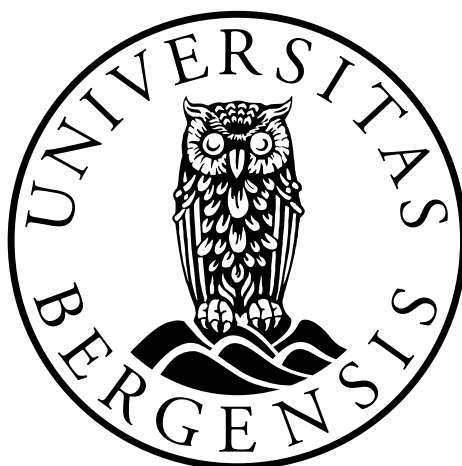


Terje Emblem

Kampen om FMD

**En forskningspolitisk analyse av Fondet for markeds- og
distribusjonsforskning 1971-1989**



Avhandling for dr. philos. i historie

Det humanistiske fakultet

Universitetet i Bergen

2010

Forfatteren har mottatt støtte fra Det faglitterære fond og Norges forskningsråd.

ISBN 978-82-308-1607-3

Forord

Fondet for markeds- og distribusjonsforskning (FMD) ble etablert i 1971 og avviklet allerede i 1989. Denne institusjonen skilte seg ut fra andre forskningsinstitusjoner, ikke bare ved at den var relativt liten, men også ved sin virksomhet. FMD utførte forskning, men var ikke noe regulært forskningsinstitutt. Fondet finansierte forskning ved andre institusjoner, men var ikke noe forskningsråd. FMD var derfor i noen grad annerledes og på siden av institusjonsstrukturen i norsk forskning.

FMD bar i seg også andre spenninger. Forskningen handlet på den ene siden om markedsføring, varehandel og distribusjon, både innenlands og utenlands, og på den andre siden også om forbrukernes atferd og holdninger. Denne tematiske bredden var resultat av konflikter omkring etableringen, og gjorde at FMD fikk et svært omfattende ansvarsområde og mange ulike brukergrupper å forholde seg til.

FMD var administrativt underlagt Handelsdepartementet, men hadde også faglige relasjoner til andre departementer, særlig Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Forholdet mellom FMD og Handelsdepartementet var på 1980-tallet spenningsfylt – departementet ønsket i økende grad å ha et avgjørende ord med i FMDs valg og prioriteringer, mens institusjonen på sin side ønsket å begrense departementets påvirkning og styring av virksomheten.

For egen del var jeg ansatt i FMD fra 1987. På dette tidspunkt hadde Handelsdepartementet tatt initiativ til en omorganisering av FMD. Som administrativt ansvarlig for institusjonens daglige drift fikk jeg anledning til å følge denne prosessen på nært hold. De spørsmålene som sto sentralt den gangen, gjaldt institusjonens framtid. Ville forskningsmiljøet bli opprettholdt samlet? Hva slags organisasjon var FMD og hvilke endringer var det som eventuelt skulle gjennomføres? Hva ville en eventuell fristilling innebære, og hvordan ville de økonomiske rammebetingelsene bli? Disse og andre spørsmål opptok oss som var knyttet til FMD, eller ”Fondet” som var den betegnelsen som ble benyttet til daglig. Disse problemstillingene hadde naturlig nok også et betydelig konfliktpotensial.

Prosessen endte med at Fondet ble lagt ned, miljøet ble delt, og mange av de som var knyttet til institusjonen, søkte seg andre jobber, i og utenfor forskningen. Selv begynte jeg i Norges allmennvitenskapelige forskningsråd (NAVF) og deretter i Norges forskningsråd. Noen av de oppgavene jeg har hatt i disse institusjonene, har omhandlet ulike forskningspolitiske spørsmål, blant annet om forskningsrådenes ansvar og oppgaver og om organisering og finansiering av forskningsinstitutter. Innsikt i slike spørsmål har for min del bidratt til å kaste nytt lys over FMDs virksomhet og historie, både reorganiseringen på slutten av 1980-tallet og i den forutgående tiden. Dette er bakgrunnen for den foreliggende framstillingen av FMDs historie, fra prosessen som ledet fram til etableringen i 1971, virksomheten på 1970- og 1980-tallet, fram til reorganisering og avvikling i 1989.

Størstedelen av arbeidet med denne framstillingen er gjort ved siden av og i tillegg til mitt daglige arbeid i Norges forskningsråd, og framdriften har gått litt i rykk og napp. Forskningsrådet har bidratt til gjennomføringen ved at jeg i enkelte perioder har kunnet legge regulære arbeidsoppgaver til side. Uten en velvillig arbeidsgiver hadde prosjektet neppe latt seg gjennomføre. Særlig vil jeg takke internasjonal direktør Kari Fjellbirkeland Kveseth som

ikke bare støttet gjennomføringen, men også har lest og kommentert et utkast, basert på sin lange erfaring, interesse for og kunnskap om forskningspolitiske spørsmål.

Når dette arbeidet presenteres som en doktorgradsavhandling, skyldes det for en stor del Narve Bjørgo, NAVFs siste direktør og senere professor i historie ved Universitetet i Bergen, der han i en periode hadde ansvar for doktorgradsutdanningen. Jeg fikk gleden av å delta på noen av doktorgradsseminarene, der jeg også presenterte problemstillinger omkring FMDs historie. Rekken av seminarer tok slutt, men Narve Bjørgo opprettholdt, heldigvis, sin interesse for mitt prosjekt. Uten hans støtte og positive kommentarer, også i perioder der framdriften har vært liten, hadde denne avhandlingen ikke blitt til.

Takk også til alle som har bidratt som muntlige informanter til denne framstillingen. Særlig vil jeg takke Sigmund Grønmo som var knyttet til FMD i en lang periode, den siste tiden som forskningssjef. Sigmund Grønmo oppfordret meg den gang til å skrive om FMD, og har senere bidratt ikke bare som informant, men også ved at han har stilt sine notater og dokumenter fra denne tiden til rådighet. Dette har vært et viktig supplement til andre kilder. Jeg vil også takke Eivind Stø, forsker og fungerende daglig leder i en periode da det stormet rundt FMD. Både Sigmund Grønmo og Eivind Stø var humørfylte og inspirerende ledere som jeg hadde stor glede av å arbeide sammen med.

Jeg vil også takke Asta Tjølsen, tidligere ekspedisjonssjef i Handelsdepartementet, for å ha bidratt som informant, og for å ha gitt meg tilgang til departementets arkiver. Dette har vært av uvurderlig betydning for denne framstillingen. Takk også til Ole-Erik Yrvin som fulgte FMD i en årrekke fra det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og som har bidratt med innsikt, både om FMD og om dette departementets vurderinger, posisjoner og interesser i forhold til forskningen på området.

Videre vil jeg takke professor Tore Grønlie ved Universitetet i Bergen, som leste et tidlig utkast til denne framstillingen, og som ga kyndige råd for hvordan det uferdige manuskriptet kunne bearbeides til å bli en avhandling.

NIFU STEP utgjør et tyngdepunkt i studier av norsk forskningspolitikk. Deler av min framstilling støtter seg til studier som er gjennomført ved denne institusjonen, der jeg også har hatt stor nytte av et rikholdig forskningsbibliotek.

Mange kvelder, sene nattetimer og helger vært tilbrakt på hjemmekontoret for å få prosjektet i havn. Uten støtte og oppmuntring fra min familie hadde det ikke vært mulig å fullføre dette arbeidet.

Oppegård, september 2010
Terje Emblem

Innholdsfortegnelse

	side
1 Innledning	9
1.1 Fondet for markeds- og distribusjonsforskning	9
1.2 Hovedperspektiv	10
Forskning, politikk og forvaltning	10
Formål, anvendelse og brukere	12
Finansiere og utføre forskning	13
Forskningsområdet	14
1.3 Kilder og litteratur	14
Hvorfor FMD?	14
Fragmentert kildemateriale	15
Aktuell litteratur	17
1.4 Norsk forskningspolitikk og framveksten av en nasjonal institusjonsstruktur	18
Forskningsystem i tre nivåer	19
Helhet og sektor i norsk forskningspolitikk	20
Forskningsråd for grunnleggende og anvendt forskning	21
Likeartede konstruksjoner – ulik virksomhet	22
Ingen flere forskningsråd?	24
Framveksten av en instituttsektor	25
FMDs plass i landskapet	26
2 Sammensatt bakgrunn	28
2.1 Et nytt forskningsfelt	28
Samfunnsvitenskapelig, empirisk og næringsorientert	29
”Consumer problems ... have been neglected”	30
2.2 “Noe i likhet med NTNF”	31
”Et særskilt organ, råd, e.l.”	32
2.3 Politisk aksept	34
Forskning på Stortingets dagsorden	34
Hovedkomiteen – mellom prinsipper og pragmatisme	35
”Den lille kjøpmanns eksistens”	37
Modifiserte prinsipper	38
2.4 Mellomspill i NAVF	39
Fornyhet interesse i Hovedkomiteen	39
Høytenking i NAVFs indre gemakker	40
NAVF som forskningspolitisk aktør	43
2.5 Politisk motivert forskning	44
Forskning og næringspolitikk	44
Koordinert forskningspolitikk?	45
3 Konfliktfylt etableringsprosess	47
Fem faser – tre konfliktområder	47
3.1 Utredningskomiteens innstilling	48
Markeds- og distribusjonsforskning	49
Prioriterte temaer, brukere og interessegrupper	50
3.2 Forskningsråd eller institutt – eller begge deler?	52

	”Rådet for markeds- og distribusjonsforskning”	52
	Koordinere, finansiere og gjennomføre forskning	54
	”Det skal under fondet ikke bygges opp noe institutt”	55
3.3	Kamp om forbrukerforskning	56
	Delte oppfatninger i Arbeiderpartiet og Venstre	57
	Ny regjering – ny vurdering?	58
	Sverdslag om forbrukerpolitikk	59
	”De svake forbrukergruppers problemer”	61
3.4	Politisk styring og kontroll av forskning?	62
	”En foreløpig ordning”	63
	Handelsdepartementet inn i styret?	64
3.5	Hovedlinjer i etableringsprosessen	65
	Hvorfor så konfliktfylt?	67
	Arbeiderpartiet og politisk styring	68
	Et tredje framstøt for et nytt forskningsråd?	69
	Mot et råd for anvendt samfunnsforskning	70
4	Fra konflikt til stabilitet	71
4.1	Utilstrekkelige bevilgninger	71
	Manglende støtte i regjering og Storting	73
4.2	Flerfasettert forskningsfelt	74
	Forbrukerforskning med fra starten	74
	Tre programområder	75
4.3	Framveksten av et forskningsmiljø	77
	Brukerdominert og topptungt styre	77
	Fra enmannsdominans til kollektiv ledelse	79
	Et lite og ungt miljø	80
4.4	Fond og institutt	80
	”I realiteten ... et institutt”	82
	”Fondsfunksjonen ... er nødvendig”	83
4.5	Status quo – i hovedsak	84
	Departementsrepresentanter inn i styret	85
	Bransjeforskningen over til Handelens forsknings- og utredningsinstitutt	86
	Betinget suksess – og begynnende brukerkritikk	86
5	Politisk styring og voksende konflikter	89
	Fra stagnasjon til vekst i budsjettene	89
5.1	Samfunnsorientert forskning	90
	”Grunnforskningens resultater vil ... finne praktisk anvendelse”	90
	”Et bredt samfunnsmessig perspektiv”	91
	Forbrukerforskningen – en annen agenda	93
5.2	Forskningen og handelsnæringens interesser	94
	”Brukergruppene bør etter vår mening gis vesentlig innflytelse”	94
	Formidling – brukernes eller forskernes ansvar?	96
	”Fondet ... er den beste institusjon til å drive forskning innen dette felt”	98
	Forskeransvar for bruk av forskning?	99
5.3	Tøylene strammes	101
	Departementets kursomlegging – resultat av varehandelens påvirkning?	102
	Nye forskningspolitiske signaler	103
	Tilløp til uro	104

