingets kontroll med forvaltningen", nevnte bl.a. NTNf som et eksempel på en forskningsinstitusjon hvis forhold til regjering og departement var *uklart*. På Arbeiderpartiets store forskningspolitiske konferanse i 1970 tok både Kleppe og Lied opp dette spørsmålet. Begge forsvarte en forskningsrådsstruktur, men denne burde være *av en noe mer faglig karakter* enn tilfellet var da.

Den første forskningsmeldingen fra 1975 berørte også spørsmålet og kom med følgende relativt klargjørende bemerkning:

Regjeringen mener at forskningsrådene i prinsippet er underlagt kontroll- og instruksjonsmyndighet fra Storting og Regjering, men at de fortsatt må ha en friere stilling enn den vanlige statsforvaltning. På samme måte som Storting og Regjering har akseptert at visse former for næringsdrift i offentlig regi må skje under et annet regelverk enn vanlig statsforvaltning, er det også grunner som tilsier at administrasjon av forskningsprosjekter og forskningsinstitutter står i en friere stilling.

I forskningsmeldingen fra 1984 heter det at rådene står med ett ben i statsforvaltningen og ett i forskningen. De facto har myndighetene understreket rådenes selvstendighet ytterligere på 90-tallet gjennom betoningen av rådenes *strategiske rolle*. Bare Finn Lied synes å ha sett at dette kan stå noe i kontrast til departementenes rolle - og at frikoblingen fra den politiske prosess kan bli for stor.

Rådene har samtidig gitt uttrykk for en viss misnøye med departementenes tendens til å øremerke budsjettposter i de senere år. Men det største diskusjonstemaet av denne art i etterkrigstiden har vært knyttet til *lønns- og ansettelsesforhold* - særlig for NTNFs vedkommende. Pga. konkurranse med næringslivet har rådet fjernet seg atskillig fra Statens regulativer i så måte. Kontroverser om tilknytning til arbeidslivets organisasjoner - særlig det nye NHO-organet FIA - har også fått rådene status på dagsorden - bl.a. i Finansdepartementet og FAD.

Hovedinntrykket er likevel at rådene har hatt et rimelig godt forhold til de overordnede statsmyndigheter - et forhold også preget av *atskillig kontakt og konsultasjon* begge veier. Men bildet varierer likevel noe over tid. Det er kanskje særlig klart for NTNFs vedkommende, hvor de første 25 år var preget av spesiell stor nærhet ("nærmest idyll", vil mange si) - dette i en viss kontrast til et mer anstrengt forhold i den senere tid - slik særlig striden om IT-programmet (NUIT) viste. Det er også blitt hevdet at øremerkingen, og særlig en tiltagende programforskning basert på departementsfinansiering, tidvis bidrar til en noe for lydhør og til dels servil holdning i rådene overfor departementene.

ix) Vellykkede organer?

Forskningsrådene nyter åpenbart betydelig tillit blant forskere og myndigheter, selv om forargelsene over enkeltavgjørelser kan være stor i en del tilfeller. Modellen med slike "organer på mellomnivå" har slått igjennom også hos oss - i likhet med de fleste andre vestlige land. Men modellen er *ikke alltid like klar*. Hvor mye det dreier seg om et organ som taler forskerens sak overfor myndighetene, og hvor mye

det dreier seg om myndighetenes forlengede arm, er ofte uklart. I hvert fall er det et nasjonalt møtested av stor betydning.

Mens forskningsrådene tidlig på 1980-tallet ble fremhevet som *en spesiell hjørnestein* i norsk forskningsorganisasjon, har rådene mot slutten av 1980-tallet blitt møtt av flere kritiske uttalelser enn tidligere - noen av disse fikk også innpass i forskningsmeldingen fra 1989. Ved universitetene har flere tatt til orde for at en større andel av midlene kanaliseres direkte til institusjonene - og følgelig mindre til rådene - særlig NAVF. Også NTNFs nye budsjett- og instituttpolitikk er møtt med atskillig kritikk i den senere tid.

Myndighetenes betoning av forskningsrådene som *finansierende, strategiske og evaluerende organer* på 1980-tallet, kan neppe sies å ha ledet til store forandringer ennå. Presisjonsnivået er for lavt, og spesielt forholdet til overordnet departement er *lite klargjort*. Man kan sogar også reise spørsmål om rådene er de rette til å evaluere den innsats de selv har satt i gang. Dessuten kan man, med professor Ulf Torgersen, spørre om det er mulig for et forskningsråd å være *dommer* og *entreprenør* samtidig, slik man nå forutsetter.

Rådene er også blitt rammet av den generelle anklage mot norsk universitets- og forskningsadministrasjon - et unødige stort *byråkrati og komitévelde* - ofte preget av problematisk representasjon, habilitetsproblemer og utilstrekkelig faglig tyngde. Verst er kanskje likevel påstanden om at norsk forskning ikke helt har lykkes - *kvalitet og resultater* korresponderer ikke med satsingen i etterkrigstiden. Hvis det skulle være riktig, rammer det naturligvis rådene "midtskips".

Uansett - ovennevnte representerer *nye toner* i den forskningspolitiske debatt og er åpenbart en stor utfordring for forskningsrådene.

7 Hva nå? Noen synspunkter

Jeg skal nå peke på enkelte forhold som jeg finner viktig for arbeidet med forskningsorganisatoriske spørsmål på dette nivå i tiden framover.

i) To hovedperspektiver på forskningsinnsats

I dag møter vi forskning i svært mange forskjellige sammenhenger. Det skyldes primært at forskning er "tatt i bruk" på de forskjelligste områder - slik bl.a. forskere lenge har argumentert for. Prinsipielt sett kan vi likevel nøye oss med en todeling - forskning for en *kunnskapsutvikling per se* ("advancement of knowledge"/grunnforskningsperspektiv) og forskning i en *instrumentell sammenheng* - som et intendert virkemiddel utenfor forskningen selv - i nærings- og samfunnsliv for øvrig. Skillet kommer klarest fram når man spør om *hvorfor* en bestemt forskningsinnsats finansieres - hva er målene med et forskningsråd, forskningsprogram eller forskningsinstitutt? I praksis er dette skillet ofte problematisk, men likevel er det som regel nyttig - ja, langt på vei nødvendig.

En grov differensiering av denne karakter er bl.a. nødvendig for å kunne utforme en forskningsorganisasjon på departements- og rådsnivå - og for å føre en forskningspolitikk og bedømme (evaluere) resultatene av denne. Ved å unndra seg grove klassifiseringer av denne art bidrar man til å tilsløre den aktivitet man er en del av - og unndrar seg langt på vei et hvert resultatregnskap. Dermed er det ikke sagt at det er lett å få oversikt over resultatsiden i forskningen. Men det er en annen sak.

ii) Forskningsansvar i alle departementer

Ovennevnte innebærer at alle departementer bør ha et ansvar for å vurdere forskning som et virkemiddel innenfor sine respektive samfunnssektorer - og eventuelt finansiere, initiere og anvende slik forskning på en hensiktsmessig måte. I denne vurderingen må inngå en vurdering av forskning sammenlignet med *andre virkemidler* med sikte på å løse eller belyse de samme oppgaver (Weinberg-doktrinen). Dessuten må det foregå en vurdering av den faglige gehalt i den forskning man eventuelt velger å satse på.

Dette tilsier også at man ikke etablerer noe forskningsdepartement med ansvar for all FoU-virksomhet - de enkelte departementer bør ha et ansvar for å dimensjonere og finansiere anvendt forskning og utviklingsarbeid på sine respektive områder slik norsk praksis siden Bratteli-regjeringen presiserte dette prinsippet tidlig på 1970-tallet. *Som hovedregel* blir departementsinndelingen bestemmende for forskningen i denne sammenheng - organiseringen av sistnevnte kan bare i begrenset utstrekning forventes å påvirke departements-inndelingen.

Flere av våre departementer har i dag en altfor stor distanse til forskning, og rådgivningen basert på forskning ("scientific advice") er lite utviklet. Det er neppe mangel på byråkrater med dr.grad som forklarer dette, men snarere generell mangel på profesjonalitet innenfor det aktuelle forvaltnings- og politikkområdet. Det er derfor en opprustning som trengs.

iii) Koordination i regjering og departement også nødvendig

Et visst nasjonalt overblikk, koordinering og samordning er også nødvendig på forskningsområdet. I dag er dette en oppgave for Regjeringens forskningsutvalg (RFU) og Forskningsavdelingen i UFD. Her bør nå oppgavene og rutinene gjennomgås og eventuelt presiseres. Det er bl.a. behov for en klargjøring av departementenes/forskningsrådenes ansvar for *orientert grunnforskning* (strategisk forskning), initiering og samordning av departementenes *forskningsprogrammer* og vurdering av kapasitet og hovedretninger innenfor *instituttsektoren* i vid forstand. Dessuten bør budsjettprosedyren på FoU-området gjennomgås. De offentlige FoU-bevilgninger fastlegges i dag langt på vei gjennom et *nullsumspill* innenfor en samlet FoU-ramme. Dette bryter med Weinberg-prinsippet som vi nevnte foran, eksempelvis bør Landbruksdepartementets FoU-bevilgning primært avstemmes mot andre landbrukspolitiske virkemidler - ikke mot FoU-poster innenfor Sosialdepartementet, Næringsdepartementet e.l.

iv) Forskningsråd - et hensiktsmessig mellomnivå

Rådsmodellen har i hovedsak vært vellykket i Norge så vel som i de fleste vestlige land. Internasjonalt er den konkrete utformingen og likhetene størst for universitets- og disiplinforskningsrådenes vedkommende, mens forskjellene er langt større for sektorrådene - naturlig nok. Rådsmodellen gir bl.a. mulighet for god faglig bedømmelse, *nasjonal konkurranse* mellom personer og ulike miljøer og en nasjonal koordinering og styring på avgrensede områder så vel som gjennomføring av nasjonale og internasjonale programmer. Rådene er også vanligvis bedre enn de enkelte institusjoner og departementer til å løse slike oppgaver.

Dette er mest opplagt for råd som betjener universitetssektoren. Hvilke sektorråd som bør opprettes, er langt mindre opplagt og bør avstemmes nøye i forhold til *andre virkemidler* innenfor sektoren. Men forskningsrådssystemet har i dag også klare svakheter i Norge pga. at interesserepresentasjon og forhandlingsmekanismer ofte får atskillig plass i praksis. Men hvilke alternativer som kan ivareta disse oppgaver på en bedre måte enn forskningsrådene, er ikke åpenbare - ifølge Tormod Hermansen, som nettopp har levert sin utredning om "En bedre organisert stat".

v) **Organisasjon i tråd med "National needs and scientific opportunities"**
Vi snakker gjerne om at en forskningsorganisasjon skal ivareta relevans og kvalitet i forskningen. Amerikanerne understreker snarere at en forskningsorganisasjon (og FoU-satsing) skal tilpasses "*national needs and scientific opportunities*". Dette er en klargjørende formulering på flere måter.

Grunnforskningen skal skje innenfor en organisasjon preget av "scientific opportunities" som ledetråd. Anvendt forskning må derimot *både* kobles til anvendte mål ("national needs") utenfor forskningen, og det må eksistere "scientific opportunities" på feltet. Det siste er ikke alltid tilfellet - og konsekvensene kan bli feilsatsinger - slik tilfellet bl.a. var med president Nixons kreftforskningskampanje på 1970-tallet. Hvorvidt det er fruktbart å satse på forskning på et felt, må være en sentral oppgave for en forskningsorganisasjon å bedømme - her er evne til å være *faglig på høyden* og å unngå moteretninger og åpenbare feilslag viktig. Hvordan norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden i så måte vurderes, bør være et viktig datum for eventuell reorganisering av vår rådsstruktur. Samtidig indikerer ovennevnte sitat at vår forskningsorganisasjonen bør ha klare mål - nasjonale sektormål eller mål med sikte på "advancement of science".

Ved en konkret organisasjonsutforming bør naturligvis den faglige disiplinbasis og profilering tilpasses oppgavene. Eksempelvis betones for tiden ofte behovet for å bringe både biologiske og fysiske fag sammen i miljøvernforskningen. Den interne *organisasjonskultur* er også viktig - og bør tillegges vekt ved organisasjonsutformingen. Det er ikke sikkert at industriutvikling og forskning i gresk mytologi trives helt godt i intimt samliv.

vi) **Ny rådsorganisasjon eller ny politikk i rådene?**

Drøftinger om rådsorganisasjonen bør også inkludere analyser av den praksis og politikk som rådene har fulgt i de senere år. Kanskje det snarere er politikken enn rådsorganisasjonen som bør justeres? Kompetanseprofilen i stabene? Personalproblemer løses? Eller enkelte av rådenes rammebetingelser? Erfaringene med innsatsområdene og deres noe tilfeldige innpassing i rådenes organisasjoner bør også inkluderes i disse drøftingene. Uansett - en ytterligere presisering og drøfting av rådenes oppgaver og arbeidsmetoder bør også etterstrebnes. Samtidig bør man forvente en del konflikter om grenselinjer og "gråsoner" uansett rådsorganisasjon o.l. Den moderne FoU-virksomhet er ytterst kompleks og omfangsrik (12 000 mill. kr i offentlige utgifter til FoU i Norge i 19xy).

vii) **Rådgivningsoppgavene er også viktige**

Forskningsrådenes faglige og forskningspolitiske rådgivningsoppgaver er også meget viktige - noe som ikke alltid kommer klart nok fram i dag. Tendensen er ofte at rådene er flinkere til å be om penger - og å fordele dem - enn til å gi faglige og

forskningspolitiske råd til myndighetene. Også rollen som *talsmenn for sektorene* har ikke alltid vært godt nok ivaretatt. Lindqvist-utvalget mente f.eks. at NAVF ikke alltid har vært grunnforskningens talsmann på en tilstrekkelig overbevisende måte, og hadde kanskje også enkelte opportunistiske tilpasninger til aktuelle moteretninger i tankene. Inntrykket er at dette i noen grad også er gyldig for de øvrige råd - strategi og profesjonalitet har ikke alltid vært helt på høyden. Men det er naturligvis en fin balansegang på dette området - rådene skal heller ikke utøve utilbørlig press og lobbyvirksomhet, samtidig som de er myndighetenes eneste organ til å ivareta de respektive interesser. Ansvarer er stort - Kongeriket har ofte ikke andre organer å henvende seg til i en rekke faglige spørsmål.