6	Norsk forskningspolitikk i støpeskjeen – konsekvenser for FMD?	107
6.1	Forskningspolitikk på tegnebrettet	107
	Forskningsrådene – oppgaver og ansvarsområder	108
	”Sammenslåing, sammenknytning og fristilling”	108
	Forskningspolitisk råds anbefaling – et nytt, selvstendig forskningsråd	110
	Fristilling som forvaltningspolitisk trend	111
6.2	Betydning for Handelsdepartementet og FMD?	113
	FMDs funksjoner som fond og institutt	113
	Handelsdepartementet og FMD - allianse med spenninger	116
6.3	Samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter på motoffensiv	117
	”Ikke noe egentlig marked å bli fristilt i forhold til”	118
	FMD – identitet som et institutt	119
6.4	Nye hovedlinjer i norsk forskningspolitikk	120
	Ny finansieringsstruktur – men ingen nye organisatoriske tiltak	121
6.5	FMD i utsatt stilling	122
	Ulike forklaringer på lite koordinert forskningspolitikk	124
6.6	Tid for selvransakelse – ny rolle for FMD?	125
	<i>FMDs mål og arbeidsoppgaver</i>	126
	Forslag til nye programområder	128
	Omdanning til et institutt for anvendt samfunnsforskning?	129
	Stort arbeid – små reelle endringer	133
7	Omorganisering på dagsordenen	134
7.1	Ved et vegskille?	134
	NORAS og markeds- og distribusjonsforskningen	136
	Omvurdering i Handelsdepartementet	137
	Embetsverkets anbefalinger	139
7.2	Krise og konflikt	140
	Samlet front mot flytting og deling	141
7.3	Fra hastig aksjon til skrittvis prosess	143
	Spørsmålet om fristilling	144
	Stoltenbergs skisse	146
	Hvorfor utredning og evaluering?	147
7.4	Etterspill	148
	Faktura til besvær	149
8	Markeds- og distribusjonsforskning under lupen	151
8.1	Utredning om næringsøkonomisk forskning	151
	Problematiske anbefalinger	152
	FMDs styre kritisk – men vanskelig å samle seg om en uttalelse	153
8.2	Evalueringen	155
	NORAS’ regi	155
	Forskning, utredning og brukerbehov	156
	God forskning – svak styring	158
	Organisering og finansiering	159
	Nybrottsarbeid med enkelte svakheter	161
8.3	Forskningsmiljø i stamperjø	162
	Utskiftning i styret	163
	Lederskifte	164
	Uviss framtid	166

9	Proessen mot FMD	167
9.1	Om fristilling og forskningsinstitutter	168
	”Fristilling fra brukere”	168
	”Pengesterke kunder ... kommersialisering ... sensur”	169
	Et ideologisk spørsmål	170
9.2	NORAS’ anbefaling	171
	<i>Kampanje</i> mot FMD	172
	Minimalistisk forslag til styrevedtak	173
	Kompromissvedtak	174
	Evaluerings – et funksjonelt redskap?	177
9.3	Høringsprosess og regjeringsvedtak	178
	Vurdering og omvurdering i forbrukernes departement	178
	Samordning av næringsøkonomisk forskning?	181
	Skjult motstand mot fristilling	182
	Redusert grunnbevilgning	183
	Regjeringens vedtak	185
10	Sluttspill	187
10.1	Ankerfeste i NORAS?	187
	Forskningssjefens ultimatum	188
	Programstyrets dilemma	189
	Kompromissforsøk	192
10.2	Havari	192
	Bergingsforsøk	194
	Forbruker- nei til Bedriftsøkonomisk institutt	195
	FMD-styrets anbefaling	196
	Utskilling og oppløsning	197
10.3	Hvorfor oppløsning og avvikling?	198
	En særskilt plante i faunaen av norske forskningsinstitusjoner	198
	Utilstrekkelig dialog og forståelse	199
	Sviktende vurderinger	200
	Forbruker- og administrasjonsdepartementet på sidelinjen	201
	Forvitring	201
	Var videreføring et reelt alternativ?	202
11	Hovedlinjer	204
11.1	Forskning, politikk og styring	204
	Forbrukerinteresser	205
	Politisk kontroll og styring	206
	Fristilling og sterkere markedseksponering	207
	Tillit og mistillit mellom Handelsdepartementet og FMD	208
	Et forvaltningsregime utenfor politisk oppmerksomhet?	209
	Ulike former for styring – fra <i>kultur</i> , til <i>byråkrati</i> og <i>marked</i>	210
	Sektorisert forskningspolitikk	211
	Skiftende vilkår for forskningspolitisk rådgivning	213
11.2	Forskningsråd og institutt	214
	Institusjon med uklar status	215
	Fra fond til oppdragsinstitutt – en gjennomfør snuoperasjon?	216
	NORAS og evalueringen av FMD	217
11.3	Forskning og anvendelse	217

	Anvendbar forskning?	218
	To departementer – ulike brukerprofiler	219
	Forskning og næring	220
11.4	Et forskningsfelt i forandring	221
	Markeds- og distribusjonsforskning i nye rammer	222
	Forskning og varehandel	224
	Forkortelser	227
	Kilder og litteratur	229

1 Innledning

Fondet for markeds- og distribusjonsforskning (FMD) ble etablert i 1971. Mindre enn to tiår senere, i 1989, ble markeds- og distribusjonsforskningen reorganisert og FMD lagt ned. Denne framstillingen handler om denne institusjonens historie – bakgrunnen for at den ble etablert, om virksomheten, og om den prosessen som ledet fram til utviklingen av FMD og reorganisering av forskningen på dette området.

I tillegg til å gi en kortfattet presentasjon av FMD, eller *Fondet* som institusjonen ble kalt til daglig, skisseres det i dette innledningskapitlet hovedlinjer og problemstillinger i framstillingen. Dessuten gis det en omtale av kildematerialet og relevant litteratur. Framstillingen handler om FMD som *forskningsinstitusjon*. Med sikte på å trekke opp de forskningspolitiske rammene, gis det en kortfattet omtale av hovedlinjer i norsk forskningspolitikk og framveksten av en institusjonsstruktur i etterkrigstiden, med hovedvekt på tiden fram til da FMD ble etablert.

1.1 *Fondet for markeds- og distribusjonsforskning*

Varehandelen var i løpet av etterkrigstiden vokst fram til å bli en stor og betydningsfull næring. Målt i antall sysselsatte var det på 1960-tallet bare industrien som var større. Mens industrien hadde Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd (NTNF) til å ivareta sine forskningsbehov, hadde handelsnæringen ingen tilsvarende institusjon å forholde seg til. Offentlige forskningsmidler var i svært liten grad rettet mot denne næringen, og omfanget av varehandelsrelatert forskning i Norge var svært beskjedent.

Etter forslag fra Handelsdepartementet oppnevnte Regjeringen i 1969 en utredningskomité som skulle legge det faglige grunnlaget for en satsing på forskning innenfor varehandel og annen tilknyttet virksomhet. Komiteen besto av representanter for næringsorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og offentlig forvaltning. Da innstillingen forelå i 1970, ble den møtt med omfattende kritikk, særlig fra forbrukerhold. Etableringen ble ikke stanset, men som resultatet av prosessen fikk forbrukerrelatert forskning en større betydning enn det som opprinnelig var planlagt. Dette innebar at FMD også fikk en relasjon til Forbruker- og administrasjonsdepartementet, i tillegg til Handelsdepartementet.

Komiteen anbefalte at det skulle etableres et fond, men slik at det også skulle være mulig å gjennomføre forskning i egen regi og under egen ledelse. Denne løsningen lå også til grunn i Regjeringens forslag til Stortinget, som til slutt ble vedtatt. FMD fikk dermed en dobbel funksjon, som finansieringsinstitusjon tilsvarende et forskningsråd, og som utførende forskningsinstitusjon, tilsvarende et institutt. I denne framstillingen vil dette bli referert til som henholdsvis *fonds-* eller *rådsfunksjon* og *instituttfunksjon*. Denne kombinasjonen er særegen i norsk sammenheng.

FMD ble ikke noen stor organisasjon. Budsjettene – som for størstedelen av perioden FMD var i virksomhet, ble gitt via statsbudsjettet over Handelsdepartementets budsjettkapitler – tilsvarte på det meste ikke mer enn om lag 20 forskerårsverk. Forskningsmiljøet besto av personer med samfunnsvitenskapelig bakgrunn, vesentlig økonomer, men også statsvitere, sosiologer, geografer og andre. Også de prosjektene FMD finansierte ved andre institusjoner, var innenfor det samfunnsvitenskapelig fagområdet.

I 1986 tok Handelsdepartementet initiativ til en reorganisering av FMD. Etter en lang og turbulent periode som også omfattet en evaluering, vedtok Regjeringen at FMD skulle opprettholdes og videreføres som et institutt, men fristilles, og at finansieringen i stor grad skulle komme fra andre kilder enn direkte bevilgninger i statsbudsjettet.

Resultatet ble likevel annerledes. I stedet for en samlet videreføring ble en del av virksomheten overført til Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), mens de øvrige delene ble omgjort til en stiftelse, Norsk institutt for markedsforskning (NIM). Formelt ble FMD avviklet i mars 1989.

1.2 Hovedperspektiv

De spørsmålene denne framstillingen handler om, kan grupperes i fire temaer.

- For det første handler framstillingen om forholdet mellom forskning og politikk. Hvorfor ønsket statlige myndigheter å sette i verk og finansiere forskning innenfor dette området? Hva ønsket de å oppnå, hvilke ønsker og forventninger hadde de, og hvordan kom eventuelt politiske interesser til uttrykk overfor FMD?
- For det andre handler den om forholdet mellom forskning og dens anvendelse. Hvilke formål skulle denne forskningen tjene? Hvilke særskilte bruksområder sto i fokus, og hvem var brukerne? Hvordan forholdt de ulike brukergruppene seg til forskningen og FMD, og hvordan forholdt FMD seg til sine ulike brukergrupper?
- Et tredje hovedspørsmål handler om forskningens organisering. Hva var bakgrunnen for at FMD fikk en slik særskilt dobbel oppgave, en kombinasjon mellom et forskningsråd og et institutt? Hvordan artet dette seg i praksis, og hvilken betydning hadde dette i forhold til forskningens brukere?
- Endelig handler framstillingen om denne forskningens innhold. Hvordan ble markeds- og distribusjonsforskning avgrenset i forhold til tilstøtende forskningsområder, og hvordan ble den beskrevet og delt opp i ulike segmenter? Dessuten, hadde dette forskningsfeltet et innhold eller særskilte trekk som hadde betydning for dens organisering og relasjoner til myndigheter og brukere?

Disse spørsmålene vil bli utdypet i det følgende.

Forskning, politikk og forvaltning

FMD ble etablert på en tid da norsk forskning ekspanderte. Stortinget bevilget mer penger til forskning enn tidligere, og i løpet av 1960- og 1970-tallet ble det skapt en lang rekke nye institusjoner. Etableringen av FMD er en del av framveksten i norsk forskning, med nye offentlige forskningsinitiativ og utviklingen av nye forskningsområder og –institusjoner.

FMD ble planlagt av en borgerlig samarbeidsregjering, sjøsatt av en regjering fra Arbeiderpartiet, og eksisterte under skiftende politiske regimer. I løpet av framstillingen vil det bli belyst hvilken betydning regimeskiftene eventuelt hadde for virksomheten.

Den forskningspolitiske debatt kan imidlertid ikke kun avgrenses til partiene. Også organisasjoner, institusjoner og andre organer og enkeltpersoner er politiske aktører og handler i forhold til bestemte mål. Selv om forskningspolitikken i begrenset grad var gjenstand for kappestrid mellom partiene, er forskningspolitiske spørsmål langt fra konfliktfrie. På 1980-tallet satt regjeringen i verk nye reformer som hadde vesentlig betydning

for norsk forskning, reformer og tiltak som var omdiskuterte og til dels konfliktfylte. Disse konfliktene kom bare i begrenset grad til uttrykk i Stortinget. Dette gjaldt også i forhold til FMD.

Et av flere særtrekk ved etableringen av FMD, er at den skjedde på tross av betydelig motstand. I framstillingen vil det bli belyst hva som var argumentene *mot* at det skulle etableres en institusjon innenfor markeds- og distribusjonsforskning, hvorfor forslaget om forskning akkurat på dette området ble så politisert, og hvilken betydning motstanden mot etableringen hadde for den videre virksomheten.

FMD var etablert som en statlig institusjon, men var ikke en regulær enhet i forvaltningen. Blant annet var institusjonen innrømmet friheter i forhold til stillingshjemler, statlig økonomireglement og lønnsystem. Fram til 1980-tallet var FMD i sin helhet finansiert over Handelsdepartementets budsjettkapitler i statsbudsjettet, og var administrativt underlagt dette departementet fram til avviklingen i 1989.¹ Imidlertid fikk FMD på 1980-tallet midler også fra andre kilder, med forskningsrådene og Forbruker- og administrasjonsdepartementet som de viktigste, om enn i begrenset omfang.

Forholdet mellom FMD og Handelsdepartementet er en av hovedaksene i denne framstillingen. Dette handler dels om styring av forskning, og det knytter også an til norsk forvaltningspolitikk i vid forstand; om hvordan statlig virksomhet skulle organiseres, finansieres og styres. Et departement har som forvaltningsorgan en dobbel oppgave. For det første er det sekretariat for den til enhver tid sittende politiske ledelse, og forbereder saker og setter i verk de beslutninger den politiske ledelsen fatter. For det andre skal departementet og dets embetsverk ivareta en politikk og et forvaltningsområde innenfor gitte fullmakter, og i tråd med overordnede politiske mål. Det er imidlertid lite dekkende å beskrive embetsverkets handlinger og gjøremål kun innenfor en slik begrenset ramme. Dels er skillet mellom forvaltning og politikk lite presist, og dels vil det innenfor embetsverkets beslutningsfullmakter være betydelig handlingsrom.²

Handelsdepartementet var det ansvarlige forvaltningsorganet for FMD og en hovedaktør gjennom hele institusjonens levetid. Departementet hadde avgjørende innflytelse på bevilgningene til FMD, og fattet beslutninger om vedtekter og andre forhold som hadde betydning for virksomheten. FMD hadde et eget styre, og det var styret som tilsatte institusjonens leder. Formelt skulle derfor departementet forholde seg til styret. I praksis var relasjonene mer komplekse. Handelsdepartementet møtte fra starten som observatør i FMDs styre med tale- og forslagsrett, og fra 1978 som fullt medlem. Det tilsvarende gjaldt Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Handelsdepartementets forhold til styret i FMD var derfor delt, dels tok departementets representant del i styrets arbeid på linje med andre representanter, dels var departementet overordnet organ. Forholdet mellom FMD og forvaltningen var ytterligere komplekst ved at FMD hadde faglige relasjoner til flere departementer.

I løpet av 1980-årene ble norsk forvaltningspolitikk lagt om. Dette omfattet en rekke prosesser, både innad i forvaltningen og i relasjonene mellom sentralforvaltningen og dets

¹ I 1988 ble Industridepartementet og størstedelen av Handelsdepartementet slått sammen, til Næringsdepartementet, som dermed også overtok forvaltningsansvaret for FMD. For enkelthets skyld, unntatt i de sammenhenger der det er naturlig eller nødvendig, refereres det i denne framstillingen til Handelsdepartementet som ansvarlig forvaltningsorgan for FMD.

² Grønlie (2001), s. 50.

underliggende organer, med *fristilling* som felles benevnelse.³ For mange forskningsinstitutter førte dette at tilknytningen til forvaltningen etter hvert ble løst opp. Dessuten la regjeringen til grunn et nytt finansieringsregime for instituttene. På den samfunnsvitenskapelige sektoren hadde det stor betydning at Stortinget vedtok å etablere et nytt råd for anvendt samfunnsforskning, NORAS, som skulle ha et ansvar for forskningsinstitutter innenfor sitt fagområde. Disse utviklingstrekkene hadde grunnleggende betydning for FMD og markeds- og distribusjonsforskningen. Samtidig er FMDs historie ikke bare en refleks eller et speilbilde av norsk forskningspolitikk generelt, men har sine spesifikke forutsetninger relatert til de aktørene som var involvert i virksomheten.

Et spørsmål av særlig interesse er hvorfor Handelsdepartementet på midten av 1980-tallet tok initiativ til en reorganisering av FMD. Hva var bakgrunnen for dette initiativet, og hva ønsket departementet å oppnå? Dette initiativet fikk et annet resultat enn det departementet i utgangspunktet hadde lagt opp til.

Formål, anvendelse og brukere

En sentral dimensjon i denne framstillingen er relasjonene mellom FMD og denne forskningens *brukere*. Med 'bruker' menes vanligvis bedrifter, institusjoner, organisasjoner, individer eller andre som anvender forskning for egne formål, og som selv ikke utfører forskning.⁴ Grenseflaten mellom forskning på den ene side og bruk av forskning på den andre, er komplekse, og berører spørsmål både om forskningens innhold, framstillingsform og formidling, og brukernes kompetanse, evne og motivering for å ta i bruk forskning.

Et svært sentralt spørsmål er hvilke formål FMD skulle ivareta, hva forskningen skulle tjene til eller brukes til, hvilke forventninger brukerne hadde til FMD, og i hvilken grad disse ble imøtekommet. På den ene side handler det om i hvilken grad FMDs forskning og formidling var rettet mot de ulike brukernes behov, både innenfor næringsliv og offentlig forvaltning. På den andre siden er dette også relatert til om eller i hvilken grad brukerne, herunder de berørte næringene og deres organisasjoner, hadde et apparat for å motta og spre relevant forskningsbasert kunnskap, i hvilken grad brukerne artikulerte særskilte behov eller ønsker overfor forskningen, og i hvilken grad det fantes arenaer for kommunikasjon mellom forskning og anvendelse på disse områdene.

FMDs brukere utgjorde en sammensatt gruppe. Varehandelens framstøt for å få etablert en offentlig finansiert forskningsinstitusjon sprang ut av handelsnæringens interesser. I løpet av etableringsprosessen ble andre næringer involvert, i prinsippet all markedsrelatert virksomhet. Disse næringene, med handelsnæringen som kjerne, utgjorde en sentral brukergruppe i forhold til FMD, representert ved deres respektive organisasjoner.

Også Handelsdepartementet ønsket forskning som kunne bidra til modernisering og fornyelse i norsk varehandel. I tillegg kunne forskningen på området være relevant for departementets egen virksomhet. I løpet av 1970-årene var handelspolitikken i endring, hovedsakelig i retning

³ Grønlie og Selle (1998).

⁴ Innenfor FMDs virksomhet kan begrepet 'bruker' forstås i en annen og utvidet betydning. Som forskningsfinansierende institusjon betjente FMD andre institusjoner som selv utførte forskning, institusjoner som 'brakte' FMD til å finansiere sin virksomhet. I denne framstillingen vil begrepet 'bruker' normalt være avgrenset til de som anvendte eller kunne anvende forskning, uten selv å utføre den.

deregulering. Et spørsmål er hvilken betydning dette hadde for departementets forhold til FMD.

Inkluderingen av forbrukerinteresser i denne forskningen innebar at Forbrukerrådet fikk en legitim interesse som bruker, etter hvert også Forbruker- og administrasjonsdepartementet. I framstillingen vil det også bli kastet lys over disse brukerinteressene, og særlig dette departementets brukerrelasjoner til FMD, sammenlignet med de tilsvarende for Handelsdepartementet.

Brukerne var sterkt representert i FMDs styre. På næringslivssiden er fokuset rettet mot de viktigste næringsorganisasjonene innenfor dette forskningsområdet, i første rekke Norges Handelsstands Forbund (NHF) og Norges Industriforbund (NI). På forbrukersiden er Forbrukerrådet i en særskilt stilling som offentlig organ for forbrukerinteresser, og nært knyttet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. I tillegg var som nevnt de to departementene representert i FMDs styre.

FMD skulle som institusjon ivareta brukernes behov. Forskingen hadde politisk bestemte *formål*, og var som dette et sektorpolitisk virkemiddel innenfor ulike områder. Samtidig var FMD en del av et kollegialt forskningsfelleskap der ulike forskningsinstitusjoner og –miljøer innenfor tilstøtende fagområder tok del. Dette fellesskapet hadde betydning for forskningsmiljøenes faglige identitet, og for oppfatninger omkring institusjonenes rolle og oppgaver, deres forhold til departementer og forskningsråd og andre spørsmål av felles interesse. Denne spenningen mellom sektorspesifikke formål på den ene side, med vekt på *relevans* og *brukerbehov*, og på den andre hensynet til *forskningsfaglige normer og verdier*, kom til å stå sentralt i FMDs virksomhet.

Finansiere og utføre forskning

FMDs doble funksjon som finansierende og utførende organ står sentralt i denne framstillingen. I navnet var FMD et fond, men i vedtektene var det åpnet for å utføre forskning i egen regi. Institusjonen hadde dermed funksjoner både som *fond* eller *råd*, og som et *institutt*. Dette gjorde FMD til, i organisatorisk forstand, en særegen plante i faunaen av norske forskningsinstitusjoner, en institusjon som ikke uten videre kunne plasseres innenfor det gjeldende institusjonsmønsteret i norsk forskning. Hva var bakgrunnen for at forskningen ble organisert akkurat på denne måten, og hvorfor ble denne modellen opprettholdt, som et frittstående miniforskningsråd på siden av den organisatoriske strukturen ellers i norsk forskning? I framstillingen vil det også bli belyst hvordan disse funksjonene ble kombinert.

I de første årene av institusjonens virketid gikk hoveddelen av budsjettet til fondsfunksjonen, men etter hvert kom instituttfunksjonen til å dominere virksomheten, og rådsfunksjonen fikk tilsvarende mindre betydning. Dette hadde dels sammenheng med tilgangen på midler, dels var det et resultat av interne prioriteringer. Fordelingen av midler til eksterne eller interne formål var ikke fastsatt av vedtektene, men i prinsippet overlatt til styret. Hvordan forholdt det ansvarlige departementet seg til spørsmålet om fordeling av midler, og i hvilken grad forsøkte det å påvirke fordelingen?

Midt på 1980-tallet tok Handelsdepartementet initiativ til en reorganisering. Initiativet må for en stor del forklares ut fra at det var vedtatt etablert et nytt forskningsråd, NORAS, som skulle ha forskningsfinansierende oppgaver også innenfor de områdene som var dekket av markeds-

og distribusjonsforskningen. Imidlertid skyldtes dette initiativet også andre forhold, i første rekke relasjonene mellom FMD og Handelsdepartementet.

Forskningsområdet

FMD skulle etter sine vedtekter fremme markeds- og distribusjonsforskning i Norge og på eksportmarkedene, det vil si de prosessene som fant sted fra produksjon til forbruk eller endelig anvendelse, inklusive import og eksport av varer og tjenester. Det var disse prosessene denne forskningen handlet om, strømmen av varer og tjenester fra produksjon til bruk, ulike markeder og ulike former for omsetning av varer og tjenester, markedenes organisering, informasjon og innflytelse, ulike former for distribusjon, hvilke aktører som var involvert og hva som hadde betydning for deres atferd, handlinger og beslutninger.⁵ Dette kunne omfatte produsentenes salgsaktiviteter innenfor alle næringer, all varehandel, de ulike leddene i distribusjonsprosessen, eksport og import, forbruk og forbrukeratferd, beslutninger knyttet til kjøp og salg mv. Uten å gå videre inn i dette, kan det slås fast at markeds- og distribusjonsforskning var et meget omfangsrikt forskningsfelt.

Bredden i forskningsfeltet innebar at ikke all forskning kunne dekkes. Det måtte foretas valg av hvilke forhold, prosesser, temaer og markedsaktører som skulle beskrives, analyseres og vurderes. Lå det noen prioriteringer bak valg av forskningsoppgaver, i så fall hvilke, og hvordan ble prioriteringene foretatt?

Rammen for framstillingen er FMD som institusjon, og markeds- og distribusjonsforskningens organisering og institusjonalisering. Det gis en beskrivelse av forskningsfeltet og hvordan dette ble avgrenset og delt opp. Dessuten stilles det spørsmål om denne forskningens innhold hadde betydning for dens organisering, og for relasjonen mellom forskningen og dens brukere.

1.3 Kilder og litteratur

Hvorfor FMD?

Min interesse for FMD har bakgrunn i at jeg i en periode på to år var ansatt ved denne institusjonen, fra våren 1987 og fram til avviklingen i 1989. I løpet av denne tiden fulgte jeg på nært hold prosessen omkring reorganiseringen, og hvilken betydning denne hadde for forskningsmiljøet og relasjonene mellom FMD og andre aktører. For egen del hadde jeg et administrativt ansvar, og var en del av den daglige ledelsen for virksomheten.⁶ Dette omfattet en rekke ulike og varierende oppgaver som ga et nært innsyn i institusjonens samlede virksomhet, også drøftinger om prinsipielle og strategiske forhold, og institusjonens stilling og relasjon til andre aktører, blant annet departementet og det nyetablerte Norges råd for anvendt samfunnsforskning, NORAS.

Handelsdepartementets initiativ til å reorganisere virksomheten høsten 1986, og den påfølgende beslutningen om å sette i verk en evaluering, innebar at fokus for virksomheten i stor grad var rettet mot hva som ville skje videre, muligheten for å opprettholde FMD samlet,

⁵ Gripsrud (1984), s. 11ff. I prinsippet omfattet disse prosessene både varer og tjenester, og anvendelsen kunne omfatte både husholdningenes forbruk og til bedriftenes bruk av varer og tjenester. Forskningen ved FMD omhandlet vesentlig varer, i liten grad tjenester, og innenlands var det forbrukermarkedet som sto i fokus.