8 Sluttmerknad

Hovedmønsteret i norsk forskningsorganisasjon ble lagt i den første etterkrigstid gjennom etableringen av tre forskningsråd - to sektorråd og en *samlet rådsorganisasjon* for fire disiplin- og universitetsrettede råd. Senere har regjeringens og departementenes rolle på forskningsområdet også blitt understreket og retningslinjer trukket opp.

Debatt om forskningsorganisasjonen på disse nivåer har dukket opp fra tid til annen. Motsetningene har hittil særlig vært knyttet til to spørsmål; *samordning på regjeringsplan og samfunnsforskning/samfunnsplanlegging*. Den første ledet til en dyp splittelse i Hovedkomiteen for norsk forskning på begynnelsen av 1970-tallet, mens spørsmålet om samfunnsforskningens oppgave og organisering har representert en nærmest kontinuerlig *konfliktlinje* siden NAVF ble etablert i 1949.

Når denne del av norsk forskningsorganisasjon nå står på dagsorden, er det viktig at situasjonen analyseres og drøftes grundig før nye organisasjonskart og retningslinjer trekkes opp. Man bør f.eks. spørre om det er de organisatoriske inndelinger og ansvarsforhold som er skyld i manglende vitalitet i norsk forskning. Eller er det snarere den *praksis og politikk* disse organer har fulgt? Hvor ligger f.eks. ansvaret for "spredningslinjen" i norsk forskning på 1970- og 1980-tallet? Hvorfor investerte vi ikke en større andel av oljepengene i FoU-virksomhet på 1970-tallet? Hvorfor har tippemidlene blitt så svakt forsvart? Har departementer og forskningsråd feilbedømt den *faglige utvikling* på vesentlige områder i norsk etterkrigstid? I så fall - forteller det noe om den forskningsorganisasjon vi burde ha hatt? Eller snarere noe om de staber og rådsmedlemmer man har hatt? Disse spørsmål illustrerer at det nye utvalget står overfor en meget viktig og vanskelig oppgave.

9 Litteratur*

- Steine, Arild Oma (1976): *Ideal og realitet i norsk forskningspolitikk - en studie av Hovedkomiteen for norsk forskning*. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Melding 1976:1.
- NAVFs utredningsinstitut (1976): *Norsk forskningspolitikk i lys av Regjeringens forskningsmelding*. En konferanserapport. Oslo, Melding 1976:4.
- Collett, John Peter og Skoie, Hans (1981): *Teknisk-industriell forskningsorganisasjon i Norge 1945-80. Prinsipiell debatt om hovedlinjer i utviklingen*. (I NOU 1981:30B: Vedlegg til utredning om offentlig støtte til teknisk industriell forskning og utvikling i Norge. Vedlegg 3).
- Skoie, Hans et al (1982): *Departementenes FoU-engasjement*. (Vedlegg 4 til Hovedkomiteen for norsk forskning: Organisering av forskningsvirksomheten i Norge, Oslo, Melding nr. 6, s. 72-136).
- NAVFs utredningsinstitut (1983): *Norsk forskningspolitikk*. Rapport fra en konferanse 21. mars 1983. Oslo, Melding 1983:2.
- Skoie, Hans (1984): *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Melding 1984:8.
- Skoie, Hans (1985): *Departementsmidler til forskning*. Omfang, utvikling og argumentasjon. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Notat 9/85.
- Skoie, Hans (1986): *Staten og forskningsrådene*. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Notat 3/86.
- Skoie, Hans og Vangsnes, Sigmund (1987): *Det norske forskningssystemet - noen hovedtrekk og utviklingstendenser*. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Notat 4/87.
- Narud, Hanne Marthe og Søggen, Randi (1990): *Evalueringsopplegg for hovedinnsatsområdene*. En drøfting. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Melding 1990:1.
- Gornitzka, Åse og Schwach, Vera (1990): *Forskere og forvaltere*. En del tallmateriale som kan belyse omfanget av administrasjon ved universitetene og i forskningsrådene. Oslo, NAVFs utredningsinstitut, Notat 2/90.

* Her er bare tatt med litteratur som søker å belyse organisasjons- og politikktutviklingen på dette området i Norge, og som foredraget særlig bygger på.

NAVFs utredningsinstitutt (1990): *Norsk forskningspolitikk foran 1990-årene*. En konferanserapport. Oslo, Notat 1/90.

Skoie, Hans (1991): *Forskningsorganisasjon på regjerings- og forskningsrådsnivå i noen OECD-land*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Rapport 8/91.

Del II

Bør Norge få et nytt Forskningspolitisk råd?

1 Innledning

Våren 1988 ble Forskningspolitisk råd i Norge nedlagt. Rådet hadde i 1983 avløst Hovedkomiteen for norsk forskning som et generelt rådgivende organ for Regjeringen i forskningsspørsmål. Avviklingen skjedde etter at rådet selv hadde foreslått å utvide sitt saksområde til *forskning og høyere utdanning* med sikte på å utvikle en såkalt kunnskapspolitik. Som vi skal se nedenfor innebærer dette at Norge i dag er det eneste OECD-land innenfor vår gruppe av OECD-land^{*1)} som ikke har et generelt forskningspolitisk råd.

Før vi gir en oversikt over utviklingen i Norge på dette området skal vi imidlertid si litt om hva man sikter til med rådgivning i tilknytning til forskning *på regjeringsnivå* ("science advice to Governments"). Vi skal også gi en kort oversikt over slik rådgivning i utlandet med vekt på ovennevnte OECD-land og særlig Norden. Til slutt skal vi i tråd med oppdraget gi en kort drøfting av argumenter som kan tale for og mot et nytt forskningspolitisk råd i Norge i dag.

* Gruppen består av de nordiske land samt Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Nederland, Canada, USA og Japan.

2 Rådgivning i tilknytning til forskning på regjeringnivå

Forskning og utvikling har fått innpass i de aller fleste samfunnssektorer. Ved siden av å satse på forskning som en kulturfaktor er det blitt vanlig å søke "å ta forskning i bruk" på de aller fleste samfunnsområder. Dette har også den praktiske konsekvens at departementene normalt får et finansieringsansvar for slik "sektorforskning" (sektorfinansieringsprinsippet).²⁾ De samlede beløp som etter hvert sattes på FoU, er også blitt betydelige.

To spørsmål melder seg; hvordan utforme en politikk for den offentlige FoU-innsats og hvordan innfri intensjonene om bruk av forskningsresultater til "å løse eller belyse" en rekke praktiske problemer i samfunnslivet? I engelsk litteratur skiller man i tråd med dette mellom spørsmål og råd knyttet til "*policy for science*" og "*science in policy*".

Når det gjelder slik rådgivning har man søkt å løse det på flere måter i statsadministrasjonen:

- ved ansettelse av embets- og tjenestemenn som har faglig ekspertise og evne til å kommunisere med eksperter - eventuelt bygge opp hele avdelinger e.l. med tyngdepunkt i faglige oppgaver i motsetning til generelle administrative oppgaver
- ved ansettelse av en eller flere vitenskapelige rådgivere - "science advisors" - som vanligvis knyttes direkte til et departement eller Statsministerens kontor på høyt nivå
- ved oppnevning av en ekspertkomité som gir et departement eller hele Regjeringen "tekniske råd" ("science advisory committee") på ad hoc- eller permanent basis.

Også rådgivning av de to siste kategorier har forekommet fra tid til annen i hele dette århundret. Men anvendelse av slik rådgivning skjøt for alvor fart innenfor *militærsektoren* under den annen verdenskrig - særlig i England og USA. Det infløkte vitenskapelige og politiske livet rundt slik rådgivning i forbindelse med Manhattan-prosjektet i USA er bl.a. velkjent.³⁾ Det samme gjelder for den problematiske konflikten mellom lord Cherwell og professor Tizard som utspant seg i statsminister Churchills nærmeste omgivelser i Whitehall under den annen verdenskrig.⁴⁾

På slutten av 1950-tallet ble oppmerksomheten rettet langt mer mot hele FoU-aktiviteten - særlig i USA. *Sputnik-sjokket* og anklager om "a missile gap" førte til en betydelig selvransaking m.h.t. spørsmål knyttet til omfang, innretning, og vitalitet i landets forsknings- og utdanningsinnsats. Dette sammen med et ønske hos president Eisenhower om å få diskutert Pentagons planer m.h.t. nye våpensystemer

utenfor det han senere skulle komme til å kalle "det militært-industrielle kompleks", fikk presidenten til å oppnevne "the Presidents Science Advisory Committee" (PSAC) - en *generell rådgivningskomite* direkte knyttet til Det hvite hus.

Interessant nok oppnevnte Eisenhower samtidig også en personlig *vitenskapsrådgiver* og etablerte en forskningspolitisk avdeling under dennes ledelse i Det hvite hus. Rådgiveren ble også leder for PSAC og bar følgelig flere hatter.

På mange måter ble dette starten til lignende komiteer i mange OECD-land - ikke minst inspirert av drøftinger i OECDs forskningspolitiske komité. Den såkalte "*Piganiol-rapport*" fanget bl.a. opp mye av denne utvikling og komiteens rekommendasjoner fikk stor betydning i mange land. Rapporten ble publisert i 1963. Her hevdet man bl.a. at:

Three specific and interrelated functions need to be performed in every country:

- i) a national policy for science should be formulated;
- ii) the various scientific activities of the country should be co-ordinated; and
- iii) there should be an integration of science with general policy.⁵⁾

I tråd med dette anbefalte komiteen etableringen av "a central science and policy office" i de enkelte land. Det heter videre at

What is here envisaged is not a science ministry or an executive science agency. Science, like economics, affects most areas of national life and national policy, so that most of the major departments of government will need their own science programmes, tailored to their own needs. The progress and freedom of science, moreover, have been best served historically in a pluralistic situation, and can suffer when co-ordination becomes control.

The duties of the Science and Policy Office are envisaged as advisory and co-ordinative, without official line authority in the government structure. Only a high standing in the governmental hierarchy coupled with the calibre and prestige of its members can give such an advisory body without executive power the degree of influence necessary to be effective. It then remains the responsibility of governments to provide the executive machinery for the recommendations of such Offices in the form of ministerial councils, ministers for science, budget mechanisms, combinations of these, or other appropriate devices.⁶⁾

Vi merker oss at til tross for understrekning av behovet for oversikt og helhet betoner man også et sektorielt ansvar. Dessuten at det dreier seg om *rådgivning* og "*monitoring*" - ikke eksekutive funksjoner. En slik "Science and Policy Office"-skulle ha to komponenter - en rådgivningskomite og "a small but permanent and high-calibre staff". Tallet på deltakere i komiteen bør være minimum tre og "the duties will probably acquire a full-time chairman", heter det videre. Henvisningen til økonomiens rolle i det moderne samfunn er også interessant.

Vi kan m.a.o. konstatere at sentralt i OECD-tankegangen står behovet for en generell forskningspolitisk rådgivningskomite - helst med tilknytning til presidentens/statsministerens kontor. Ved siden av de ovennevnte argumenter hevdet man at forskningspolitikken burde oppgraderes og at den burde få et mer langsiktig perspektiv gjennom deltagelse av eksperter *utenfor* den løpende administrasjon. Et visst tverrsektorielt helhetsperspektiv ble også sett på som ønskelig.

Myndighetenes anstrengelser i ulike land for å få til en bedre koordinering og mer helhetlig politikk på FoU-området har gitt seg flere utslag:

- i) Etablering av et eget forskningsdepartement som enten har et ansvar for en stor del av den offentlige FoU-innsatsen eller i det minste, et koordineringsansvar på tvers av departementene.
- ii) Tverrdepartementale kontakt- og koordineringsutvalg på regjerings- eller embetsmannsnivå.
- iii) Rådgivende komiteer med et generelt tverrdepartementalt ansvarsområde.
- iv) Forskningspolitiske rådgivere knyttet til Statsminister og/eller de tyngste "forskningsdepartement" ("Chief scientists").

Hovedinntrykket er at det har vært *ytterst vanskelig* å oppnå en effektiv rådgivning og spesielt en omfattende tverrdepartemental koordinering og samordning på FoU-området på regjeringsnivå. Tanken om et "superdepartement" for forskning (og teknologi) har lenge vært på defensiven^{6a)}, og de departementer man har i dag av denne typen er relativt løse overbygninger (i Canada f.eks.) Allerede Brooks-rapporten fra OECD i 1971 bemerket at: "Although some OECD countries espouse the centralised model in principle, none follow it very completely in practice."⁷⁾

I denne rapporten bemerket man også at "any viable system of science policy must involve some blend of centralised and sectoral approaches".⁸⁾

Generelt finner man stort sett *tre hovedsentral/tyngdepunkter* i den offentlige FoU-innsats og forskningspolitikk i de fleste land:

- i) Et utdanningsdepartement med eller uten forskning i navnet.
- ii) Et industri/nærings/energi- eller teknologidepartement.
- iii) Et forsvarsdepartement preget av store FoU-bevilgninger med vekt på utviklingsdelen.

I dette notatet skal vi i tråd med oppdraget primært konsentrere oss om de generelle forskningspolitiske *rådgivningsorganer* som er opprettet - dvs. at de er generelle i den forstand at de ikke bare behandles i en bestemt departementssektor. Først skal vi behandle utviklingen i Norge.

3 Utviklingen i Norge*

3.1 Forskningsrådenes fellesutvalg

3.1.1 Etablering og oppgaver

Den første fase i forskningspolitisk rådgivning i Norge ble innledet ved etableringen av Forskningsrådenes fellesutvalg i 1949*. Utvalget fungerte formelt til Hovedkomiteen for norsk forskning ble oppnevnt i 1965, men reelt lå arbeidet i utvalget så godt som nede etter 1960.

Ifølge mandat fra 1949 skulle utvalget ta seg av saker som var av interesse for de daværende forskningsrådene og avgi innstilling til KUD om fordelingen av vitenskapens andel i tippingens overskudd. Videre skulle utvalget bistå regjeringen og de enkelte departementer og i den utstrekning det lot seg gjøre, også andre myndigheter og private med utredninger og uttalelser i saker som disse måtte forelegge utvalget.⁹⁾

Utvalget sorterte under det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet (KUD) og besto av formann og 10 medlemmer oppnevnt av Kongen. Alle de tre daværende forskningsråd var representert: NAVF (3), NTNf (2) og NLVF (2). I tillegg hadde rådenes forvaltningsdepartementer, KUD, Industri- og Landbruksdepartementet en representant hver. Funksjonstiden var 4 år.

Som formann fungerte professor/ambassadør Birger Bergersen og direktør Gunnar Jahn, mens Kjell Eide ledet sekretariatet det meste av tiden med tittel av kontorsjef.¹⁰⁾

3.1.2 Erfaringer

Forventningene til utvalget var store i den første tid, og enkelte mente at utvalget burde utvikle seg til "en generalstab for forskningen". Disse forventninger ble ikke innfridd. I en hovedoppgave i statsvitenskap med tittelen "En organisasjons død" sier forfatteren Jakob Kjøde bl.a.:

Fellesutvalget kom allerede fra starten av til å stå splittet i den viktige oppgaven med å fordele tippemidlene. Også i andre store saker viste det seg at det var forbundet med store problemer å samordne de ulike forskningsrådene. De gode

* Ved siden av tilgjengelige studier og dokumenter bygger denne fremstillingen også på nyttige samtaler med flere ressurspersoner og en rekke verdifulle kommentarer fra disse og andre til en tidligere utgave av denne rapporten - jf. Forord.

intensjonene og programerklæringen fra etableringsfasen ble ikke fulgt opp. De aller fleste oppgaver av noen betydning hadde for mye konfliktstoff i seg til at de kunne bli løst eller diskutert i Fellesutvalgets regi. Det viste seg etter hvert at rådene hadde ulike interesser, og de derfor kom til å betrakte Fellesutvalget som et lite hensiktsmessig organ å arbeide gjennom.¹¹⁾

Også Kjell Eide sier i sin omtale av Fellesutvalget i sitt tilbakeblikk over sitt engasjement innen forskning m.v. at dette utvalgsarbeidet var preget av "samarbeid som knirket" og "konflikter".¹²⁾

Rundt 1960 drøftet utvalget sine egne oppgaver og organisasjon. Men sekretariatets forslag om å gi utvalget en noe annen og sterkere rolle ble avvist, og utvalget opphørte de facto som et aktivt organ etter dette. Den såkalte "tuppenøkkel" for fordeling av tippeoverskuddet mellom rådene var allerede etablert, og KUD kunne uten vansker forvalte denne uten årlige gjentakelser fra Fellesutvalgets side. Utvalget hadde da i en rekke år bare gjentatt fjorårets fordeling av tippeoverskuddet til forskningsrådene - noe annet kunne ikke utvalget enes om.

Men Fellesutvalget var likevel ikke helt uten betydning:¹³⁾

- Utvalget bidro de første årene til å legitimere og styrke forskningsrådene i introduksjonsfasen.
- Utvalget - og særlig sekretariatet - fikk fram et verdifullt materiale om forskning og universiteter som grunnlag for KUD og særlig Regjeringens langtidsprogramarbeid - og bidro til å "beskytte tippemidlene" mot angrep fra "andre sektorer o.l." - særlig i Stortinget.
- Utvalget initierte forskning på enkelte tverrgående områder - bl.a. arbeidsmiljø.
- Forskningsrådenes studie av tilgang og behov for akademisk arbeidskraft i 1954-57 ble initiert og ledet fra Fellesutvalget.

En del av disse "fortjenester" var nok snarere knyttet til sekretariatets sjef - dvs. Kjelle Eide personlig - enn utvalget som sådant. Eide hadde bl.a. tidvis permisjoner og deltidsengasjementer for å utføre personlig oppdrag for Regjeringen - bl.a. i langtidsprogramarbeidet.

Men samlet sett fikk Fellesutvalget som sådan *et noe dårlig omdømme* i tråd med Kjøde og Eides bemerkninger foran.

3.2 Hovedkomiteen for norsk forskning

3.2.1 Funksjonstid og oppgaver

Som ledd i en større forsknings- og utdanningspolitisk offensiv før valget i 1965 oppnevnte Regjeringen Gerhardsen en *Hovedkomite for norsk forskning* med professor Johan T. Ruud som formann. Komiteen ble knyttet til Statsministerens kontor. Samtidig skulle viktige forskningspolitiske saker behandles i et *Regjeringsutvalg for forskning*. Utvalget skulle ha Statsministeren som formann og KUD,- Industri- og Landbruksministeren som medlemmer.

Hovedideen bak denne nyordningen var også å gi forskningspolitikken større oppmerksomhet. I den forbindelse mente man at Regjeringen ville trenge et *uavhengig rådgivende organ* i saker av denne karakter. Mange mente for øvrig at feilen med Fellesutvalget var utvalgets nære tilknytning til forskningsrådene. Hovedkomiteens medlemmer skulle derfor utnevnes på fritt personlig grunnlag.

I komiteens mandat fra 1965 heter det at:

Hovedkomiteens formål er å fremme norsk forskning og medvirke til å sikre Regjeringen det best mulige grunnlag for avgjørelser når det gjelder landets forskningspolitikk. Komiteen kan selv ta opp saker.^{13a)}

Komiteen skulle ha 14-20 medlemmer, og disse skulle "som regel" ikke oppnevnes for mer enn to perioder à 4 år.

Komiteen ble i 1983 avløst av Forskningspolitisk råd (I større deler av 1977 fungerte sekretariatet uten komitee - jf. nedenfor.)

Hovedkomiteen var altså i funksjon i hele 18 år. Denne perioden kan naturlig deles i to; før og etter den første generelle Stortingsmeldingen om forskning som ble lagt fram høsten 1975¹⁴⁾. I denne meldingen foretok Regjeringen en del *justeringer* som berørte komiteen på viktige punkter:

- Komiteen ble overført fra Statsministerens kontor til KUD - dog fortsatt med et uavhengig sekretariat utenfor sentraladministrasjonen.
- Regjeringens forskningsutvalg (RFU) fikk Kirke- og undervisningsministeren som formann samtidig som en ny departementsavdeling ble opprettet i KUD for å betjene RFU såvel som å arbeide med de forskningspolitiske felles- og koordineringssaker. (I 1985 fikk denne avdelingen også overført en del forvaltningsoppgaver fra U&H-avdelingen - bl.a. arbeidet med departementets forskningsinstitutter og forskningsråd. Dette var imot forutsetningen i meldingen.)

- Enkelte sakskomplekser som Hovedkomiteens sekretariat tradisjonelt hadde vært sterkt engasjert i, ble overført til den nye avdelingen i KUD (internasjonale forskningssaker bl.a.)
- Regjeringen tok sikte på å legge fram regelmessige meldinger til Stortinget om forskning.

I Stortinget fikk Regjeringen oppslutning om disse retningslinjer i meldingen. Men store deler av opposisjonen gav uttrykk for at de gjerne hadde sett at Hovedkomiteen fikk en mer sentral plass enn i Regjeringens melding. Dette kom også til uttrykk i en anmodning fra hele Stortinget om å gi Hovedkomiteen et spesielt ansvar for forskningsformidling. Det ville i praksis ha betydd at komiteen ikke bare ble rådgivende. Initiativet smuldret naturlig nok bort.

3.2.2 Erfaringer

Allerede starten ble problemfylt for Hovedkomiteen. Valget i 1965 gav *regjerings-skifte*, og en borgerlig regjering med Per Borten tok over. Spørsmålet om den nye regjeringen ønsket å opprettholde komiteen meldte seg nokså fort, men ut på høsten fikk man et bekreftende svar. Men den nye regjeringen supplerte komiteen med flere nye medlemmer og skiftet ut generalsekretæren. Direktør Erling Fjellbirkeland i NAVF tok over etter ekspedisjonssjef Kjell Eide.¹⁵⁾

Komiteen presenterte i 1968 sin Melding nr. 1. "Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk". Her var det enighet om flere sentrale prinsipper - bl.a. *sektorprinsippet* som grunnlag for myndighetenes finansielle engasjement.

Men opposisjonen i Stortinget - Arbeiderpartiet - begynte på slutten av 1960-tallet å etterlyse Regjeringens forskningspolitikk og bruken av det nye rådgivende organet. Trygve Bratteli interpellerte bl.a. våren 1970 i Stortinget om Regjeringens forskningspolitikk.¹⁶⁾ Statsministeren svarte at "Regjeringen går ut fra at Hovedkomiteen vil legge fram et gjennomarbeidet forslag til en samlet plan for forskningens organisasjon og ledelse".¹⁷⁾

Da begynte problemene for alvor som følge av *splid i komiteen* om sektorprinsippet og et forslag om et nytt forskningsdepartement. Komiteen delte seg omtrent på midten - med industri- og næringslivsforskningen på den ene side og universitetsforskerne på den andre.

Regjeringen Bratteli, som hadde tatt over etter Regjeringen Borten, avviste tanken om et eget *forskningsdepartement*. Det skjedde samtidig som Miljøverndepartementet ble opprettet. Departementenes sektoransvar og KUDs ansvar for koordinering og fellessaker på forskningsområdet ble derimot understreket.¹⁸⁾

Også spørsmålet om et eget *forskningsråd for samfunnsplanlegging* ble problematisk for komiteen. Et Hovedkomite-oppnevnt utvalg anbefalte en NAVF-

løsning - men Regjeringen fremmet i forskningsmeldingen høsten 1975 et forslag om et selvstendig råd.^{18a)} Da Regjeringen led nederlag i Stortinget i denne saken, ble Hovedkomiteen - og dens sekretariat i særdeleshet - utsatt for en del kritikk for sin oppførsel; og sågar sett på som "ulydig" mot Regjeringen - komiteens oppdragsgiver. Statsråd Kjølve Egeland valgte å utsette oppnevningen av komiteen i lengre tid i 1977 - noe som av flere også ble oppfattet som en "avstraffelse".¹⁹⁾

På begynnelsen av 1980-tallet hadde komiteen en viss suksess med sin Melding nr. 6 "Organiseringen av forskningsvirksomheten i Norge" - som ifølge oppdraget fra statsråd Langslet også skulle drøfte en *eventuell nedleggelse av komiteen*. Komiteen hadde på denne tiden fått ny ledelse - professor Tore Lindbakk var nyoppnevnt formann, og professor Tore Olsen var nylig utnevnt til generalsekretær (direktør). Sistnevnte hadde åpenbart ambisjoner om å gjøre Hovedkomiteen til et viktig forskningspolitisk organ.