⁶ Jeg ble ansatt som kontorsjef i FMD i mars 1987. I desember 1988 ble jeg konstituert som daglig leder, og hadde ansvar for omorganiseringen av FMD fra å være en statlig organisasjon til å bli en privat stiftelse.

som egen institusjon, og hva som ville være de finansielle og organisatoriske rammebetingelser. I denne sammenheng spilte også relasjonene til NORAS en sentral rolle. Deltakelsen i denne prosessen innebar en læringsprosess, både om de spesielle forhold som gjaldt FMD, og aktuelle forskningspolitiske spørsmål i et mer allment perspektiv. De spørsmålene som ble diskutert i miljøet, handlet blant annet om hvor store grunnbevilgningene ville være, forholdet mellom FMD og det ansvarlige departementet, konsekvensene av en eventuell fristilling, betydningen av at det ble etablert et nytt råd, NORAS, med ansvar for tjenesteytende virksomhet, brukerfinansiering av forskning, og i hvilken grad brukere skulle ha innflytelse på forskningen. Slike spørsmål er stadig aktuelle i den forskningspolitiske debatt.

Fragmentert kildemateriale

Arbeidet med denne framstillingen har møtt en betydelig kildemessig utfordring. Etter omorganiseringen i 1989 ble FMDs arkiv oppbevart av Norsk institutt for markedsforskning, men etter noen tid ble dette arkivet av ukjente årsaker makulert.⁷ Det finnes derfor ikke et arkiv for FMD å forholde seg til. Følgelig er en rekke dokumenter som ville ha betydning for denne framstillingen, ikke tilgjengelige. De arkivene som er gått gjennom, bidrar imidlertid i stor grad til å bøte for dette tapet.

For egen del oppbevarte jeg enkelte dokumenter fra FMD, hovedsakelig fra den perioden jeg selv var tilsatt ved FMD, 1987-89, da omorganisering et dominerende tema på agendaen. I tillegg til de arkivene som er gjennomgått, har Sigmund Grønmo som var ansatt ved FMD fra 1975 til 1988, oppbevart dokumenter og notater, og vært tilgjengelig i forbindelse med dette arbeidet.⁸

Det mest omfattende kildematerialet om FMD finnes i *Handelsdepartementets arkiv*, og for FMDs siste virkeår også *Næringsdepartementets arkiv*. Dette omfatter dels kopier og gjenpart av dokumenter som har vært i FMDs eie, dels departementsinterne notater, møtereferater, planer og overveielser som gjaldt eller hadde betydning for FMD. Dette omfatter også korrespondanse og referater fra møter med andre aktører, blant annet med andre departementer, forskningsråd, organisasjoner og personer i FMDs styre. I dette arkivet er det også funnet dokumenter av mer generell interesse, uten at dette er relatert til FMD, som utkast til meldinger, notater og møtereferater relatert til forskningspolitiske spørsmål i allmenn forstand. Handelsdepartementets arkiv har derfor vært en svært viktig kilde i arbeidet med denne avhandlingen.

Forbruker- og administrasjonsdepartementets arkiv inneholder i mindre grad dokumenter en ville vente å finne i FMDs arkivskap. Det oppbevarte materialet er vesentlig notater og referater av intern karakter. Dette departementet hadde også omfattende kontakter med FMD, både med og uten Handelsdepartementets medvirkning.

I tillegg til arkivene til de to departementene er det gjort søk i arkivene til enkelte av de institusjonene og organisasjonene som var representert i FMDs styre. Dette gjelder i første rekke de viktigste brukerorganisasjonene. På næringslivssiden var dette *Norges Handelsstands Forbund* og *Norges Industrieforbund*. NHF's arkiv inneholder brev og henvendelser til FMD eller Handelsdepartementet, men i liten grad dokumenter av intern

⁷ Brev fra BI til Terje Emblem, 23.04.1996.

⁸ Sigmund Grønmos oppbevarte dokumenter er naturlig nok ikke systematisert, tilsvarende et arkiv, og henvises til som "Grønmos mapper". I tillegg har Grønmo bidratt muntlig.

karakter, og gir i liten grad inntrykk av forbundets egne overveielser ut over det som kommer til uttrykk i offisielle dokumenter. Heller ikke Industriforbundets arkiv gir vesentlig økt innsyn i dette forbundets relasjoner til FMD. Dette arkivet inneholder imidlertid referat fra mange av FMDs styremøter, fra etableringen og fram til 1986.⁹ *Forbrukerrådets arkiv* omfatter vesentlig referat fra rådets møter, i tillegg til brev, uttalelser og notater mv om FMD.

Hovedkomiteen for norsk forskning var en sentral aktør i forbindelse med etableringen av FMD, som reflekteres i komiteens arkiverte materiale. Søk i dette arkivet i perioden etter 1983, da dette organet skiftet navn til *Forskningsspolitisk råd*, ga imidlertid få treff i forhold til FMD. Videre spilte NAVF en rolle ved etableringen av FMD. Dette var for en stor del knyttet til møter med Hovedkomiteens generalsekretær, og notater fra disse møtene er oppbevart i *NAVFs arkiv*. Også *NORAS' arkiv* er gjennomgått. Dette er særlig relatert til evalueringen av FMD, som var en av NORAS' første store oppgaver, og til rådets komité for markeds- og distribusjonsforskning som ble etablert i 1988.

Dette skriftlige materialet er supplert med samtaler med flere av de sentrale aktørene fra de ulike fasene i FMDs historie. De muntlige informantene har i hovedsak hatt som funksjon å gi utfyllende informasjon i forhold til de skriftlige kildene, til dels også forklarende og fortolkende. I den grad informantene har bidratt med konkrete opplysninger eller synspunkter, er dette opplyst. De muntlige informantene er fra de ansatte, i første rekke ledelse og tillitsvalgte. Videre har representanter fra de to berørte departementene bidratt, og styreprerentanter fra forskersiden og toneangivende brukerinteresser. I tillegg er det hentet inn utfyllende opplysninger fra andre som var involvert, særlig forskningsrådene – NAVF i forbindelse med etableringen og NORAS i forbindelse med avviklingen. En fullstendig liste er gjengitt i kildeoversikten.

Stortingsproposisjonen som lå til grunn for etableringen av FMD, inneholder også innstillingen fra Handelsdepartementets utredningskomité.¹⁰ Denne saken fikk en omfattende behandling i Stortinget i 1971. Videre ble det avgitt en stortingsmelding om Fondets virksomhet fra 1978.¹¹ I tillegg til Stortingets forhandlinger framheves FMDs årsrapporter som gir fyldige beskrivelser av virksomheten og viktige begivenheter, og oversikt over styre og ansatte.¹² Det er også grunn til å framheve evalueringsrapporten om FMD fra 1988 som ble utarbeidet av en gruppe forskere fra Statistisk Sentralbyrå på oppdrag fra NORAS.¹³ Evalueringen var initiert av Handelsdepartementet, og skulle tjene som grunnlagsmateriale for vurdering av den framtidige organiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen i Norge. Rapporten inneholder en omfattende vurdering av og synspunkter på markeds- og distribusjonsforskningen som forskningsfelt og dens organisering, og kvalitative vurderinger av forskningen ved FMD.

⁹ NIs representant i FMDs styre fra etableringen og fram til 1986 var Ole Chr. Moe, som var ansatt ved en av NIs medlemsbedrifter (DeNoFa Lilleborg), og ikke knyttet til NIs daglige virksomhet. Den systematiske arkivering av referatene skyldtes trolig at Moe sendte disse til forbundet for å holde sekretariatet orientert om virksomheten. Det finnes også styreferater og –dokumenter i Grønmos mapper og HDs arkiv.

¹⁰ St.prp. nr. 37 (1970-71). Vedlegget fra komiteen foreligger også som eget dokument, *Innstilling fra en komité til utredning av spørsmålet om opprettelse av et merkantilt forskningsfond*. Denne komiteen er i denne framstillingen omtalt som ”utredningskomiteen” eller ”Holbæk-Hanssen-komiteen”.

¹¹ St.meld. nr. 46 (1978-79).

¹² Disse årlige rapporteringene fra FMD har litt ulike benevelser; *årsmeldinger* i 1971-72, *årsrapporter* i 1973-1980 og *årsberetninger* i 1981-1987.

¹³ SSB (1978). Det foreligger et utkast til rapport fra februar 1988, som lå til grunn for den videre behandlingen. Den endelige rapporten ble ferdigstilt senere samme år, i hovedsak uendret, men med noen mindre redaksjonelle endringer. Sidehenvisninger er relatert til den endelige rapporten. Rapporten er ikke publisert, men finnes i SSBs bibliotek.

Aktuell litteratur

Den foreliggende framstillingen omhandler FMD, bakgrunnen for at denne institusjonen ble etablert, og dens virksomhet fram til og med avviklingen. Jeg har tidligere skrevet en rapport om etableringen av denne institusjonen.¹⁴ Kapitlene om bakgrunn og etablering (kap. 2 og 3) er i noen grad basert på denne rapporten, men likevel betydelig omarbeidet. For det første er framstillingen vesentlig forkortet, for det andre er det trukket inn annen relevant litteratur for å belyse bakgrunnen for etableringen, til dels også annet kildemateriale, og for det tredje er det for en stor del lagt andre perspektiver til grunn. Det foreliggende arbeidet er langt mer enn en forkortet utgave av et tidligere publisert arbeid.

Den aktuelle litteraturen består i hovedsak av tre typer,

- forskningspolitiske framstillinger,
- andre framstillinger som kan belyse utviklingen, særlig knyttet til relasjonene mellom sentralforvaltningen og underliggende organer, og
- framstiller relatert til det aktuelle forskningsområdet, markeds- og distribusjonsforskning.

FMD er som institusjon i liten grad omtalt i annen litteratur. Hans Skoie har en kortfattet omtale av etableringen av FMD i sin oversikt over norsk forskningspolitikk fra 1984, vesentlig basert på stortingsproposisjonen om etableringen fra 1971.¹⁵

Studier av norsk forskning og forskningspolitikk, både i generell forstand og nærmere avgrensede temaer eller forhold, er i første rekke gjennomført ved forskningsmiljøet ved NIFU STEP og dette instituttets forgjengere.¹⁶ Dette omfatter blant annet statistikk, oversikt og analyser av blant annet finansierings- og organisasjonsforhold, evalueringer og vurderinger av ulike typer tiltak, og er vesentlig utført på oppdrag, i første rekke fra Kunnskapsdepartementet og andre departementer med ansvar for forskning, og Forskningsrådet og de tidligere forskningsrådene. Disse publikasjonene utgjør en sentral del av kunnskapsgrunnlaget for beslutninger på disse områdene, og er for en stor del relatert til spørsmål og oppfatninger om hvordan forhold og fenomener er eller bør være. Historiefaglige framstillinger utgjør en mindre andel av institusjonens publikasjoner.

Innenfor dette instituttets virksomhet er det særlig grunn til å trekke fram de sammenfattende beskrivelsene av norsk forskningspolitikk som er gjort av Hans Skoie, som gir oversikt over sentrale utviklingstrekk på overordnet nivå. Den mest omfattende og oppdaterte av disse arbeidene er fra 2005.¹⁷ I disse framstillingene er det politiske nivå og forskningsrådene viet stor oppmerksomhet, mens de forskningsutførende institusjonene har fått en mindre framtrekkende plass. I tillegg har Skoie levert en rekke bidrag omkring ulike deltemaer, særlig om instituttsektoren og den forskningspolitiske rådgivning. Et hovedsyn hos Skoie er at norsk forskningspolitikk har hatt lav prioritet i regjeringen og det politiske establishment. Kunnskap om og interessen for forskning har vært mangelfull, og koordineringen svak. En rekke fagdepartementer har hatt ansvar for forskning på sine respektive sektorer, men med svakt innslag av koordinering på tvers av departementene. Dessuten er forskningen på de respektive

¹⁴ Emblem (1998).

¹⁵ Skoie (1984), s. 80-82.

¹⁶ Forskningsinstituttet NIFU STEP er en fusjon av de tidligere instituttene NIFU og STEP-gruppen. Stiftelsen NIFU var en videreføring av det tidligere NAVFs utredningsinstitutt. Publikasjonene fra disse institusjonene er relatert til forskning, høyere utdanning og innovasjon.

¹⁷ Skoie (2005).

områdene i liten grad integrert i annen virksomhet. Regjeringens rådgivende organer på dette området har med få unntak ikke fungert etter hensikten.¹⁸

I tillegg til forskningspolitiske litteratur, kan framstillinger av norsk forvaltningspolitikk bidra til å belyse utviklingen mellom FMD og dets eierdepartement. Særlig gjelder dette utviklingen på 1980-tallet, en periode da offentlig politikk kan beskrives under overskriften *fristilling*. Som det vil framgå, fantes det kritiske holdninger til fristilling, både på politisk nivå, i departementenes embetsverk, og i instituttsektoren.

Det foreligger en mengde bøker, forskningsrapporter, vitenskapelige artikler og andre arbeider innenfor feltet markeds- og distribusjonsforskning. Enkelte av disse arbeidene, i første rekke de som er av generell karakter, er benyttet for å kaste lys over forskningsfeltet. Dette omfatter også beskrivelser hva som særmerker denne forskningen i norsk sammenheng. Mitt tema er imidlertid ikke en analyse og vurdering av norsk markeds- og distribusjonsforskning i sin fulle bredde, men denne forskningens institusjonalisering og organisering. Drøftingene omhandler imidlertid også spørsmål omkring dette fagområdet og dets avgrensning mot andre områder. Dette hadde betydning for forskningens organisering, både i forbindelse med etableringen og avviklingen.

1.4 Norsk forskningspolitikk og framveksten av en nasjonal institusjonsstruktur

Forskningspolitikk omfatter i generell forstand spørsmål omkring finansiering av forskning, ressursallokering, organisering og styring, herunder også representasjon i styrende organer, eller andre tiltak som påvirker eller tar sikte på å påvirke fordelingen av ressurser, makt og innflytelse i forskning.¹⁹ Forskningspolitikken har gjerne en nasjonal karakter, og beslutningene fattes av nasjonale institusjoner med offentlig autoritet.²⁰ Også organer eller personer *uten* offentlig myndighet vil i praksis fatte beslutninger som har vesentlig betydning for fordeling av ressurser, makt og innflytelse. Dette gjelder blant annet i forbindelse med vurdering av søknader om forskningsmidler, eller beslutninger i forbindelse med publisering av artikler i faglige tidsskrifter.²¹

I denne framstillingen benyttes den smale forståelsen av begrepet forskningspolitikk, og omfatter offentlige beslutninger og tiltak som tar sikte på å påvirke allokering og fordeling av ressurser til forskning, styring og organisering, og relasjonene mellom offentlige myndigheter

¹⁸ Skoie (2005), s. 39-40; Skoie (2009), s. 494.

¹⁹ I denne framstillingen benyttes begrepet *forskning* om lag tilsvarende som FoU, *forskning og utviklingsarbeid*, ”kreativ virksomhet som utføres systematisk for å oppnå økt kunnskap – herunder kunnskap om mennesket, kultur og samfunn – og omfatter også bruken av denne kunnskapen til å finne nye anvendelser.” (OECD/NIFU (2004), s. 7.) FoU er igjen delt opp i tre hovedkategorier, *grunnforskning*, *anvendt forskning* og *utviklingsarbeid*. Mens formålet med grunnforskning er å skaffe til veie ny kunnskap, ”uten sikte på spesiell anvendelse eller bruk”, har anvendt forskning et siktemål ut over forskningen selv, mot praktisk anvendelse, og er et virkemiddel rettet mot andre formål. Utviklingsarbeid er vesentlig relatert til teknologisk orienterte formål, og har mindre betydning i denne framstillingen.

²⁰ I de senere år har forskningspolitikken fått en sterkere internasjonal dimensjon, i tillegg til den nasjonale. Særlig har EUs rammeprogrammer for forskning der Norge er med, fått økende betydning. Beslutningene innenfor dette systemet har betydning også for fordeling av midler på nasjonalt nivå, direkte og indirekte.

²¹ Langfeldt (2002); Skoie (2005), s. 14. Skoie viser også til, med referanse til den såkalte Brooks-rapporten fra OECD i 1971, til at forskningspolitikk ikke bare omfatter ’politikk for forskning’ (*policy for science*), men kan benyttes med en annen forståelse, forskning som bidrar til å utforme offentlig politikk på ulike andre områder (*science for policy*, eller *science in policy*).

og ulike forskningsorganisasjoner. Forskningspolitikken er vesentlig relatert til offentlig finansiert forskning, men kan også omfatte forhold som har betydning for omfang og fordeling av private midler finansiert forskning.²²

Forskningspolitikken har vært lite konfliktyllet, og i relativ liten grad vært gjenstand for konflikter partiene imellom. Ifølge Hans Skoie var den første konflikten i løpet av etterkrigstiden av noe omfang knyttet til forslaget om etablering av et samfunnsvitenskapelig forskningsråd midt på 1970-tallet.²³ Det er liten grunn til å bestride framstillingen av norsk forskningspolitikk som i hovedsak konsensusorientert. Imidlertid utgjorde FMD et unntak. I deler av det politiske miljø var det betydelig motstand mot å etablere en forskningsinstitusjon på dette området, en motstand som var nær ved å sette en stopper for etableringen. I forhold til FMD må derfor oppfatningen av forskningspolitisk samstemmighet modifiseres.

Forskningssystem i tre nivåer

I perioden etter andre verdenskrig ble det etablert en rekke nye, offentlig finansierte institusjoner som skulle bidra til å bygge Norge som forskningsnasjon. Strukturen i dette systemet har holdt seg forholdsvis stabil, og kan beskrives hierarkisk i tre nivåer, det forskningspolitiske, det forskningsstrategiske og det forskningsutførende.

Det forskningspolitiske, ”øverste”, nivået utgjøres av Stortinget, regjeringen og departementene (som statsrådenes sekretariater). Stortinget fatter beslutninger og gir bevilgninger til forskning, men mange beslutninger fattes også av regjeringen og departementene. *Sektorprinsippet* som ble knesatt i 1971, innebar at de enkelte departementer fikk ansvar og vide fullmakter innenfor sine respektive områder. På motsatt side, ”nederst” i strukturen, er det et forskningsutførende nivå som består av universiteter, høyskoler og frittstående forskningsinstitutter, i tillegg til andre virksomheter som utfører forskning. I Norge har den såkalte instituttsektoren utgjort en stor og viktig del.

Forskningsrådene i Norge ble etablert i årene etter krigen, som mellomledd mellom de offentlige myndigheter og det forskningsutførende ledd. Dette var en ny type institusjon som skulle ivareta nasjonale fellesinteresser for forskning, og være myndighetenes redskap for å finansiering, vurdering, prioritering og koordinering av forskning. Samtidig var rådene forskningens talerør overfor offentlige myndigheter.

I prinsippet fastsettes hovedlinjene i forskningspolitikken av regjering og Storting, og settes i verk av forskningsråd, med stor grad av relativ autonomi. Grensene mellom nivåene har imidlertid vært diffuse, særlig mellom de forskningspolitiske og forskningsstrategiske nivåene. Tidvis har forskningsrådene klaget over å måtte ta beslutninger som de mente var politiske. Eksempelvis uttrykte sentrale personer som Anders Bratholm og Finn Lied, talsmenn for henholdsvis NAVF og NTNF, seg i denne retning i 1970.²⁴ I senere år har kritikken fra forskningsrådene mot det politiske system vanligvis hatt et annet innhold – forskningsrådene har vært kritiske til at departementene har besluttet eller satt i verk tiltak på domener rådene har ansett som sine. Forskningspolitisk råd ga i sitt ”testamente” fra 1988 uttrykk for at ”øremerkingsraseriet” i departementenes bevilgninger til forskningsrådene

²² Kjell Eide har pekt på at begrepet forskningspolitikk kan nyttes innenfor en smalere kontekst enn det nasjonale, for eksempel et departement, men med om lag samme begrepsmessige innhold som det nasjonale. (Eide (1968), s. 37f.)

²³ Skoie (2005), s. 112.

²⁴ Bratholm (1970), s. 61; Lied (1970), s. 107.

måtte stanses, fordi den truet forskningsrådenes autonomi og var dermed et hinder for en sunn forskningspolitikk.²⁵

Også forholdet mellom det strategiske og utførende nivå har vært i endring. Et av forskningsrådene, NTNF, etablerte egne forskningsinstitutter. Selv om disse instituttene var separate enheter, var de i institusjonell forstand en del av dette rådets virksomhet helt fram til 1980-tallet. De øvrige forskningsrådene har bare i svært liten grad utført forskning i egen regi.

Forholdene mellom de ulike nivåene i det forskningspolitiske system har med andre ord variert over tid, og kan ikke fullt ut beskrives som en statisk modell med en klar og entydig funksjonell ansvars- og arbeidsdeling. Da det skulle etableres en egen institusjon for markeds- og distribusjonsforskning på begynnelsen av 1970-tallet, var det forholdet mellom strategiske og utførende funksjoner et av de sentrale spørsmålene.

Helhet og sektor i norsk forskningspolitikk

Sektorprinsippet som har vært en bærebjelke i norsk forskningspolitikk siden begynnelsen av 1970-tallet, er basert på at hvert departement har et ansvar for forskning innenfor sin sektor, både den som er direkte relevant i forhold til det respektive departementets egen virksomhet (departementsrelevant FoU), og for den sektor i samfunnslivet vedkommende departement forholder seg til (sektorrelevant FoU).²⁶ Ett departement har hatt et koordinerende ansvar for forskningspolitikken, og i tillegg hatt et generelt ansvar for grunnleggende forskning.²⁷ I tillegg til å være sekretariat for Regjeringens forskningsutvalg, har dette departementet hatt forvaltnings- og bevilgningsansvar for det allmennvitenskapelige forskningsrådet (NAVF), og i tillegg et antall samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter.²⁸ I 1987 fikk dette departementet også ansvaret for NORAS, forskningsrådet for anvendt samfunnsforskning, og fra 1993 Norges forskningsråd.

Sektorprinsippet bærer i seg mange uklarheter. Dette gjelder for det første forholdet mellom helhet og sektor. Sektorprinsippet og en desentralisert beslutningsstruktur innebærer et potensial for desintegrering. I sine avveininger, blant annet om forskningsbevilgningenes størrelse, form og innhold, og for organisering av forskning innenfor de ulike områder, vil det enkelte departement veie hensynet til egne behov, ønsker og vurderinger opp mot hensynet til en felles, retningsbærende politikk. De ulike fagdepartementer vil ha et betydelig handlingsrom som vil kunne innebære en utfordring i forhold til en enhetlig nasjonal forskningspolitikk. Et annet hovedspørsmål er hvordan koordineringen på overordnet nivå skal skje, hvordan overordnede retningslinjer skal settes i verk i forhold til fagdepartementene, og hvilke redskap eller virkemidler det koordinerende departementet har for å håndheve disse.

²⁵ FR (1988: 4), s. 84f.

²⁶ Sektorprinsippet er beskrevet i flere stortingsmeldinger om norsk forskning, blant annet St.meld. nr. 39 (1998-99), s. 128-129. Det er også utarbeidet nærmere retningslinjer for praktiseringen av prinsippet, se UFD (2004). For en nærmere beskrivelse og analyse av sektorprinsippet, se Kallerud (1997).

²⁷ I Høyre var man kritisk til å legge et slikt koordinerende ansvar til ett departement. Lars Roar Langslet mente Statsministerens kontor burde bygges ut for dette formålet. (Langslet (1970), s. 20f.). Noen stor politisk kontrovers var dette likevel ikke, og siden den tid har ett departement hatt et koordinerende ansvar for regjeringens forskningspolitikk.

²⁸ Følgende departementer har hatt et koordinerende ansvar for regjeringens forskningspolitikk: KUD (1971-1981), KVD (1982-1989), UFD (1990), KUF (1991-2001), UFD (2002-2006) og KD (2007-).

I 1965 etablerte Regjeringen et eget utvalg, *Regjeringens forskningsutvalg* (RFU), som besto av et antall statsråder med statsministeren som leder. Utvalget skulle sørge forberede saker for regjeringen og bidra til en samlet og koordinert forskningspolitikk. Samtidig etablerte regjeringen etter anbefaling fra OECD et rådgivende organ, *Hovedkomiteen for norsk forskning*. Fra 1949 og fram til 1965 eksisterte det et eget *Forskningsrådenes fellesutvalg* (FFU) som et partssammensatt organ, men på grunn av indre stridigheter gikk utvalgets virksomhet i stå, og utvalget ble lagt ned. I motsetning til FFU var representantene i Hovedkomiteen i prinsippet oppnevnt på personlig grunnlag, ikke som representanter for institusjoner.²⁹

Hovedkomiteen ble etablert av en regjering utgått fra Arbeiderpartiet, men var knapt kommet i virksomhet før regjeringsskiftet samme år. Regjeringen Borten, som besto av en koalisjon av partiene Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, valgte å opprettholde Hovedkomiteen. Opprettelsen av RFU og Hovedkomiteen var primært et uttrykk for at forskningen var i vekst, og et signal om økende behov for koordinering. Hensikten med Hovedkomiteen var at den skulle ta seg av ”de store retningslinjene i forskningspolitikken”, men komiteen fikk ingen virkemidler til disposisjon. Komiteen skulle gi regjeringen og departementene råd på grunnlag av konkrete henvendelser, men kunne også selv ta opp konkrete saker.³⁰

Forskningsråd for grunnleggende og anvendt forskning

Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd ble etablert allerede i 1946. Formålet var i første rekke å bidra til teknologiutvikling, gjenreising og fornying av norsk industri. Tre år senere, i 1949, kom ytterligere to forskningsråd til. *Norges allmennvitenskapelige forskningsråd* (NAVF) fikk et bredt ansvar for den disiplinbaserte, ikke nyttefokuserede forskningen, særlig i forhold til universitetene, mens *Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd* (NLVF) fikk et smalere, sektorspesifikt ansvar. Deretter gikk det mer enn 20 år før flere råd ble etablert, *Norges fiskeriforskningsråd* (NFFR) i 1972, og deretter *Norges råd for anvendt samfunnsforskning* (NORAS) som det femte selvstendige forskningsrådet i 1987.