I meldingen innrømmer man at komiteens "organisasjonsmessige og især oppgavemessige status har ført til at den har fungert dårlig". Komiteen viser til "den stort sett svake kontakt" man har hatt med Regjeringen - og betoner sågar at "i enkelte perioder har Hovedkomiteen stått utenfor den forskningspolitiske beslutningsprosess".²⁰⁾

Hovedkomiteens melding nr 6 konkluderer likevel betinget med at komiteen burde fortsette i en noe modifisert form og under navnet *Norsk forskningspolitisk råd* allerede OECDs "country review" hadde i 1983 antydning av behovet for "a less ponderous name".²¹⁾ Komiteen la vekt på behovet for innspill med et tverrsektorielt utgangspunkt i et sterkt sektorpreget system. Hovedkomiteen la også vekt på behovet for langsiktige perspektiver - og det som "er vanlig i de fleste OECD-land". Komiteen konkluderte med å hevde at det vil være "fordelaktig for den politiske ledelse og embetsverket å ha tilgang til vurderingene fra et *frittstående* forskningspolitisk organ som representerer forskningssystemet som helhet". Men anbefalingen er betinget av at det nye organet:

- får arbeidsoppgavene bedre konkretisert fra Regjeringens side
- dekker forskningssystemet som en helhet, på tvers av gruppeinteresser og institusjonsgrensener
- blir knyttet til den løpende beslutningsprosess på en tettere og klarere måte.²²⁾

Samtidig betones det at det fortsatt er "et *rent rådgivningsorgan*" man har i tankene, og betydningen av at Regjeringen har *tillit* til et slikt rådgivningsorgan. Ved *regjeringsskifter* bør videre medlemmene stille sine plasser til disposisjon. "Det vil

så være opp til en ny regjering om den gjenoppnevner, supplerer eller skifter ut komiteemedlemmene".²³⁾

Heller ikke Hovedkomiteen for norsk forskning kan sies å ha hatt spesiell suksess i sin 18-årige tilværelse. Komiteens første generalsekretær, Erling Fjellbirkeland, betonte allerede i 1970 komiteens problemer. I et intervju hevdet han at:

Spørsmålet om Hovedkomiteens muligheter til å gjøre seg gjeldende er ikke bare et spørsmål om Regjeringens holdning, men like meget om Hovedkomiteens egen evne til å utforme og begrunne et opplegg til en forskningspolitikk. Hovedkomiteen har stått fritt til å utforme forslag, og kritikken rammer vel like hardt den som Regjeringen. Men selvfølgelig vil en aktiv holdning fra Regjeringens side være en stimulans for Hovedkomiteen. Et organ av den art som Hovedkomiteen kan lett få følelsen av å arbeide i et tomrom fordi den ikke har noen automatisk plass i beslutningsprosessen.²⁴⁾

Også professor Knut Dahl Jacobsen, komiteens formann (1978-81) har vært meget direkte i sin skildring av komiteens problemer.

Samarbeidet med regjeringens forskningsutvalg og med Finansdepartementet i budsjettsaker gikk etter hvert i stå. Særlig etter at regjeringen hadde lidd nederlag i Stortinget i spørsmålet om den organisasjonsmessige plassering av det nye rådet for samfunnsplanlegging, ble det merkbart tyngre å arbeide. Hovedkomiteen ble for en tid støtt ut i kulden. En institusjon med så spinkelt feste i den korporative struktur kan ikke virke skikkelig uten at departement og regjering viser den tillit.²⁵⁾

Ifølge Arild Steine, som har skrevet en hovedoppgave i statsvitenskap om komiteens virke i den første 10-årsperioden, har man fra komitéhold gjentatte ganger anklaget regjeringene for manglende forskningspolitisk engasjement - noe som har resultert i at Hovedkomiteen

- i) ikke har fått arbeidsoppgaver fra Regjeringen
- ii) og heller ikke fått skikkelig respons på komiteens råd og virksomhet.²⁶⁾

Forventningene til komiteen var betydelige i 1965, men det faktum at komiteen ble unnfanget av den avtroppende Gerhardsen-regjeringen, gjorde det neppe lettere å innfri disse forventninger.

I noen grad synes det forhold at komiteen og i særdeleshet komiteens sekretariat etter hvert utviklet et forskningspolitisk syn som var et noe annet enn det som preget Regjering og Statsadministrasjon, å ha bidratt til å redusere komiteens innflytelse. Ikke minst det forhold at man også etter at Himle-utvalget og Bratteli-regjeringen tidlig på 70-tallet slo fast sektorprinsippet - de facto forfektet det motsatte - bidro sitt til å redusere tilliten til komiteen.²⁷⁾

Først melding nr 6 synes i noen grad å ha brakt komiteen på banen igjen. Det skjedde etter at Thulin- og Gjærevoll-utvalgene åpenbart representerte "missed opportunities" - Regjeringen hadde her åpenbart bevisst gått utenom komiteen. Den nye meldingen, som ikke minst fanget opp ideer og forslag i Thulin-utvalget, skulle få atskillig betydning senere på 1980-tallet - bl.a. for forskningsmeldingen fra midten av 1980-årene.

3.3 Forskningspolitisk råd

3.3.1 Funksjonstid og oppgaver

Regjeringen Willoch fulgte Hovedkomiteens anbefaling fra Melding nr 6 og oppnevnte et Forskningspolitisk råd med professor Francis Sejersted som formann. Man fikk en ny paragraf i vedtektene hvor det het at:

Rådet skal regelmessig vurdere utviklingstendensene og den aktuelle situasjon i norsk forskning, finansielt, organisatorisk og faglig, og på grunnlag av nødvendig analysemateriale spesielt vurdere om de politiske prioriteringer og signaler blir fulgt opp i forskningssystemet og om samfunnets forskningsbehov blir dekket på kortere eller lengre sikt.²⁸⁾

Viktigere enn denne paragrafen ble nok personkonstellasjonen mellom *parti og Minerva-kollegene* Sejersted og Langslet - sistnevnte Kultur- og vitenskapsminister. Sejersted fungerte langt på vei som personlig forskningspolitisk *rådgiver for Langslet og Regjeringen*.²⁹⁾ Resultatet ble naturlig nok at rådet - og Sejersted i særdeleshet - fikk betydelig innflytelse på Regjeringen Willochs forskningspolitikk. Dette kom bl.a. til uttrykk i forskningsmeldingen fra 1984 hvor NORAS ble lansert som selvstendig råd og satsingen på innsatsområder ble sterkt utvidet.^{29a)} Men også Hovedkomiteens melding nr. 6 hadde lagt mye av grunnlaget.

For øvrig tok rådet initiativet til evalueringen av NAVF (Lindqvist-utvalget),³⁰⁾ utredningen "De forskningspolitiske topporganer" og innstillingen "Mot et kunnskapsbasert samfunn".³¹⁾ Den siste var ment som et innspill til en ny forskningsmelding.

I innstillingen "De forskningspolitiske topporganer" fremmet et utvalg oppnevnt av Forskningspolitisk råd (FR) forslag om at man burde beholde de sentrale forskningspolitiske organer man hadde i 1987, men at man samtidig burde foreta visse endringer for Forskningspolitisk Råds vedkommende.

FR bør fortsatt være et uavhengig organ som representerer forskningssystemet som helhet, med de oppgaver som er beskrevet i kap. 2. Rådet bør, som nå, legge spesiell vekt på evalueringer av forskjellige sider av forskningssystemet og på vurderinger av de langsiktige kunnskapsbehov. Gruppen mener dessuten at rådet bør få utvidet sitt saksfelt til å omfatte kunnskapspolitikk generelt, dvs. kunnskapsspredning og høyere utdanning i tillegg til forskning. En slik utvidelse vil gjøre det overflødig å opprette et eget Råd for høgre utdanning.

Det er viktig at ikke FR knyttes til en sektor alene. Rådet bør ha adgang til informasjon om forskningssaker i alle sektorer og rapportere til Regjeringen ved formannen i RFU, dvs. Kultur- og vitenskapsministeren. Gruppen foreslår ingen endringer i rådets vedtekter, utover det som måtte følge av en utvidelse av saksfeltet.³²⁾

FR sluttet seg "i det alt vesentlige" til utvalgets innstilling, selv om den aldri ble offentliggjort. Essensen er derimot gjengitt i rådets forskningspolitiske innspill "Mot et kunnskapsbasert samfunn" fra våren 1988.

Regjeringen fattet snart et såkalt "foreløpig vedtak" om å opprette et selvstendig råd for *forskning og høyere utdanning*. Men for FR kom det noe overraskende at Regjeringen snart ønsket å avvikle FR og dets sekretariat - åpenbart også for å kunne stå helt fritt til å bygge opp et nytt råd og sekretariat.

3.3.2 Erfaringer

Forskningspolitisk råds virksomhet kan deles i to faser - tiden med Willoch-regjeringen og den etterfølgende Harlem Brundtland-regjering. Den første fase er *den mest vellykkede* - bedømt etter innflytelse og tilfredshet hos partene. I en artikkel om den forskningspolitiske rådgivningsfunksjon i Norge oppsummerer Francis Sejersted sine erfaringer i FR som følger:

Det synes å være enighet om at Forskningspolitisk råd fungerte godt i årene etter 1983. Det ble tatt en rekke initiativer. De viktigste var etableringen av hovedinnsatsområder for forskning. Generelt har man søkt å organisere sektorforskningen i større programmer. Viktig i denne sammenhengen er etableringen av et eget råd for anvendt samfunnsforskning, NORAS. Det har videre vært et gjennombrudd for deltagelse i internasjonale forskningsprogrammer. Rådet foretok også en evaluering av instituttssystemet, og initiativer ble tatt

for å få en bedre struktur. Generelt ble rådet en forkjemper for en sterkere vekt på grunnforskning og for å se på vitenskap som kultur. Det siste ga seg utslag i etableringen av kultur- og tradisjonsformidlende forskning som et eget hovedinnsatsområde.³³⁾

Men dette kan selvsagt være noe preget av hovedaktørens subjektive syn. Kjell Eide er en av de få som har uttrykt seg offentlig om Forskningspolitisk råds virksomhet. I en omtale av rådets hovedverk "Mot et kunnskapsbasert samfunn" kommer han bl.a. med følgende kritiske bemerkning:

Forskningspolitisk råd skulle representere kremen av norsk forskning, det har hatt et stort sekretariat og betydelig utredningsmidler til disposisjon. Da burde en kunne vente en analyse av forskningens situasjon og av forskningspolitikken som går dypere enn overfatisk syning.^{33a)}

Interessant nok viser Kåre Willoch forskningspolitikken liten plass i sine memoarer. I kapitlet "Reformer i utdanning og forskning" får forskningen bare én side. Her er det mest interessante følgende:

Like viktig som veksten i den samlede forskningsinnsatsen, var arbeidet for å utnytte ressursene best mulig og få en bedre anvendelse av resultatene av forskningen. Derfor ble det også gjennomført viktige omlegninger i forskningssystemet for å stimulere til større effektivitet. Den borgerlige regjeringen oppnevnte et nytt Forskningspolitisk Råd til erstatning for den tidligere Hovedkomiteéen for norsk forskning. Forskningsrådenes rolle ble styrket, samtidig som de organer som utfører selve forskningen, fikk en mer uavhengig stilling, bl.a. gjennom en utstrakt "fristilling" av forskningsinstituttene.³⁴⁾

Foreløpig mangler vi uavhengige studier av denne perioden i norsk forskningspolitikk. Allerede nå kan man kanskje likevel reise spørsmålet om hvor klok anbefalingen om de mange hovedinnsatsområdene var - uten dem ville kanskje Grøholt-utvalgets forenklingsoppgave være lettere eller langt på vei unødvendig?

Den annen fase i FRs liv - i tiden etter at Harlem Brundtland igjen tok over som regjeringssjef i 1986 - representerer en klar motsetning - perioden var *åpenbart problematisk* i forholdet til Regjeringen. Overraskende nok valgte komiteen ikke formelt å stille sine plasser til disposisjon ved regjeringsskiftet i 1986 slik vi har sett at Hovedkomiteen hadde anbefalt i sin melding nr. 6. I ettertid har også Sejersted pekt på betydningen av dette regjeringsskiftet. I ovennevnte artikkel sier han om dette:

Kontakten med politisk ledelse ble vanskeligere etter regjeringsskiftet i 1986 da en Arbeiderparti-regjering overtok etter en ikke-sosialistisk regjering. Det ble ikke foretatt utskiftninger i rådet, og kontakten med politisk ledelse ble svakere. Her lå nok begynnelsen til enden for rådet. Offisielt var rådet et upolitisk organ, i tråd med norsk forvaltningsskikk. I realiteten var imidlertid formannen halvpolitisk utnevnt. Situasjonen viser hvor sårbar kontakten til politisk ledelse kan være, iallfall når den ikke er bedre organisatorisk utbygget enn den var. Politisk, og kanskje også personlig, tillit mellom formannen i Forskningspolitisk råd og statsråden, kan være av stor betydning for hvordan systemet fungerer.³⁵⁾

Den nye Kultur- og vitenskapsministeren Halvard Bakke ga for øvrig snart uttrykk for at han mente forskningssektoren var overadministrert og preget av for mange komiteer, råd og utvalg.³⁶⁾

Den nye situasjonen ble preget av *et anstrengt forhold* til den politiske ledelse og statsråd Bakke i særdeleshet. Det fikk FR igjen til å ta opp spørsmålet om komiteens mandat og forankring. I "De forskningspolitiske topporganer" så man seg om etter nye organisatoriske løsninger. Utvidelsen av saksområdet til å omfatte både forskning og høyere utdanning ble her lansert og ble støttet av rådet. Det virket svært *universitetsinspirert* og ville selvsagt vanskeliggjøre arbeidet med en rekke store anvendte sektoroppgaver. Men det fanget opp forslaget om et eget råd for høyere utdanning som hadde vært diskutert i Stortinget og som særlig Høyres fraksjon hadde stilt seg skeptiske til.^{36a)}

Det er også naturlig å spørre om hvor mye av rådets innflytelse i denne tiden som bør krediteres Forskningspolitisk råd som sådant og hvor mye som snarere bør tillegges professor Sejersted i egenskap av at han de facto innehadde stilling som personlig forskningspolitisk rådgiver for statsråd Langslet og Regjeringen? Trolig bør det siste tillegges størst vekt.