Etableringen av forskningsrådene representerer i følge Rolf Danielsen ”det viktigste initiativ som er tatt i norsk forskningspolitisk historie.”³¹ Rådene var frittstående, utenfor statsforvaltningen med egen administrasjon, men under statlig kontroll og statlig oppnevning av rådsmedlemmer. Finansieringen var i de første årene for en stor del knyttet til overskuddene fra *Norsk Tipping* som kom i virksomhet i 1946. Overskuddene viste seg å bli større enn først antatt, slik at tippemidlene ble en viktig og etter hvert forutsigbar finansieringskilde for forskningsrådene, der tildelingene ikke var prisgitt resultatene av de årlige budsjettforhandlingene i Stortinget.³² Etableringen av forskningsråd innebar en delegering av statlig myndighet til et organ der både offentlige og private interesser var representert. Slike samarbeidsorganer ble etablert på flere områder i gjenreisningstiden, men de fleste ble lagt ned etter at de hadde vært i virksomhet noen år. For forskningen har

²⁹ Skoie (2005), s. 77f.

³⁰ Steine (1976), s. 26f. Hovedkomiteen skiftet i 1983 navn til Forskningspolitisk råd, fram til dette rådgivende organet ble avviklet i 1988. Etter 1993 har Norges forskningsråd hatt en rådgivende funksjon overfor regjeringen.

³¹ Danielsen (1974), s. 77.

³² I løpet av 1990-årene ble tippemidlene omdisponert og benyttet til andre formål enn forskning. Imidlertid vedtok Stortinget i 1999 å etablere *Fondet for forskning og nyskaping*, en finansieringsform som i utgangspunktet hadde vesentlige likhetstrekk med tippemidlene.

imidlertid denne organiseringen vist seg robust, og forskningsrådene har opprettholdt og styrket sin posisjon i de etterfølgende tiårene, ved at en økende andel av offentlig finansiert forskning er kanalisert gjennom forskningsrådene.

Arbeidsdelingen mellom forskningsrådene har tidvis vært omdiskutert. Mens formålet med de øvrige forskningsrådene var næringsutvikling og kunnskapsgrunnlag for offentlig politikk, var NAVF rettet mot grunnforskning. Dette skillet med grunnforskning på den ene siden, og forskning for anvendte formål på den andre, ble utfordret allerede fra etableringen.³³ I sin jubileumstale i 1974, uttalte NAVFs formann, professor Rolf Danielsen, at skillet mellom grunnleggende forskning og forskning for anvendte formål i noen grad var ”utvisket”. Den gang, i 1974, var det spørsmålet om et nytt råd for anvendt samfunnsforskning som sto på dagsordenen. Et slikt råd, sa Danielsen, ville ”befeste et skille mellom grunnforskning og anvendt forskning, et skille som for en rekke disipliners vedkommende føles irrelevant og som dessuten er praktisk umulig og politisk uheldig.”³⁴

Nettopp forholdet mellom grunnleggende og anvendt forskning har stått sentralt i norsk forskningspolitisk debatt, og var også et sentralt spørsmål i forhold til FMD.

Likeartede konstruksjoner – ulik virksomhet

Forskningsrådene fikk en tredelt oppgave, de skulle vurdere og prioritere forskerinitiert forskning, selv ta initiativ til å kartlegge forskningsbehov, og foreta utredninger og analyser for regjeringen. Oppgavene var i stor grad likeartede for alle forskningsrådene, og fullmaktene de fikk, var om lag de samme. De målgrupper rådene skulle betjene, var imidlertid ulike, og dette kom til å sette sitt preg på virksomheten.

NTNF som det største og mest utpregete næringsrettede forskningsrådet, valgte som hovedstrategi å etablere en rekke forskningsinstitutter. Disse skulle være spydspisser og kompetansesentra for norsk teknologiutvikling. I tillegg finansierte rådet forskning og teknologisk utviklingsarbeid ved etablerte forskningsinstitusjoner, i første rekke universitetene og NTH. Prioriteringen var begrunnet ut fra norsk industristruktur som var dominert av små bedrifter, uten tilstrekkelig kompetanse og økonomisk styrke til å drive systematisk forskning og utviklingsarbeid i egen regi. *Instituttlinjen* som hovedstrategi ble ikke rokket før på 1960-tallet, da det kom viktige impulser til en omlegging.

For landbruket var situasjonen en annen. Det eksisterte flere forskningsinstitusjoner innenfor sektoren, og Landbruksdepartementet ønsket ikke å gi fra seg kontrollen over utviklingen av institusjonene på dette området. Forskningsinstitusjonene i denne sektoren var nærmere knyttet til forvaltningen enn tilfellet var for industrien.

³³ Olaf Devik, som etter krigen var ekspedisjonssjef i Kirke- og undervisningsdepartementet, uttalte senere at rektor ved Universitetet i Oslo, Otto Lous Mohr, ved den såkalte ”tippelunsjen” på Continental i 1949 ga en rekke ”illustrerende eksempler på at der ingen grenser finnes mellom ”ren” og ”anvendt” vitenskap.” (Devik (1974), s. 34.) Mohr talte på vegne av utvalget som utredet bakgrunnen for NAVF, og presenterte planene om et nytt forskningsråd for regjeringen. Deviks omtale ble gjort i forbindelse med NAVFs 25 års jubileum i 1974. I tillegg til Universitetet i Oslo og Kirke- og undervisningsdepartementet, spilte også Det Norske Vitenskaps-Akademi en sentral rolle i forbindelse med etableringen av NAVF. Akademiet fikk imidlertid begrenset betydning for den videre utviklingen av NAVF. (Helsvig (2007), s. 43ff; Skoie (2005), s. 100.)

³⁴ Danielsen (1974), s. 78-81. Etableringen av et nytt råd for samfunnsplanlegging ville særlig berøre NAVF, og dette kan ha farget de berørte aktørenes oppfatning av forholdet mellom grunnleggende og anvendt forskning.

NAVFs fremste oppgave var å fremme norsk *grunnforskning*. Selv om NAVF hadde samme mulighet som NTNF for å etablere egne institutter utenfor universitets- og høgskolesektoren, ble dette ikke gjort, med ett unntak (NAVFs utredningsinstitutt). I hele rådets mer enn 40-årige historie var hovedfokus rettet mot den disiplinbaserte forskningen som i hovedsak foregikk ved universiteter og vitenskapelig høyskoler. Dette ble først og fremst gjort i form av å overrisle institusjonene med midler til forskningsprosjekter, basert på søknader fra enkeltforskere, en finansiering som kom i tillegg til institusjonenes grunnbudsjetter. Denne dualistiske finansieringen av institusjonene var en hovedlinje i NAVFs arbeidsmåte og prioriteringer. Fram til omkring 1970 spilte tematiske prioriteringer en underordnet rolle, men i de etterfølgende årene valgte rådet i økende grad å støtte forskning som også hadde anvendte formål.

	NAVF	NTNF
<i>Overordnet mål</i>	Bidra til ny vitenskapelig erkjennelse innenfor akademiske disipliner	Bidra til næringsutvikling og gi grunnlag for verdiskaping
<i>Funksjon</i>	Støtte opp om grunnforskning ved universitetene, i noen grad også ved forskningsinstitutter	Støtte teknologisk og anvendt forskning og utviklingsarbeid, i første rekke ved instituttene, men også ved NTH og universitetene
<i>Arbeidsform og virkemidler</i>	Overrisle forskningen ved universitetene med midler til enkeltforskere, som kom i tillegg til institusjonenes grunnbudsjetter	Bygge og utvikle forskningsinstitutter som infrastruktur for forskning og teknologiutvikling, pluss støtte til forskning ved universitetene og NTH
<i>Handlingsmodus</i>	Responderende – rådet behandlet primært søknader fra forskningsmiljøene	Initierende – finansiell støtte var i stor grad basert på vurderinger av behov og muligheter, i tillegg til at rådet behandlet søknader
<i>Hovedkriterium for støtte</i>	Kvalitet	Relevans (og kvalitet)

I 1969 ble NAVF reorganisert. Rådets formålsparagraf ble justert, med større åpning for forskning rettet mot samfunnets behov, og rådet fikk fire fagråd – humaniora, medisin, naturvitenskap og samfunnsvitenskap – som hadde stor autonomi i forhold til styret.³⁵

Dessuten fikk styre og råd større innslag av representanter som ikke kom fra forskningsinstitusjonene, med sikte på å øke kontakten med ulike brukergrupper. I tillegg til fagrådene hadde NAVF etablert egne utvalg for skoleforskning og sosialforskning, som hadde karakter av å være et supplement til den disiplinbaserte forskningen.

³⁵ Tidligere var NAVF delt i fem grupper. Reorganiseringen innebar at av gruppen for psykologi, utdannings- og ungdomsspørsmål (gruppe C) ble avvirket og integrert med samfunnsvitenskapene (gruppe B).

Den skjematiske beskrivelsen av NAVF og NTNf (som det største næringsrettede forskningsrådet) ovenfor, er mest dekkende for perioden fram til omkring 1970, og gir selvsagt ikke noe heldekkende bilde. Rådene hadde til felles at de forvaltet offentlige forskningsmidler, men hadde høyst ulik profil i forhold til typer av aktiviteter og virksomheter. Det må også legges til at arbeidsformene har variert over tid.

I løpet av 1980-årene ble ulikhetene mellom forskningsrådene gradvis mindre. En hovedforklaring på dette var endringene i finansieringen av norsk forskning, ved at en stor og økende del av finansieringen ble kanalisert gjennom større, ofte tverrgående programmer og nasjonale satsinger. Dette bidro til å øke kontakten mellom rådene – både i form av samarbeid og konkurranse – og økt behov for koordinering.

Forskningsrådenes utvikling hadde også sammenheng med at oppfatningen av forskning var i endring. Den ”lineære” modell, beskrevet som en enveis kommunikasjon *fra* grunnforskning *til* anvendt forskning og praktisk anvendelse, ble gradvis fortrent av en oppfatning der forskning og anvendelse virket i samspill med hverandre, og skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning ble tonet ned. Denne utviklingen var en viktig årsak til rådsreformen på begynnelsen av 1990-tallet med etableringen av ett norsk forskningsråd.³⁶

Ingen flere forskningsråd?

Forskningsrådene hadde vist seg som formålstjenlige og vellykkede faglige og administrative konstruksjoner. Den toneangivende holdningen, særlig i rådene, var at det ikke burde etableres nye forskningsråd. Denne holdningen var også retningsgivende for regjering og Storting, særlig i tiden fram til begynnelsen av 1970-årene. Ifølge Hans Skoie ble denne linjen utfordret kun i to tilfeller, forsøket på å få etablert et forskningsråd for forbrukerforskning og planene om å etablere et eget fiskeriforskningsråd.³⁷

Forbrukerforskningsutvalget ble etablert i 1962 som rådgivningsorgan med representanter fra industri, handel, Forbrukerrådet og forskningsrådene. Utvalgets virksomhet ble preget av omfattende interne konflikter. På den ene side ønsket forbrukerrepresentantene i komiteen et eget selvstendig råd med bevilgningsfullmakter, tilsvarende de etablerte rådene, mens de øvrige representantene gikk skarpt mot dette. Dessuten ville forbrukernes talsmenn at forbruksforskningen skulle ha et bredere perspektiv med større fokus på samfunnsvitenskapelige prosjekter enn det representantene for industri og handel var opptatt av. Også dette ble lenge imøtegått. Konflikten resulterte i at utvalget ble oppløst allerede i 1965, og framstøtet for å omdanne utvalget til et selvstendig forskningsråd falt i grus.³⁸ De som i første rekke følte et tap, var forbrukerinteressene. Spørsmål om forbrukerforskningens plass skulle komme til å bli en hovedkonflikt da FMD skulle etableres noen år senere.

I 1966 oppnevnte Fiskeridepartementet en eget komité for å utrede behovet for et eget fiskeriforskningsråd. Komiteen som var ledet av generalsekretæren i Hovedkomiteen for norsk forskning, Erling Fjellbirkeland, la fram sin innstilling i 1969, og foreslo etablert et eget, selvstendig forskningsråd, tilsvarende som for landbruket. I en omfattende høringsrunde uttrykte flere instanser sterk skepsis. Utvalgets anbefaling ble imidlertid i hovedsak fulgt. *Norges fiskeriforskningsråd* kom i virksomhet i 1972, men med noe begrenset mandat i

³⁶ NOU 1991: 24, s. 36ff.

³⁷ Skoie (1984), s. 64ff; Skoie (2005), s. 107ff.