3.4 Ex post Forskningspolitisk råd

3.4.1 Nytt råd? Første runde

Regjeringen Harlem Brundtland hadde som nevnt allerede i 1987 gitt et "foreløpig tilsagn" om å opprette et felles rådgivende organ for *forskning og høyere utdanning* - noe som ble gjentatt i avviklingsbrevet til FR høsten 1987.

Hernes-utvalget ble eksplisitt bedt om å uttale seg om behovet for et nasjonalt råd for høyere utdanning - noe et flertall i Kirke- og undervisningskomiteen hadde tatt opp.³⁷⁾ Hernes-utvalget sluttet seg til tanken om et felles råd for forskning og høyere utdanning i sin innstilling "Med viten og vilje". Men spørsmålet har neppe

stått særlig sentralt blant utvalgets mange arbeidsoppgaver - en kort og noe summarisk framstilling som ikke berører forskningssiden vitner også om det.

En av de få som kommenterte forslaget offentlig var igjen Kjell Eide. Han er svært kritisk:

Organisatorisk holder rådet fast ved sitt tidligere forslag om at det bør etterfølges av et råd for forskning og høyere utdanning, uten at dette begrunnes nærmere. Det nye rådet tenkes som et politisk organ, hvor lederen skal ha fast sete i Regjeringens forskningspolitiske utvalg. Samtidig antas det at lederen kan risikere å komme i et konkurranseforhold til en eventuell statssekretær for forskning. Men det antydes ikke at rådet da kanskje burde skifte med skiftende regjeringer.

Vi har prøvet mange modeller for sentral organisering av forskningen i Norge: Forskningsrådenes fellesutvalg, Hovedkomiteen for forskning og Forskningspolitisk råd. De har alle hatt sine svakheter. For dem som arbeider med forskning *utenfor* universiteter og høyskoler, om lag 80 % av forskningen, må det foreslåtte nye råd fortone seg som et organ med sterk slagside mot universitetenes forskning. For dem som arbeider i universiteter og høyskoler, må det foreslåtte råd fortone seg som et organ med sterk slagside mot *en* spesiell side av institusjonenes virksomhet, nemlig forskning. Et slikt organ vil åpenbart få store legitimitetsproblemer. Det er store sjanser for at et slikt nytt råd vil få enda større problemer med å funksjonere effektivt enn noen av dets forgjengere.^{37a)}

Regjeringen behandlet spørsmålet i forbindelse med forskningsmeldingen som ble lagt fram våren 1989 - og kanskje noe overraskende for mange fulgte Regjeringen ikke opp det "foreløpige vedtaket". I forskningsmeldingen omtales spørsmålet som følger:

Regjeringen har vurdert om det bør opprettes et felles og sektoreovergripende rådgivende organ for høyere utdanning og forskning. Hernes-utvalget går inn for opprettelse av et slikt råd som skulle fremme anbefalinger om overordnede prioriteringer innenfor høyere utdanning og forskning, og vurdere samlet innsats på feltet.

Debatten om Hernes-utvalgets innstilling og flere høringsuttalelser har klartlagt viktige motforestillinger mot et råd av denne type. Det hevdes bl.a. at høyere utdanning og forskning er et for bredt sammensatt felt til å kunne behandles i ett organ av operativ størrelse. Det hevdes også at et råd for høyere utdanning og forskning ville rettes inn mot universitets- og høyskolesektoren, og dermed ikke ville fungere som et sektorovergripende organ. Endelig reises

det tvil om det er hensiktsmessig å ha en egen rådsfunksjon ved siden av Kultur- og vitenskapsdepartementet, som er koordinerende departement i forskningssaker, og forskningsrådene, som bl.a. har til oppgave å rådgive regjeringen i forskningsspørsmål.

Regjeringen legger vekt på de synspunkter som her er kommet frem. Regjeringen tar nå sikte på en samlet vurdering av forskningsrådsstrukturen, og går inn for en forenkling som skal sikre sektorovergrepene perspektiver blir bedre ivarettatt, jf. kap. 7.2. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det ikke bør opprettes et eget råd for høyere utdanning og forskning.³⁸⁾

Under behandlingen av forskningsmeldingen i Stortinget ble dette spørsmål gjenstand for en viss debatt og uenighet - men majoriteten *fulgte Regjeringen*.

3.4.2 Nytt råd? Annen runde

Avviklingen av Forskningspolitisk råd i 1988 ledet ikke til noen nevneverdige protester blant forskerne, og den ble knapt nevnt i avisene. (Dette i betydelig kontrast til diskusjonene i USA etter Nixons avvikling av PSAC i 1973. Forsker-samfunnet protesterte den gang høylydt - de ønsket bl.a. "to have a say in W.D.C.") Men i FR-kretser var det åpenbar skuffelse når det ble klart at Regjeringen ikke ønsket å opprette det annonserte rådet. FR's siste formann Francis Sejersted uttrykte bl.a. at det manglende rådgivende organ reflekterer "en dyptgående krise på feltet". Videre sier han at:

Det som er skjedd er imidlertid at regjeringen, i den samme melding der den nedlegger Forskningspolitisk råd for godt, også varsler en radikal omstrukturering av forskningsrådsystemet, uten å gi signaler om hvordan den nye struktur skal se ut. Man har altså for det første det paradoks at i en reformperiode som er tenkt så omfattende at også de rådgivende organer skal reformeres, blir man stående uten rådgivende organer. For det annet har man samtidig, ved de signaler som er sendt ut, skapt stor grad av usikkerhet nedover i systemet. Det var lagt et grunnlag for en rasjonell forskningspolitikk, og en rekke initiativer var tatt. I den siste forskningsmelding blir imidlertid dette grunnlaget revet bort. Situasjonen for 90-årene er åpen og usikker.³⁹⁾

På denne bakgrunn er det neppe overraskende at straks *Regjeringen Syse* hadde tiltrådt, vendte Sejersted og tre andre kjente personer med tilknytning til Høyre og forskningen seg til statsminister Syse med anmodning om at Regjeringen opprettet et nytt Forskningspolitisk råd som del av en ny forskningspolitisk offensiv.⁴⁰⁾ Denne gang ønsket man primært å gi rådet en tilknytning til Statsministerens kontor. Henvendelsen ble behandlet over et par måneder, men resultatet ble negativt også

denne gang. Trolig innebar forslaget om plasseringen ved Statsministerens kontor at det ikke var noe lettere å oppnå enighet om forslaget i den daværende koalisjonsregjering. Uten å si det eksplisitt overlot Regjeringen Syse spørsmålet til Grøholtutvalget.

3.5 Hvorfor gikk det som det gikk? Et bidrag til forklaring

Vår gjennomgang viser at vi har hatt et forskningspolitisk rådgivningsorgan i det meste av etterkrigstiden; fra 1949 til 1988. Tre ulike rådskonstruksjoner har vært prøvd. De har alle periodevis vært "ute i kulden", og usikkerhet, manglende oppgaver og dialog har som regel preget arbeidet. Unntaket er først og fremst Sejersted/ Langslet-perioden på første halvdel av 1980-tallet. "Det normale" synes å ha vært *frustrasjon på begge sider* i store deler av etterkrigstiden - slik vår framstilling overfor vitner om.

Det er sogar vårt inntrykk at de norske erfaringer er *svakere* enn i andre land, og at det i så måte er symptomatisk at vi for tiden ikke har noe Forskningspolitisk råd. Det kan derfor være på sin plass å dvele litt med hvorfor de norske erfaringer har vært så dårlige.

Først kan det være på sin plass å presisere at den formelle lokalisering av dette rådgivningsorganet i det politisk/administrative apparat åpenbart representerer en sterkt begrensende faktor. Det dreier seg ikke om rådets funksjonsmåte, men det helt sentrale forhold at rådet ikke har noen *formell plass i beslutningsprosessen* - det har ingen midler og ingen rett til å gripe inn for å styre et beslutningsutfall. I tillegg skal rådet operere på tvers faglig og organisatorisk. Det rådgivende organet skal "bare" være produsent av "gode råd". Intern suksess vis a vis Regjering og sentraladministrasjon er avhengig av at man i denne forbindelse blir hørt og i beste fall tatt ad notam. Organets innflytelsespotensial ligger følgelig i hvilken grad det evner å legge føringer - argumentere, dokumentere og gi råd om løsninger og veivalg. Dette stiller igjen krav til:

- i) Organets *legitimitet og tillit* i systemet og må følgelig være knyttet til kompetanse på forskningsområdet - et relativt esoterisk og lite tilgjengelig område i samfunnslivet. Dette tilsier også at kompetanse bør være øverste vurderingskriterium for medlemskap i et slikt råd - ikke tradisjonell interesse-representasjon.
- ii) Organets *strategiske evner* - det vil bl.a. si evnen til å være "på banen" på rette tidspunkt. Dette tilsier også at et slikt organ burde beskjeftige seg både med generelle prinsipper og konkrete saker.

- iii) Organets evne til å *kommunisere* med forskningssystemet og ikke minst det politisk/administrative er viktig - dialog begge veier er helt sentralt.

Men suksessen til et slikt rådgivningsorgan er ikke bare avhengig av egne evner og ressurser, men også av *omgivelsene*. Her tenker vi spesielt på forskningsrådene og departementenes evner og ambisjoner på dette området. En profesjonalisering i disse organer vil åpenbart påvirke oppgaver og arbeidsbetingelser også for et generelt forskningspolitisk råd. Nedenfor følger en del momenter som søker å konkretisere en del av disse forhold i norsk etterkrigstid.

a) Beskjeden interesse for forskningsspørsmål

Verken de politiske partier eller regjeringsapparatet har vist noen påfallende interesse for prinsipielle spørsmål om forskning i Norge - spørsmålene er som oftest også vanskelige og den politiske appell i dem beskjeden. Men det er likevel ikke åpenbart at denne interessen har vært vesentlig mindre i Norge enn andre land. Dette har resultert i at Regjeringen som regel har vært *dårlige oppdragsgivere* for rådsorganene - det gjelder også evnen til å ta mot og eventuelt følge opp råd og ideer i Regjering og Sentraladministrasjon. Det er i så måte påfallende at forskningskapitlene i Regjeringens første langtidsprogrammer og de tre generelle forskningsmeldingene som er kommet senere har vært forberedt på en noe mer enn alminnelig ad hoc-preget måte. Det vitner bl.a. utstrakt bruk av eksterne eksperter på.⁴¹⁾

b) Møte mellom "to kulturer"

Regjerings- og departementsnivået representerer ikke noe lett møtested mellom politikk og forskning. Politikken på dette nivå er preget av store interessekonflikter og avveiningsspørsmål i alle land - noe som ytterligere forsterkes når det er koalisjoner og mindretallsregjeringer som er på scenen. På forskningssiden er også heterogeniteten stor og personer med både faglig tyngde og "brokeregenskaper" er som regel mangelvare.

Når det gjelder FoU-spørsmål av typen "science in policy" blir man ofte innenfor politikk og administrasjon åpenbart forvirret av forskernes tvil og mangel på entydige svar på en rekke områder (forskere opererer med sannsynligheter, risiko, og betoner gjerne hva man ikke vet - eventuelt at meningene er delte blant forskerne). Dette forklarer nok langt på vei at man på miljøsidens nylig har gått inn på "*føre var-prinsippet*" som veiviser for praktisk politikk - og delvis i kontrast til ønsker om "mer forskning" - noe mange etter hvert mener kan representere avledning og ny ørkenvandring.

For det annet er det ofte mangel på kompetente forskningspolitikere blant forskerne - noe som ofte resulterer i at forskningspolitiske råd *de facto* degenererer til *pressgrupper* for forskningen - og for større tilgang på ressurser i særdeleshet.⁴²⁾

c) Altfor høye ambisjoner

Jeg ser *tre feil* av denne art i rådgivningsorganer av den art på forskningsområdet - og de har alle vært åpenbare for Norges vedkommende.

For det første erkjenner ikke rådene og sekretariatene fullt ut at deres oppgave bare er av *rådgivende karakter* - at de ikke skal være eksekutive/implementerende. Det betyr naturlig nok at utvalgenes råd ikke alltid blir tatt hensyn til - enten fordi signifikansen av rådene ikke blir forstått eller fordi Regjeringen ikke er enig i rådene eller de ansees å være politisk umulige å følge opp.

Det betyr også at det normalt er andre enn de rådgivende organer som står for koordinering og som fører vedtak og premisser i pennen ("the wording") i Stortingsmeldinger o.l. Slike rådgivende utvalg kan heller ikke vente at regjeringen skal *la seg representere* av eksterne organer som Regjeringen ikke har instruksjonsmyndighet over i viktige og vedtaksføre organer nasjonalt eller internasjonalt - slik særlig Hovedkomiteen langt på vei *de facto* ønsket ved flere anledninger.

For det annet har våre rådgivende organer i for liten grad søkt å ta opp "science in policy"-spørsmål. Det kunne kanskje ha økt myndighetenes tillit til rådet. En unnskyldning som holder et stykke på vei er at dette er en naturlig oppgave for forskningsrådene. Det er ingen grunn til å konkurrere med forskningsrådene der hvor denne oppgave blir ivaretatt. Men nettopp på dette punkt kan det fra tid til annen være noe som faller mellom flere stoler - eller løses dårlig på forskningsrådsplanet. Med en presumptivt bedre politisk/administrativ kontakt og innsikt bør et forskningspolitisk råd i plenum eller gjennom ekspert og ad hoc-utvalg også kunne yte "scientific advice" av denne art. Beretningene fra de tre norske rådene viser at dette nesten ikke har forekommet.

For det tredje har man i de norske rådgivningsorganene betonet og gjort for store anstrengelser i retning av å føre en forskningspolitikk med en sterk helhetlig og tverrsektoriell tilnærming. Det har langt på vei vært en umulig oppgave av flere grunner:

- en slik politikk kan ikke gjennomføres av et ikke-eksekutivt organ *utenfor* sentraladministrasjonen, og forklarer bl.a. sammenbruddet i den eksterne rådgivning i budsjettsaker, internasjonalt samarbeid o.l.
- Regjeringens linje har hele tiden vært en sektoriell finansieringspolitikk på FoU-området - spesielt etter at Bratteli-doktrinen ble lansert i 1971. Til tross for dette tok ikke Hovedkomiteen denne beslutningen fullt ut inn over seg.⁴³⁾ (En

annen sak er det at departementenes interesse og ekspertise i forskningsspørsmål har vært lite utviklet).⁴⁴⁾

Innenfor alle disse dimensjoner har våre tre forskningspolitiske rådsorganer hatt et feil ambisjonsnivå - noe som etter mitt skjønn klart har bidratt til manglende suksess. Interessant nok har Sverker Gustavsson forskningspolitisk samordning i Sverige. Han snakker om "systemfel" og hevder at en totalsamordning svekker samordningen av fornyelsesarbeidet innenfor samfunnssektorene.^{44a)}

d) Saklig uenighet mellom avsender og mottager

Hvis det er betydelig uenighet i sak og verdier av noen størrelse mellom Regjering og dets rådgivende organ, kan man lett få en *anstrengt situasjon* som leder til at et rådgivningsorgan av denne art blir mer eller mindre ignorert/frosset ut eller sågar skiftet ut/avviklet. President Nixons avvikling av PSAC tidlig på 1970-tallet er nok det beste eksempel på det siste.

Hvis vi ser på den norske utvikling kan vi bl.a. peke på uenighet av denne art i følgende saker:

- i) Hovedkomiteens sterke (men delte) anbefaling om at Norge burde føre en langt mer sentralisert forskningspolitikk gjennom etablering av *et forskningsdepartement* ble ikke fulgt opp av Bratteli-regjeringen i 1971. Samtidig synes likevel tanker om en slik sentralistisk linje å ha preget mye av komiteens og sekretariatets arbeid også senere - og ledet til atskillig irritasjon i regjering og sentraladministrasjon.
- ii) Like før Regjeringen i 1975 la fram sitt forslag om et nytt *forskningsråd for samfunnsplanlegging* lanserte et utvalg i Hovedkomiteen et alternativt forslag som de facto argumenterte mot Regjeringens løsning - og publiserte utvalgsrapporten (dette ble av mange oppfattet som et "alternativ til Stortingsmeldingen" - altså til meldingen fra rådets egen oppdragsgiver).⁴⁵⁾
- iii) Hovedkomiteen var store deler av 1970 preget av atskillig "1968-tankegang", og ble av "NTNF-leiren" oppfattet som antiteknologisk og overdreven i sin tro på samfunnsforskning. Tankegangen om en såkalt "balansert forskningspolitikk" tok dessuten mest utgangspunkt i *fordeling* av FoU-ressurser - ikke noen overbevisende analyse av hvor "scientific opportunities" også var til stede og kunne gjøre resultater sannsynlige.

e) **Tillitsvekkende sammensetning og et kompetent sekretariat?**

- i) Rådene har ikke i noen overbevisende grad vært preget av såkalte "eminent scientists". Klassiske norske representasjonsprinsipper har som regel - og trolig i økende grad preget også disse organer. Dette til tross for at et råd av denne karakter som nevnt har sin legitimitet som *ekspertorgan* (med en spesialkompetanse på forskningsområdet).

- ii) Sekretariatene - særlig siden 1965 - har også fått ord på seg for å være store, ideologisk preget av "1968" og ikke spesielt profesjonelle.

De forskningspolitiske rådgivningsorganer arbeider åpenbart på et vanskelig felt, men heller ikke i dette lys synes disse rådene å ha løst sine oppgaver spesielt godt. Det "lille lands" problemer har nok her vært medvirkende. Vår FoU-innsats er relativ beskjeden, samtidig som det er en formidabel oppgave å holde seg rimelig ajour som forskningsgeneralist både mht. såvel forskningens innhold og politiske kontekst. Kombinasjonen av en begrenset naturlig talenttilgang og anvendelse av tradisjonelle representasjonsprinsipper også for ekspertorganer av denne karakter, har nok også medvirket til de problemer vi har beskrevet.

4 Hovedbildet i en del OECD-land

4.1 Det generelle bildet

Det første vi kan konstatere er at alle "våre OECD-land" har et generelt rådgivende organ av denne art - Norge er et unntak - jf. Tabell 1. Alle rådene har *forskning* - eventuelt også *teknologi* i navnet, men ikke høyere utdanning. Det forhindrer ikke at rådene fra tid til annen behandler universitetsspørsmål - og kanskje særlig utdanning og rekruttering av forskere. Det tyske Wissenschaftsrat er engasjert i universitetsspørsmål på relativ regulær basis til tross for navnet. Dette har nær sammenheng med delstatenes primæransvar for høyere utdanning. I denne sammenheng har man sett på Wissenschaftsrat som et egnet forum for en nasjonal drøfting av universitetspolitikk. Vi ser at flere av rådene har teknologi i navnet og dette er stort sett en ny utvikling på 1980-tallet. Det reflekterer den økende interessen for teknologi og innovasjonspolitik.

En annen observasjon er at den forskningspolitiske vinkling har vært dominerende for disse rådene - de har vært mer opptatt av "politikk for forskning og teknologi" enn "forskning i politikken" ("science in policy"). Dette gjelder særlig for de mindre land - inntrykket er at England og USA bruker rådene mer i den siste betydning. Det gjør også Sverige.

Sammensetningen varierer på flere måter; noen råd har forskere og politikere (regjeringsmedlemmer) som medlemmer mens andre bare har forskere/forsknings-sakkyndige. Andre igjen har overraskende nok også "brukere" av ymse slag som medlemmer. I Finland, Sverige, Frankrike og Canada står vi overfor *et blandet organ* - en del regjeringsmedlemmer er medlemmer i rådet, i tillegg til forskere. Dette er kanskje mest rendyrket i Sverige hvor Forskningsberedningen nå primært fungerer som et kontakt- og møteforum mellom politikere og forskere.

Det fører for langt å gå inn på historien til disse organene i det enkelte land. Men både det forskningspolitiske nyhetsbildet og studier av forskningspolitikk har til fulle vist at disse organene har en ytterst vanskelig oppgave - og deres innsats har ledet til *atskillig frustrasjon* både blant rådets medlemmer og i departement/Regjering. Hyppige reorganiseringer og "kuldeperioder" har preget bildet. Som vi allerede har nevnt "straffet" også den norske Regjering Hovedkomiteen for norsk forskning med å la være å oppnevne komiteen i brorparten av 1977. Det var bl.a. en følge av uenighet om forslaget om et forskningsråd for samfunnsplanlegging og utviklingen i kjølevannet av dette.

Tabell 1 Generelle forskningspolitiske rådgivningsorganer i en del OECD-land.

Land	Tilknytning	Navn	Blandet sammensetn.	Merknad
Danmark	Undervisnings- min.	Forsknings- politisk råd	Nei	
Finland	Statsministeren (Statsrådet)	Statens vetenskaps- och teknologiråd	Ja	En vitenskaps- og en teknologiseksjon.
Sverige	Vicestats- ministeren (p.t.) (Statsråds- beredningen)	Forsknings- beredningen	Ja	Fleksibel sammen- setning
England	Statsministeren (Cabinet Office)	Advisory Council for Science and Tech- nology (ACOST)	Nei	
Frankrike	Le ministère de la recherche et de la technologie	Forsknings- og teknologipolitisk råd	Ja	
Tyskland	Regjeringen Länder	Wissenschaftsrat	Ja	
Nederland	Regjeringen	Advisory Council for Science and Technology Policy (AWT)	Nei	
USA	Presidenten	President Science Advisory Committee	Nei	
Canada	Regjeringen	The National Advisory Board on Science and Technology (NABST)		Også Canada Council
Japan	Statsministeren	Council for Science and Technology (CST)	Ja	Også Science Council (forskervalgt)

Det synes som det har vært alvorlige problemer i mange av disse OECD-landene. I Norden gjelder det for Danmark og Sverige i tillegg til Norge - slik vi skal se nedenfor. Dessuten har det åpenbart vært problemer i Nederland, Canada og USA - mens bildet er mer uklart for Finland, England, Tyskland og Frankrikes vedkommende. Japan kan trolig vise til størst suksess - her synes rådene å spille en sentral rolle i den *konsensusprosessen* som preger mye av japansk offentlig liv.

I Nederland har problemene vært spesielt store i lengre tid - primært som følge av ulike forskningspolitiske oppfatninger i Regjeringen og det forskningspolitiske rådet (RAWB). En avgått formann i dette rådet hevdet nylig at "the government and the RAWB went their separate ways. The latter gradually developed from mainly an inspirator to rather a critical companion of the former".⁴⁶⁾

Canada har også hatt atskillig uro på dette nivået i lengre tid. Canada Council, som tradisjonelt har vært et rådgivende organ preget av en viss "armlength distance" til Regjeringen, fikk nylig redusert budsjett og stab med ca 50%. I 1987 fikk man så et nytt forskning og teknologiråd (NABSCT) - som skal rådgi Regjeringen på kortere sikt, ifølge instruksen. Men ifølge flere kilder er dette rådet allerede kommet i betydelige problemer - og innflytelsen ansees som beskjedent.

Situasjonen i USA er best belyst i litteraturen. Her er åpenbare suksessperioder fulgt av "de svarteste kuldeperioder" - ikke minst president Nixons straffeeksersis på 70-tallet. Apparatet ble stort sett reetablert under presidentene Ford og Carter, for så igjen å fungere svært dårlig i mesteparten av president Reagans tid. Men til tross for alle disse problemene er det ikke uten interesse at man kan konstatere at samtlige av disse OECD-land (bortsett fra Norge) opprettholder et forsknings- (og teknologi)politisk råd av en eller annen art. I noen grad synes dette også å ha et visst symbolpolitisk innslag.⁴⁷⁾

4.2 Nærmere om de nordiske land⁴⁸⁾

4.2.1 Danmark

Danmark fikk i 1989 et nytt generelt forskningspolitisk rådgivningsorgan under navnet *Forskningspolitisk råd*. Dette fikk 9 medlemmer som alle skal være forskere eller "forskningsskyndige". I tillegg har man også et stort Representantskap. Rådet avløste Planleggingsrådet for forskningen som hadde vært i funksjon siden 1972. Det sistnevnte organ hadde ex officio representanter fra forskningsrådene.

I lovforslaget om det nye rådet het det at også forskningsrådene forventes å være rådgivende, og at hensikten med reformen er å styrke *organenes autoritet* og å utvide deres funksjonsområde. Interessant nok forutsettes de rådgivende organer å være rådgivende både overfor Regjeringen ("herunder samtlige relevante ministerier") og Folketinget. Det nye rådet har et lite sekretariat som er lokalisert sammen

med den danske forsknings- og forskningsrådsadministrasjonen i Undervisningsministeriet.

Det nye rådet har allerede rukket å publisere en rekke rapporter og studier av relevans for dansk forskningspolitikk. Hvorvidt rådet vil lykkes bedre enn forgjengeren - Planleggingsrådet for forskningen - er likevel et helt åpent spørsmål.

Planleggingsrådet hadde allerede i 1979 rettet en henvendelse til Statsministeren med ønske om en viss reorganisering med sikte på å styrke den forskningspolitiske rådgivning. En interdepartemental arbeidsgruppe på høyt plan behandlet henvendelsen - og gruppen uttrykker atskillig misnøye med tingenes tilstand. Ambisjonene ble også skrudd opp i retning av tverrsektoriell koordinering og nullsumsbudsjett på FoU-området ("planredgørelse"). Et omfattende arbeid av denne karakter ble gjennomført på første del av 1980-tallet i regi av rådet, men de fleste anser forsøket som mislykket. I realiteten dreide det seg om et frontalangrep på sektorprinsippet på FoU-området.