³⁸ Collett (1980), s. 23ff; Skoie (1984), s. 66ff.

forhold til de øvrige rådene, og Havforskningsinstituttet ble stående utenfor rådets ansvarsområde.³⁹

Etableringen av et forskningsråd for fiskerisektoren viste at det *var* mulig å få etablert nye forskningsråd, i alle fall innenfor sentrale næringsgrener. Komiteens leder, Fjellbirkeland, spilte en sentral rolle da varehandelens forskningsbehov skulle utredes på slutten av 1960-tallet. I denne framstillingen skal vi se at de to forsøkene ikke er enestående. Også i forhold til varehandel ble det gjort et seriøst framstøt med sikte på å etablere et nytt forskningsråd.

Framveksten av en instituttsektor

Et hovedkjennetegn ved det norske forskningssystemet er en relativt stor og omfangsrik instituttsektor. I løpet av tiårene etter krigen vokste denne sektoren fram til å bli jevnstor med den samlede forskningen i universitets- og høyskolesektoren, og omfanget er relativt større i Norge enn i andre land.⁴⁰ Nye forskningsinstitutter har i hovedsak hatt to hovedutspring, NTNf og sentralforvaltningen.

Regjeringen etablerte få år etter krigens slutt to toneangivende teknologiske institutter, Forsvarets forskningsinstitutt⁴¹ og Institutt for atomforskning.⁴² NTNfs valg av forskningsinstitutter som hovedstrategi, var basert på behovet for en infrastruktur for teknisk-industriell forskning. Svært få norske bedrifter hadde kapasitet til å utføre forskning i egen regi, og bare et fåtall bedrifter hadde egne forskningslaboratorier. Sentralinstituttet (SI) som ble opprettet i Oslo i 1949, skulle betjene norsk industri, uavhengig av bransjer.⁴³ I løpet av 1950- og 1960-årene etablerte NTNf flere institutter, både for teknisk-industriell utvikling generelt, og for mer spesielle formål, som miljø og regional planlegging – områder som ikke uten videre kunne kategoriseres innenfor rådets kjerneoppgaver, men der det eksisterte et behov, og NTNf viste seg som en handlekraftig aktør. Forskningsinstituttene ble ikke opprettet for kommersielle formål, og driften skulle for en stor del være basert på offentlige tilskudd. I tillegg til å betjene industriens behov skulle instituttene rette forskningen mot nye, framtidsrettede områder, slik også FFI og IFA skulle gjøre.⁴⁴

³⁹ Skoie (2005), s. 107-109.

⁴⁰ St.meld. nr. 20 (2004-05), s. 168ff. Begrepet 'instituttsektor' benyttes som en betegnelse for forskningsinstitusjoner som på den ene siden ikke en del av et universitet eller en høyskole, og på den andre siden heller ikke kan regnes som en del av næringslivets FoU-virksomhet. I norsk forskningsstatistikk omfatter dette både institusjoner der FoU utgjør en hoveddel av virksomheten (forskningsinstitutter), og institusjoner der FoU utgjør en mindre andel av aktivitetene (bl.a. museer og deler av forvaltningen).

⁴¹ Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sprang ut av det norsk-britiske samarbeidet under krigen, og kom i virksomhet i 1946. Under krigsårene hadde landets regjering og Forsvarets overkommando på nært hold kunnet iakttatt hvordan teknologiske nyvinninger bidro til økt forsvarsevnen – eksempelvis innenfor radar og kommunikasjonsutstyr. Oppbyggingen av en militært orientert forskningsaktivitet hadde bred politisk støtte, men innenfor universitets- og høyskolemiljøene eksisterte det en viss skepsis, i frykt en at dette ville gå på bekostning av bevilgningene til disse institusjonene. (Njølstad og Wicken (1997), s. 44f.)

⁴² Institutt for atomforskning (IFA) hadde dels røtter til det militære forsvarssamarbeidet og FFI, dels til NTNf. Etableringen var militær-politisk begrunnet, dels også samfunnsøkonomisk og forskningspolitisk. I et lengre perspektiv – antydningvis 20-30 år – ville det kunne være aktuelt å utnytte atomkraft som energikilde for fredelige formål, og som grunnlag for å utvikle en konkurransedyktig kjernekraftindustri. Det ble vurdert om utbyggingen i stedet burde legges til Norges tekniske høyskole (NTH) eller et av landets universiteter, men nærheten til industrien og behovet for en tett kopling til statlige myndigheter var utslagsgivende for at denne forskningen ble organisert i et eget institutt. (Njølstad (1999), s. 28f.)

⁴³ Kvaal (2000), s. 379.

⁴⁴ I tillegg til de instituttene NTNf selv etablerte, knyttet rådet til seg både SINTEF ved NTH i Trondheim og Christian Michelsens Institutt (CMI) i Bergen.

Selv om de NTNf-tilknyttede instituttene hadde stor grad av selvstendighet i faglige spørsmål, var rådet økonomisk og juridisk ansvarlig for de respektive instituttens virksomhet. Denne nære koplingen varte ved helt til 1980-årene, da forskningsinstituttene ble fristilt og de fleste omdannet til egne rettssubjekter, men fortsatt med NTNf som en betydelig finansieringskilde. Et hovedformål med reorganiseringen var å rette forskningsinstituttens virksomhet i større grad mot bedriftenes og næringslivets løpende behov.

Fra slutten av 1950-tallet og framover etablerte ulike departementer en rekke institutter for å ivareta behovet for forskning innenfor sine respektive sektorer. Sentralforvaltningen ekspanderte, og instituttene kunne bidra med kunnskap og innsikt på nye og ukjente områder.

Forholdet mellom instituttene og deres respektive eierdepartementer varierte. På den ene siden fantes det institutter som var en integrert del av eierdepartementet som et regulært forvaltningsorgan, og på den andre siden var det institutter som i det daglige hadde betydelig grad av handlingsrom, der et eget styre var ansvarlig for virksomheten. Fram til 1980-tallet var instituttene i hovedsak finansiert av eierdepartementet. I de etterfølgende tiårene har de samfunnsfaglige instituttene fått en noe mer sammensatt finansiering og virksomhetsprofil. Dette skyldes særlig utviklingen mot et mer konkurranseorientert og oppdragsbasert finansieringsregime, selv om relasjonene mellom de enkelte institutter og departementer fortsatt var sterke.

Instituttene har representert en fleksibel ressurs som kunne belyse eller kaste lys over problemer eller små og store sakskompleks for departementene. Selv om formålet med instituttene i regelen har vært relatert til anvendte formål, har det ikke vært en entydig avgrensning mot grunnforskning. Instituttene skulle dekke varierte kunnskapsbehov, og hadde selv behov for å utvikle og holde ved like generell kompetanse innenfor sine respektive fagområder. En viktig årsak til at departementene valgte å etablere institutter, var også at disse i større grad lot seg dirigere av departementene og deres løpende behov enn hva tilfellet var for universiteter og høyskoler.

Allerede i forskningsmeldingen fra 1975 ble det reist spørsmål om antall institutter.⁴⁵ Senere har dette spørsmålet vært gjenstand for en mer eller mindre kontinuerlig debatt. Det eksisterer en lang rekke utredninger om instituttsektoren, særlig om dens organisering og finansiering.⁴⁶

FMDs plass i landskapet

Det var i dette landskapet FMD skulle finne sin plass. Fondet kunne finansiere forskning tilsvarende forskningsrådene, både i form av egne initiativ og tiltak (NTNF-modellen), eller ved å invitere forskere og forskningsinstitusjoner til å søke om midler (NAVF-modellen). FMDs vedtekter ga ikke noe svar på dette, annet enn at institusjonen skulle ”fremme markeds- og distribusjonsforskningen i Norge og på eksportmarkedene”.

Vedtektene ga adgang til å gjennomføre forskning i egen regi. FMD hadde likheter både med de forvaltningsnære og de teknisk-industrielle instituttene. På den ene siden var FMD et resultat av et politisk initiativ og knyttet til forvaltningen. Deler av virksomheten skulle rettes mot forvaltningens behov, både innenfor Handelsdepartementets og Forbruker- og

⁴⁵ St.meld. nr. 35 (1975-76), s. 10.

⁴⁶ En oversikt over utredninger og innstillinger om instituttsektoren finnes i Skoie (2003), vedlegg III.

administrasjonsdepartementets virksomhet. På den andre siden var de politiske motivene bak etableringen i stor grad rettet mot næringsutvikling, tilsvarende NTNFI-instituttene.

Disse trekkene gjorde FMD til et konglomerat av en institusjon. Fondet skulle dekke "alle" formål. Dette gjorde også at ulike interessegrupper rundt FMD hadde ulike forventninger til denne institusjonen – de involverte næringsorganisasjonene, departementene og andre offentlige organer, andre forskningsinstitusjoner og, ikke minst, de forskerne som var knyttet til virksomheten.

2 Sammensatt bakgrunn

Hovedtemaet i dette kapitlet er bakgrunnen for det ble etablert en særskilt organisasjon for markeds- og distribusjonsforskning, og hvorfor dette skjedde i form av et fond. En sentral del av dette er også hvem som var de sentrale aktørene i denne prosessen, både institusjoner og personer, hvilke former for interaksjon det var mellom dem, og hvilke konflikter saken skapte.

Etableringen bygget på tre pilarer, en faglig, en næringsmessig og en politisk. Den faglige pilaren omfatter forskning og annen faglig virksomhet på området. Den andre pilaren er relatert til de næringsinteresser som var knyttet til denne forskningen og dens potensielle anvendelse. Den tredje pilaren er knyttet hvilke politiske interesser og motiver som lå bak framstøtet for å skape en ny forskningsorganisasjon.

2.1 Et nytt forskningsfelt

Studier av markeder, markedsforhold, distribusjon og andre markedsrelaterte forhold, er av forholdsvis ny dato, og relatert til masseproduksjon, store befolkningskonsentrasjoner og utviklingen av nye kommunikasjonsformer, transportsystemer og oppbevaringsmetoder. Dette forskningsområdet vokste fram i USA, men også i enkelte vesteuropeiske land, blant dem Sverige, foregikk det forskning på området allerede i mellomkrigstiden.

De fenomener som skulle studeres, betegnes vanligvis som *markedsføring* eller *marketing*. Definisjonen eller avgrensningen av dette begrepet, markedsføring, har ikke ligget fast. I en lærebok fra 1960-tallet beskrev professor Leif Holbæk-Hanssen markedsføring som ”gjennomføring av de aktiviteter som dirigerer strømmen av varer og tjenester fra produsent til forbruker.”⁴⁷ I et arbeid fra 1968 gjorde han definisjonen noe videre, ved at markedsføring omfattet ”de aktivitetene som består i å tilpasse varer og tjenester til markedets behov og behovsmuligheter og dirigere strømmen av varer og tjenester fra produsent til forbruker.”⁴⁸ I tillegg til at markedsføring som begrep har ikke hatt et fasttømret innhold, er det også grunn til å understreke at markedsføring ikke er avgrenset til noe som skal fremme salg av særskilte varer og tjenester, men har en videre betydning enn hva som er relatert til selgerleddet.

Professor Max Kjær-Hansen, som var en dansk og nordisk nestor på området, beskrev i 1967 forskningen på dette området, *markedsforskning*, som et samlebegrep som ”omfatter all forskning som beskæftiger sig med markedsvilkår, markedsføring og markedsaksjoner.”⁴⁹ Denne inkluderende forståelsen er blitt retningsgivende også i norsk sammenheng. Også *markedsøkonomi* er benyttet som betegnelse på dette området, og angir i sterkere grad dette fagets disiplintilhørighet, med økonomiske relasjoner som en kjerne. I tillegg til økonomer, var også forskere med bakgrunn fra andre samfunnsvitenskapelige disipliner engasjert i denne forskningen.

Framveksten av dette forskningsfeltet er i Norge nært knyttet til Leif Holbæk-Hanssen. Etter avsluttede studier ved Handelshøjskolen i København i 1940, under Max Kjær-Hansens kateter, innehadde Holbæk-Hanssen stillinger innenfor salg og annonsering, fram til han i 1944 stiftet instituttet *Fakta* som gjennomførte markedsundersøkelser. Som dette instituttets

⁴⁷ Holbæk-Hanssen (1967), s. 173.

⁴⁸ Holbæk-Hanssen (1968), s. 9.