4.2.2 Finland

Finland fikk i 1987 et eget råd med navnet *Statens vetenskaps- og teknologiråd*. Rådet er et blandet organ med både regjeringsmedlemmer og forskere som medlemmer. Det ledes av Statsministeren. Rådet avløste Statens Vetenskapsråd som hadde fungert siden 1963. Navneendringen og utvidelsen av representasjonen på teknologisiden er åpenbart uttrykk for økt interesse for teknologi- og innovasjonspolitikk også i Finland.

Rådet har et arbeidsutvalg ledet av under visnings- eller industriministeren. Vel så viktig er kanskje at rådet *har to seksjoner*; en vitenskapsseksjon og en teknologiseksjon ledet av de respektive ministre. Disse er betjent av heltidssekretærer som interessant nok i dag har kontorer i de respektive departementer.

Ved siden av de tre ovennevnte ministre er også tre andre regjeringsmedlemmer medlem av rådet - deriblant finansministeren. I tillegg til disse 6 regjeringsmedlemmer har rådet 10 andre medlemmer "vilka skall vara förtroagna med vetenskaplig forskning och med utvecklingsarbete eller med teknologi". Videre heter det at Finlands Akademi, Teknologiska utvecklingscentralen, Høgskolerådet og industrien så vel som arbeidsgiver- og arbeidstagersiden skal være representert i rådet.

Det nye rådet tar sikte på å publisere en vitenskap- og teknologipolitisk oversikt *hvert tredje år* - i tråd med praksis i det foregående råd. Disse oversikter inneholder gjerne et tilbakeblikk over utviklingen (inklusive rådets uttalelser) og perspektiver og rekommendasjoner overfor departementer og forskningsinstitusjoner. Oversikten er "i lika hög grad ett inlägg i diskussionen om vetenskap och teknologi i Finland", heter det for øvrig i 1987-rapporten.

Interessant nok kan vi konstatere at Finland også har et eget råd for høyere utdanning under Undervisningsministeriet - det såkalte *Högskolerådet*.

4.2.3 Sverige

I Sverige har en såkalt *Forskningsberedning* fungert helt siden 1962. Hensikten er "samråd om den langsiktiga inriktningen av den svenske forskningspolitikken". Dette har skjedd innenfor Forskningsberedningen - et blandet organ med både regjeringsmedlemmer og forskere. Men interessant nok er beredningens sammensetning "avhengig av de frågor som behandlas" - dog har man et fast arbeidsutvalg.

Forskningsberedningen har gjennomgått en del forandringer opp gjennom årene. Først var den ledet av statsministeren og initiativtageren Tage Erlander. Siden gikk formannsjobben over til Utbildningsministeren en periode for senere å bli knyttet til en egen forskningsminister (en ekstrajobb som en minister har innehatt på 1980-tallet - p.t. vicesstatsministeren). I tråd med dette har et beskjedent sekretariatet også vært flyttet en rekke ganger. For tiden er det knyttet til Statsministerens kontor (Statsrådsberedningen).

Aktiviteten i Forskningsberedningen har variert atskillig over tid, og har *nærmest ligget nede* i visse perioder. Man merker seg også at beredningen har tatt opp en rekke spesialemner i hørings- og kontaktmøter. Fra den senere tid kan bl.a. nevnes risikohåndtering, bioteknologi og genteknikk. Det viser at beredningen også har vært engasjert i "science in policy"-oppgaver. Inntrykket er også at beredningen representerer en møteplass hvor Regjeringsmedlemmer kan lytte og føre en dialog med forskere i en rekke slike saker. Referater og rapporter lages normalt ikke. På mange måter fortsetter Forskningsberedningen den svenske *Harpsundtradisjon* som oppsto på 1960-tallet. Det kan legges til at den svenske regjering også har en egen forskningsrådgiver på deltid knyttet til Statsrådsberedningen. Inntrykket er at denne rådgiveren også påtar seg betydelige "science in policy"-oppgaver i sitt arbeid.

Innenfor den første svenske Forskningsberedningen drøftet man inngående den forskningspolitiske prosedyre. Professor Bror Rexed, beredningens ambisiøse sekretær, tok sikte på å utvikle en sterk tverrsektoriell og enhetlig forskningspolitikk, og med Forskningsberedningen i en nøkkelrolle. Han ble snart klart motsagt av den unge statsviteren Sverker Gustavsson og av praktikerer Tage Erlander.

Statsministeren betonte at forskningen primært måtte behandles i sitt "naturlege samanhang" - dvs. innenfor sektorene. Statsministeren fikk det naturligvis slik han ønsket - noe som også betydde at luften langt på vei gikk ut av beredningen som forskningspolitisk planinstrument. Den synes i dag primært å være et kontakt- og møtested - slik vi allerede har nevnt.⁴⁸⁾ Samtidig har man åpenbart på 1980-tallet fått til et noe større "överblick och koordinering" gjennom treårige forskningsmeldinger som regisseres fra Statsministerens kontor.

5 Hva bør vi gjøre nå?

5.1 En vanskelig oppgave

Ikke alle synes å innse at forskningens kobling til Regjeringsnivået er vanskelig *i alle land* og til alle tider. Forskningens dynamiske element er her medvirkende. Dessuten er det ikke mange politikere som "vet å behandle forskningen". Mer overraskende er det at heller ikke mange forskere greier det i noen dybde og bredde. Det betyr også at deres verdi som rådgivere ofte er begrenset. Naiviteten har ofte også vært betydelig på begge sider: "liitt reorganisering og nytt mannskap" skal gi ny "vei i vellinga" - men er likevel ofte uten realisme.

Råd av denne art kan nok også bli møtt med atskillig skepsis fra "innsiden". Her finner man dem ofte "out of touch with reality". Men skepsisen kan også være at rådene representerer en trussel mot etablerte rutiner og politikk. Rådene kan naturligvis også representere et utilbørlig element av "ekspertstyre/fagstyre/scientism". Hvis de primært konsenterer seg om forskningspolitikken kan de også bli sett på som en pressgruppe for økte statlige midler til forskningen. La oss derfor søke å summere opp argumenter som kan tale *for og mot* et råd av denne karakter.

5.2 Argumenter for og mot et Forskningspolitisk råd

Etter mitt skjønn taler følgende *for* å ha et generelt forskningspolitisk råd.

- i) Et slikt råd kan representerer en måte å skaffe Regjering/Sentraladministrasjon tilgang på *uavhengig råd* og ekspertise på et svært uryddig og komplisert felt som opplever store og hurtige forandringer.
- ii) Det kan gi tilgang på nye *alternative impulser* og innspill fra kilder *utenfor* Regjering/Sentraladministrasjon uavhengig av sistnevntes regi. Et *langtidsperspektiv* er her særlig viktig ettersom "the establishment" som regel arbeider på kort sikt.
- iii) Et generelt råd kan legge an et *tverrsektorielt overblikk*, og man kan bli oppmerksom på nye sammenhenger og koordineringsmuligheter og kan komme med anbefalinger - også sektorjusteringer - innenfor realistiske tverrsektorielle forestillinger.

Blant de argumenter som kan *anføres mot* et råd av denne karakter er følgende:

- i) Et slikt råd opptrer alt for ofte de facto som en *pressgruppe* for forskningen og som regel uten å gi råd om hva slags forskning som bør vokse mer enn annen forskning.
- ii) Et slikt råd - og særlig dets sekretariat blir på mange måter "et uansvarlig organ" som *lever sitt eget liv* på siden av det regulære statsapparatet.
- iii) Det er ufruktbart og langt på vei "feil" å se all FoU-virksomhet i en sammenheng - et tverrsektorielt perspektiv med ønsker om stor samordning og koordinering har lite for seg. *Sektorene bør ha* et bruker- og finansieringsansvar. I denne sammenheng kan det være nyttig å følge og påpeke svakheter i sektorpolitikken. Men uansett - all samordning må skje innenfor sentraladministrasjonen - ikke fra et eksternt rådgivningsorgan.
- iv) Et slikt råd representerer et ekstra organ - og adderer følgelig til det byråkrati/ "mange organ- syndromet" som ikke minst preger forskningen i moderne tid og ansees å være uheldig av mange.
- v) Andre kan gjøre denne jobben - først og fremst KUFs forskningsavdeling og forskningsrådene.

5.3 Et personlig syn

Jeg er under tvil kommet til at vi bør gi den forskningspolitiske rådgivning en sjanse til ved å opprette *et forsknings- og teknologipolitisk råd* i Norge. Min tilslutning til et slikt alternativ er betinget av at man gjør det annerledes enn tidligere - *modifikasjoner er helt nødvendige*. Det bør være et noe annet råd - med mer realistiske ambisjoner enn de som preget de tidligere råd. Selv om jeg ser klare innvendinger av den karakter vi har nevnt ovenfor, mener jeg det er viktig å søke å få inn uavhengige og fremtidsrettede innspill *fra andre enn Regjering* og Sentraladministrasjon i den løpende planlegging på FoU-området at jeg mener vi bør gi ordningen en sjanse til. Rådet må følgelig også ha rett til å *ta initiativ* for å unngå at regien i all hovedsak forblir på Regjeringssiden.

Av de modifikasjoner som bør gjøres vil jeg trekke fram følgende:

- i) Rådet skal *gi råd* - beslutningene og implementeringene er en oppgave for andre. Dette må presiseres langt bedre enn tidligere. Det betyr også at alle råd neppe vil bli fulgt - det vil sågar langt på vei være det normale.

- ii) *Ambisjonene* mht. tverrsektoriell samordning o.l. bør reduseres. Dessuten bør også rene sektoroppgaver behandles fra tid til annen - eventuelt i samarbeid med sektororganene.
- iii) Rådet bør "politiseres" gjennom oppnevningen på den måte at det følger Stortingsvalgperioden og for øvrig konsekvent stiller sine plasser til disposisjon ved Regjeringsskifter. *Tillit* hos den sittende Regjering er helt sentralt. Men samtidig vil jeg understreke at det ikke er partipolitikere - men forskere som skal sitte i rådet. Det er forskersamfunnets ekspertise man søker å mobilisere i denne forbindelse.
- iv) Sammensetningen bør i langt høyere grad enn tidligere preges av personer med "eminens och omdöme" i tråd med at det skal være et *ekspertorgan* som gir råd.
- v) Sekretariatet bør være lite og engasjementer og underutvalg bør anvendes hyppig. Dessuten bør rådet sette bort utredningsoppdrag o.l.

Rådet bør knyttes til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet så lenge dette har en generell koordinerende rolle på FoU-området. Statsministerens kontor er et dårlig alternativ i lys av norsk praksis. Dessuten vil et slikt alternativ kunne skape en *unødig spenning* og rivalisering til KUF og departementets forskningspolitiske avdeling i særdeleshet. Hvis et generelt rådgivende organ av denne karakter likevel legges til Statsministerens kontor, bør også den avdeling e.l. som er ansvarlig for sentraladministrasjonens koordinerende oppgaver på FoU-området flyttes dit. Dessuten - saksområdet bør ikke inkludere høyere utdanning som sådan - det ville gi et alt for bredt område.

Etterskrift (august 1991)

Min svært *betingede tilslutning* ovenfor til tanken om å opprette et forsknings- og teknologipolitisk råd i Norge forutsatte en fortsatt rimelig *pluralistisk* finansieringsstruktur for norsk FoU-virksomhet. Grøholt-utvalgets forslag om å samle våre forskningsråd i en organisasjon med både institutt- og forskningsrådsfunksjoner, fjerner denne forutsetning. Følger man forslaget til utvalget vil trolig muligheten for å få en slik rådgivning til å fungere, bli ytterligere svekket og faren for rivalisering og frustrasjon øke. Innenfor en slik modell har det derfor liten hensikt å gjenopprette noe Forskningspolitisk råd.

6 Noter

- 1 Denne avgrensningen av land henger sammen med gjennomføringen av en annen studie ved utredningsinstituttet - jf. Rapport 8/91 fra NAVFs utredningsinstitutt.
- 2 For Norges vedkommende ble dette trolig for første gang presisert av Regjeringen Bratteli - St.prp. nr. 85 (1971-72).
- 3 Gilpin & Wright (ed.): *Scientists and National Policy Making*. (Columbia University Press, 1964).
- 4 Jones, R.V.: *Scientists and statesmen: The example of Henry Tizard*. Minerva Vol IV, 1966, pp 202-214.
- 5 OECD: "Science and the Policies of Government, Implications of Science and Technology for National and International Affairs". (Paris, 1963). Fra norsk side deltok NTNFs mangeårige direktør Robert Major i den OECD-gruppen som utarbeidet rapporten. (Chairman Piganiol).
- 6 Ovennevnte OECD-rapport.
- 6a Ikke minst de to statsviterne Don K. Price og Sverker Gustavsson har ved en rekke anledninger gått mot en slik løsning også på teoretisk grunnlag.
 - i) Price, Don K.: *Government and Science*, Oxford Univ. Press, 1962.
 - ii) Gustavsson, Sverker: *Debatten om forskningen och samhället*, Almqvist och Wicksell, 1971.
- 7 OECD: *Science, growth and society; a new perspective*. Paris, 1971. (Chairman: Harvey Brooks.)
- 8 Ovennevnte, s. 92.
- 9 Kgl. res. av 12. mai 1949
- 10 Ifølge kommentar fra Kjell Eide til forfatteren fungerte i praksis ekspedisjons-sjef Olaf Devik som utvalgets formann fram til 1952.
- 11 Kjøde, Jacob jr.: *Organisasjonsdød.*, Univ. i Bergen, s. 1, 2.
- 12 Eide, Kjell: *Departementets lille kanarifugl*. (Upublisert manus fra 1985).

- 13 Skoie, Hans: Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1984:8.
- 13a Kgl. res. 27.8.1965.
- 14 St.meld. nr. 35 (1975-76).
- 15 Sekretariatet var lagt til KUDs nye Planavdeling med Eide som ekspedisjons-sjef - den nye ordningen innebar et frittstående sekretariat utenfor Sentral-administrasjonen.
- 16 Under Brattelis sykefravær interpellerte i praksis Guttorm Hansen, fungerende parlamentarisk leder.
- 17 Gjentatt i Trontalen samme høst.
- 18 St.prp. nr. 85 (1971-72). Denne proposisjonen ble fremmet bl.a. etter forutgående behandling i det daværende Himle-utvalget.
- 18a Hovedkomiteen for norsk forskning: Innstilling om forskningsrådsstruktur og samfunnsplanlegging fra et utvalg oppnevnt blant Hovedkomiteens medlemmer 08.03.1974. Oslo.
- 19 En del tyder på at uenighet i Regjeringen om sammensetningen av komiteen også bidro til denne utsettelsen. Det var spenning knyttet til forholdet mellom universitets- og teknologiside og om representasjonen fra det regionale system.
- 20 Melding nr. 6, s. 19.
- 21 OECD: National Science Policy Review, Norway, Paris, 1985.
- 22 Ovenstående, s. 20.
- 23 Ovenstående, s. 21.
- 24 Forskningsnytt nr. 2/70, s. 53.
- 25 Jacobsen, Knut Dahl (1982): Erling Fjellbirkeland og Hovedkomiteen for norsk forskning. (I Fortid og framtid i velferd og vitenskap). Festskrift til Erling Fjellbirkeland. Oslo, Univ.forlaget, 1982, s. 145.
- 26 Steine, Arild: Ideal og realitet i norsk forskningspolitikk. Melding 1976:1 fra NAVFs utredningsinstitutt.

- 27 Ovennevnte, s. 121. Også i Aftenpostens avskjedsintervju med gen.sekr. Fjellbirkeland i 1981 opprettholder han sin kritikk av sektortilnærmingene i norsk forskning.
- 28 Kgl. res. 23.9.1983.
- 29 Dette framgår også av Sejersteds omtale av sin erfaring fra FR - jf. NNT-artiklene i litteraturlisten nedenfor.
- 29a At en Høyreledet regjering som i tillegg hadde Lars Roar Langslet som Kultur- og vitenskapsminister lanserte NORAS, er for øvrig noe overraskende i lys av Høyre og Langslets sterke motstand mot forslaget om et eget forskningsråd for samfunnsplanlegging på 1970-tallet. (Langslet: "det dødfødte forslaget") - jf. Skoie ovenfor, s. 64-94.
- 30 Forskningspolitisk råd: "NAVF - en FoU-partner med utviklingspotensiale." Oslo 1988.
- 31 Forskningspolitisk råd (1988): Mot et kunnskapsbasert samfunn. Oslo (FR 1988:4).
- 32 Sitert etter "Mot et kunnskapsbasert samfunn" - jf. ovenfor.
- 33 Sejersted, Francis: Om den forskningspolitiske rådgivningsfunksjon i Norge, NNT, 4/89, s. 359.
- 33a) Eide, Kjell: "Forskningspolitisk råds svanesang", Forskningspolitikk 3/1988.
- 34 Willoch, Kåre: Statsminister. Schibsted, Oslo, 1990, s. 135, 136.
- 35 Ovennevnte, s. 360.
- 36 Jf. bl.a. Forskningspolitikk 3/87.
- 36a Spørsmålet om et rådgivende organ for høyere utdanning er kort behandlet av Hans Skoie i: Offentlig politikk for universiteter og høyskoler 1945-1988 - hovedtrekk. NOU 1988:28 (Hernes-utvalget).
- 37 Innst. nr. 124 (1986-87) Om høyere utdanning.
- 37a Eide, Kjell: - Jf. ovennevnte.
- 38 St.meld.nr. 28 (1988-89): Om forskning. Kultur- og vitenskapsdepartementet, s. 92.

- 39 Ovennevnte artikkel, s. 361.
- 40 I tillegg til professor Sejersted var følgende med på henvendelsen: adm.dir. Leif Arne Heløe, dir. Arnulf Ingebrigtsen og univ.dir. Kjell Stahl.
- 41 I arbeidet med Forskningskapitlene i Regjeringens første langtidsprogrammer og de tre generelle forskningsmeldingene som er kommet senere, har man engasjert eksterne eksperter til arbeidet. Det er samtidig klart at innflytelsen til disse ekspertene har variert atskillig. Rekken ser slik ut: Kjell *Eide*, de tre første langtidsprogrammer, Erling *Fjellbirkeland* (langtidsprogrammet 1969-73), Hans *Skoie* (langtidsprogrammet 1973-77), Tormod *Hermansen* (St.meld. nr. 35 (1975-76), Tore *Olsen* (St.meld. nr. 60, 1984-85) og Oddmund *Søilen*, (St.meld. 28, 1988-89).
- 42 Vekstønsket på 10 % (realvekst) for norsk FoU-virksomhet fra Forskningspolitisk råd i 1988 i Mot et kunnskapsbasert samfunn falt mange i Regjeringskvartalet tungt for brystet - og bidro nok også til avviklingen av rådet.
- 43 Jf. referansen til Steine ovenfor.
- 44 *Skoie, Hans et al: (1982): Departementenes FoU-engasjement - Del I. Vedlegg IV til Hovedkomiteens melding nr. 6. Oslo.*
- 44a *Gustavsson, Sverker: Den sista forskningspropositionen? - jf. ovenfor.*
- 45 Hovedkomiteen - jf. ovenfor.
- 46 *Bueren i Golden, William T. (1991): Worldwide science and technology advice to the highest levels of governments. New York, Pergamon Press.*
- 47 Litteraturen - særlig den amerikanske er rikholdig på dette området - jf. bl.a. den etterfølgende litteraturliste.
- 48 Dette representerer en kort oppdatering av en tidligere oversikt - jf. *Skoie et al (ovenfor).*
- 49 Dette indikerer også *Kjell-Olof Feldt* i sine memoarer. Han ofrer svært liten plass på arbeidet i Forskningsberedningen - og han så åpenbart på arbeidet der som en avkobling - jf. *Feldt, Kjell Olof: Alla dessa dager ... i regeringen 1982-1990. Stockholm, Norstedts, 1991.*

7 Litteratur

Norge

- Hovedkomiteens vanskelige oppgave. Intervju med adm.dir. Erling Fjellbirkeland. (I *Forskningsnytt* 2/1970:2, s. 50-54)
- Steine, Arild Oma (1976): *Ideal og realitet i norsk forskningspolitikk - en studie av Hovedkomiteen for norsk forskning*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1976:1.
- Eide, Ingrid (1976): Trengs det én forskningspolitikk? (I NAVFs utredningsinstitutt: *Norsk forskningspolitikk i lys av Regjeringens forskningsmelding*. En konferanserapport. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1976:4, s. 29-35.
- Stenstadvold, Karl (1976): Trengs det én forskningspolitikk? (I NAVFs utredningsinstitutt: *Norsk forskningspolitikk i lys av Regjeringens forskningsmelding*. En konferanserapport. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1976:4, s. 36-40.
- Kjøde, Jacob, jr. (1976): *Organisasjonsdød*. En studie av Forskningsrådenes Fellesutvalg. Bergen, Univ. i Bergen. (Hovedoppgave i offentlig administrasjon).
- Jacobsen, Knut Dahl (1982): Erling Fjellbirkeland og Hovedkomiteen for norsk forskning. (I *Fortid og framtid i velferd og vitenskap*. Festskrift til Erling Fjellbirkeland. Oslo, Univ.forlaget, 1982, s. 141-146).
- Skoie, Hans (1984): *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden*. Oslo, NAVFs utredningsinstitutt, Melding 1984:8.
- Wiig, Ole (1989): Supperåd - eller hva? Artikkel i *Fellesskap og frihet*. En vennebok til John Lundstøl, Oslo, Dugnadsforlaget.
- Skoie, Hans et al (1982): *Departementenes FoU-engasjement - Del I*. Vedlegg IV til Hovedkomiteens melding nr. 6. Oslo.
- Eide, Kjell (1985): *Departementets lille kanarifugl eller kulturpolitikk blir til*. Upublisert manus.
- Sejersted, Francis (1989): "Om den forskningspolitiske rådgivningsfunksjon i Norge" I *Nytt norsk tidsskrift*, årg. 6, 1989 (4) s. 357-361. Finnes også i en engelsk versjon: Concerning Research Policy. Advisory Functions in Norway. I Golden, William T. (1991): *Wordwide science and technology advice to the highest levels of government*. New York, Pergamon Press, p. 320-327.

Sejersted, Francis (1990): *Forskningspolitikk i et forskningsavhengig samfunn*. I Thorsten Nybom: *Universitet og samhälle*. Stockholm 1990, s. 355, 368.

Forskningsrådenes Fellesutvalg: Beretning for perioden 1949-53. Beretning for perioden 1954-57.

Hovedkomiteen for norsk forskning: Beretning 2. periode. 1969-73. Beretning 1978-79. Beretning 1980-81.

Forskningspolitisk råd: Beretning 1983-1985. Beretning 1986-31.1.1988.

(Dette er de beretninger som er publisert)

Utlandet

Snow, C. P. (1961): *Science and Government*. Cambridge, Mass., Harvard Univ. Press.

Gilpin, Robert & Christopher Wright (ed.) (1964): *Scientists and National Policy Making*. New York, Columbia, Univ. Press.

Golden, William T. (ed.) (1980): *Science Advice to the President*. Pergamon International Library.

Golden, William T. (ed.) (1988): *Science and Technology Advice to the President, Congress and Judiciary*. New York, Pergamon Press.

Premfors, Rune (1986): *Svensk forskningspolitikk*. Lund, Studentlitteratur.

Gummet, Phillip (1980): *Scientists in Whitehall*. Manchester, Manchester Univ. Press.

Forskningspolitikk. Betänkande av forskningsrådsutredningen. (SOU 1977: 52)

Jones, R.V. (1966): *Scientists and statesmen: The example of Henry Tizard*. I *Minerva*, Vol IV, 1966, s. 202-214.

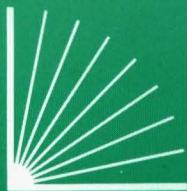
Walch, John & Barbara Culliton (1981): *Office of Management and Budget, Skeptical View of Scientific Advice*. I Th. J. Kuehn and Alan L. Porter (ed.): *Science; Technology and National Policy*. Ithaca, Cornell Univ. Press.

- Zuckerman, Solly (1978): The function of scientific advisers. I *Minerva*, Vol. XIX, 1981, no 1, s. 185-195.
- Zuckerman, Solly (1978): *From apes to warlords*. The autobiography (1901-1946) of Solly Zuckerman. London, Hamish Hamilton.
- Golden, William T, ed. (1991): *Worldwide Science and Technology Advice to the Highest Leves of Governments*. New York, Pergamon Press.
- Gustavsson, Sverker (1990): Den sista forskningspropositionen?
I Thorsten Nybom: *Universitet och samhälle*. Stockholm.
- Brickman, Ronald, & Rip Arie (1979): Science policy advisory councils in France, the Netherlands and the United States, (1957-77): a comparative analysis. I *Social Studies of Science*, vol. 9, 1979, s. 167-198.
- Jasanoff, Sheila (1990): *The Fifth Branch Science Adviseres as Policy makers*. Cambridge, Harvard Univ. Press.

Norsk forskningspolitikk og forskningspolitisk rådgivning - hovedtrekk fra etterkrigstiden

Denne rapporten inneholder to deler. Den første gir en oversikt over viktige utviklingstrekk i norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden. Debatten om den overordnede styring av forskningen, departementenes FoU-engasjement (sektoransvar), etablering og debatt om forskningsrådene belyses. Denne delen avsluttes med noen synspunkter på situasjonen i dag.

Den andre delen gir en kort historisk oversikt over de tre sentrale forskningspolitiske rådgivningsorganer som Norge har hatt; Forskningsrådenes fellesutvalg (1949-65), Hovedkomiteen for norsk forskning (1965-83) og Forskningspolitisk råd (1983-88) - inklusive en drøfting av de store problemer som disse organene møtte i sitt arbeid.



NAVFs utredningsinstitutt
Norges allmennvitenskapelige forskningsråd
Munthes gate 29, 0260 Oslo 2
Telefon (02) 55 67 00

Institute for Studies in Research and Higher Education
The Norwegian Research Council for Science and the Humanities
Munthes gate 29, 0260 Oslo 2, Norway