⁴⁹ Kjær-Hansen (1967), s. 10.

leder skaffet han seg omfattende kunnskaper om markeder og markedsforhold for varer og tjenester, blant annet om ulike typer produkter, salg, annonsering, reklame, distribusjon og omsetningsformer, og han etablerte et omfattende nett av kontakter og forbindelser i ulike bransjer og virksomheter. Holbæk-Hanssen hadde også pleiet forbindelsen med danske og svenske kontakter innenfor forskning og utdanning. I 1957 fikk han tilbud om et utdanningsstipend ved Norges handelshøyskole, og i 1960 – i skarp konkurranse med andre vel kvalifiserte søkere – et nyetablert professorat *markedsøkonomi*.⁵⁰

I løpet av 1960-tallet var den markedsøkonomiske forskningen ved NHH i vekst, med Holbæk-Hanssen som den sentrale kraft. Dette miljøet kom til å spille en nøkkelrolle i utviklingen av dette fagområdet i Norge. Med sikte på å få et noe større finansieringsgrunnlag ut over det de regulære bevilgningene ga rom for, tok Holbæk-Hanssen initiativ til å få bygget opp et eget fond knyttet til NHH, Markedsøkonomisk forskningsfond. Fondet som var basert på frivillige gaver fra en rekke ulike firmaer, vesentlig i vestlandsregionen, ga et mindre tilskudd til driften Markedsøkonomisk institutt ved NHH.⁵¹ Selv om beløpene var beskjedne, viser etableringen av dette fondet at Holbæk-Hanssen ønsket å trekke næringslivet med i forskningen, og enkelte bedrifter lot seg engasjere, også med finansielle bidrag. Noen varig virkning fikk dette fondet imidlertid ikke.

Holbæk-Hanssen og det markedsøkonomiske forskningsmiljøet ved NHH utviklet også nære relasjoner til Norges Handelsstands Forbund, og til Handelsdepartementet, knyttet til aktuelle næringspolitiske spørsmål.

Samfunnsvitenskapelig, empirisk og næringsorientert

Som disiplin knyttet markedsøkonomien seg til det samfunnsvitenskapelige fagområdet, og hadde vesentlige likheter og tilknytningspunkter til andre disipliner på dette området. Framveksten av samfunnsvitenskapene i Norge foregikk vesentlig i løpet av tiårene etter krigen, med unntak av tradisjonelle makroøkonomiske studier, som hadde solide røtter tilbake i mellomkrigstiden (statsøkonomi). Som andre samfunnsvitenskapelige disipliner, hentet også dette faget (markedsøkonomi) impulser fra andre land. Faget var empirisk og pragmatisk orientert, og kunnskapen skulle ha et formål.⁵²

Det nye fagfeltet som var i ferd med å vokse fram, var i vesentlig grad rettet mot næringslivets virkefelt og bedriftenes behov. I følge Kjær-Hansen skulle forskningen bidra til effektiv og rasjonell markedsføring, og dermed også et bidrag til næringsutvikling. Holbæk-Hanssens beskrivelse av formålet med markedsforskning følger i samme spor, den skulle gjennomføres for "å gi bedriftsledelse og salgsledelse grunnlag for å treffe beslutninger som stemmer overens med bedriftenes målsetting."⁵³

I disse beskrivelsene var markedsføring, slik det ble definert, aktiviteter som foregikk *før* varen når forbrukeren, og det var produsent- og handelsleddets aktiviteter som sto i fokus. I

⁵⁰ Emblem (1998), s. 53f. De andre søkerne til professoratet var Olav Harald Jensen, Preben Munthe og Frøystein Wedervang, alle ansatt ved NHH. Munthe tiltrådte et professorat ved Universitetet i Oslo året etter. Jensen og Wedervang fikk senere professorater innenfor tilstøtende fagområder ved NHH.

⁵¹ St.prp. nr. 37, s. 61.

⁵² Thue (1997), s. 140ff og 168ff.

⁵³ Holbæk-Hanssen (1967), s. 157. I denne framstillingen er introduseringen av markedsforskningen primært relatert til Norges handelshøyskole og studier av bedriftenes atferd. Ved Universitetet i Oslo fikk dette faget en noe annen innretning, med hovedvekt på makroøkonomi.

den grad forbrukerne var inkludert, var dette primært som studieobjekt, som uttrykk for markedets behov for ulike varer og tjenester.

Faget var empirisk orientert. Ifølge Holbæk-Hanssen var tradisjonell økonomisk teori, med fokus på forholdet mellom tilbud og etterspørsel av varer og tjenester, ikke tilstrekkelig til å fange opp hva som i praksis skjedde i markedet. Andre variabler kom til. Eksempelvis besto forbindelsen mellom produsent og endelig forbruk eller anvendelse av flere ledd, ikke ett, og omsetningsformene gjennom mellomleddene hadde igjen betydning for priser og omsatte mengder. Markedet var i realiteten mer komplekst enn det som var gjenspeilet i de sosialøkonomiske modellene, markedsøkonomien kom inn ”både først og sist i en samlet kjede av bedriftsøkonomiske beslutninger.”⁵⁴

I sin tiltredelsesforelesning i 1960 pekte Holbæk-Hanssen på enkelte problemområder med særlig aktuelle forskningsoppgaver, rettet mot næringslivets behov. Et første problemområde gjaldt distributørsektoren i det moderne salgs- og distribusjonsapparatet. Dette besto av mange ledd, og studier av markedet måtte fange opp samspillet mellom dem. Holbæk-Hanssen ønsket dessuten analyser av hvilken betydning ulike faktorer som salgsinnsats og psykologiske variabler i forbrukerleddet hadde i forhold til pris og omsetning. Et annet aktuelt problemområde var sammenligning av ulike typer forbrukerenheter, med variasjon i livssyklus, kjønn og alderssammensetning, og hvilken betydning dette hadde for etterspørsel. Slike studier var gjennomført i USA, og kunne også i Norge gi mer treffsikre prognoser på ulike varer og tjenesters framtidige omsetning. Et tredje problemområde Holbæk-Hanssen pekte på, var studier av bedriftenes salgsfremmende tiltak, som produktutvikling, salgsinnsats og reklame, og hvilken betydning slik innsats hadde for etterspørselen av varer og tjenester. I tradisjonell økonomisk teori var det en entydig sammenheng mellom pris og utbudt mengde, men i realiteten eksisterte det, ifølge Holbæk-Hanssen, en lang rekke alternative valg, blant annet ved at variasjon i etterspørsel var betinget av ulike kvaliteter, og at en måtte skille mellom produsentenes og forbrukerens kvalitetsmål.⁵⁵

Disse problemområdene utgjorde utfordringer som de berørte næringene sto overfor, og dermed utfordringer for forskningen. Dette innebar ikke at all forskning skulle være praksisnær og ha et umiddelbart anvendt formål – også i tiltredelsesforelesningen ga Holbæk-Hanssen klart uttrykk for dette – men perspektivet for forskningen var anvendelse og næringsutvikling, det var dette som ga premisser fagets innhold og forskningens retning.

Faget markedsøkonomi ved NHH var en del av disiplinen økonomi, men hadde også vesentlige fellestrekk med andre samfunnsfaglige disipliner, som antydte ovenfor. Holbæk-Hanssen mente blant annet at sosiologi var viktig for å finne lovmessigheter i atferds- og forestillingsmønstre i forbindelse med kjøp av varer og tjenester.⁵⁶ Også Kiær-Hansen pekte på behovet for å trekke til seg forskere fra andre samfunnsvitenskapelige disipliner i studier av markeder, i tillegg til sosiologer også psykologer og samfunnsgeografer.⁵⁷

”Consumer problems ... have been neglected”

Markedsføring, og dermed også markedsforskning, var i utgangspunktet relatert til selgerleddet. Selv om bruk og forbruk av varer og tjenester også var inkludert, spilte

⁵⁴ Holbæk-Hanssen (1960), s. 188.

⁵⁵ Ibid., s. 190ff.

⁵⁶ Ibid., s. 194.

⁵⁷ Kiær-Hansen (1967), s. 22. Kiær-Hansen benyttet betegnelsen ’regional science’-teoretikere om geografer.

forbrukerne rollen som mottakere, og som gruppe var de kunder, eventuelt potensielle kunder, som selgerleddet måtte forholde seg til. Forskningen på dette området, slik det ble beskrevet av Kiær-Hansen, Holbæk-Hanssen og andre, var primært rettet mot aktørene i næringslivet, ikke forbrukerne. Studier med utgangspunkt i forbrukernes ønsker og behov, var i utgangspunktet ikke inkludert. Dette innebar ikke at markedsforskningen rettet seg *mot* forbrukerne, at den skulle ha negativ betydning eller være uheldig for forbrukere, men at den var orientert mot selgerleddet, ikke forbrukerne.

På slutten av 1960-tallet kom det imidlertid incitament til en utvidelse. Sammen med amerikanske kolleger utga dosent (senere professor) Johan Arndt (NHH) i 1968 en samlestudie om blant annet kjøpsatferd, markeder og markedsatferd, preferanser og nye produkter.⁵⁸ Arndt ga uttrykk for at forskningen på disse områdene var neglisjert, og at hensynet til forbrukeren skulle spille en sterkere rolle. Denne argumentasjonen forsterket han i et senere arbeid, blant annet slik:

”Most of the research attention has been given to prepurchase decision processes for brands. More fundamental consumer problems such as purchase of strategic products and budget allocation problems, as well as postpurchase phenomena in general, have been neglected. It is suggested that the bias in the research attention may be traced back to the dominance of a pragmatic marketing tradition in the area, encouraging emphasis on controllable aspects of the decision process.”⁵⁹

Arndt som hadde nære faglige forbindelser i USA, brakte dermed nye perspektiver inn i norsk markedsforskning.

2.2 ”Noe i likhet med NTNF”

Den andre pilaren etableringen av FMD bygget på, var næringslivet og dets behov for forskning på dette området. I første omgang omfattet dette varehandelen, senere kom andre aktører innenfor marked og distribusjon med.

På 1960-tallet var etterkrigstidens rasjoneringsiltak opphevet. Drifts- og omsetningsformene var imidlertid vesentlig de samme som før, og varehandelens organisasjoner arbeidet for fornyelse, blant ved hjelp av rasjonaliseringskontorer og en egen opplysningstjeneste. Varehandelen kunne dessuten dra nytte av erfaringene fra andre land. Utviklingen i amerikansk handel fikk betydning for Norge. Ved hjelp av Marshall-midler kanalisert gjennom Norsk Produktivitetsinstitutt, ble norske kjøpmenn sendt til USA for å lære om moderne driftsformer i varehandelen. Også Sverige ble sett på som et foregangsland på dette området. Nye og flere teknologiske hjelpemidler i hjemmene ga utviklingen større fart. Goder som kjøleskap, frysebokser og miksmastere som i løpet av 1960-tallet ble allemannseie, fikk betydning for innkjøpsvaner og forbruksmønstre.

Handelsnæringen var Norges nest største næringsveg, med 18,5 prosent av bruttonasjonalproduktet, mot industriens 21,3 prosent (1965).⁶⁰ På denne tiden startet omfattende strukturelle endringer i norsk varehandel, med omsetningsvekst, nye varesorter, konsentrasjon, rasjonalisering og sentralisering som sentrale elementer. Drivkreftene bak

⁵⁸ Arndt (1968).

⁵⁹ Arndt (1975).

⁶⁰ SSB, Historisk statistikk, nasjonalregnskap, se <http://www.ssb.no>

denne utviklingen var velstandsvekst og økende kjøpekraft, tiltakende befolkningskonsentrasjon og forandringer i arbeidsforhold og tidsbruk.⁶¹

Bedriftene i varehandelen var organisert gjennom mange ulike organisasjoner. Lokalt var handelsbedrifter, eventuelt også andre bedrifter, organisert i lokale handelsforeninger, mens det på nasjonalt nivå var dannet bransjeorganisasjoner for ulike typer handelsbedrifter. Disse organisasjonene – lokale handelsforeninger og nasjonale bransjeforeninger – utgjorde medlemsgrunnlaget til Norges Handelsstands Forbund. Denne paraplyorganisasjonen var et felles talerør for handelsnæringen overfor offentlige myndigheter og andre, og etablert med et mindre sekretariat som ivaretok løpende oppgaver. Forbundets oppgave var å ivareta og fremme handelens interesser. I særlig grad sto handelspolitiske spørsmål sentralt på NHFs agenda.⁶²

”Et særskilt organ, råd, e.l. ”

På 1960-tallet hadde næringen etablert to bransjerelaterte institutter, *Grossistforbundets Rasjonaliseringskontor* og *Norsk Kjøpmannsinstitutt*. Instituttene drev utredningsvirksomhet og undervisning, og i begrenset grad med forskning, og de finansielle rammene var små.⁶³

To henvendelser bidro til at forskning kom til å innta en mer sentral plass i forbundets agenda. Den ene kom fra internt hold, fra medlemsorganisasjonen i Skien, som i oktober 1964 foreslo at NHF skulle ta initiativ til å utrede spørsmålet om å opprette “et *merkantilt* vitenskapelig forskningsråd” etter mønster av NTNf. Saken ble luftet internt, og i NHFs blad, *Næringsrevyen Norsk Handel*, stilte administrerende direktør Herman Scheel “spørsmålet om der bør etableres en fellesinstitusjon som kan koordinere den innsats som gjøres på den merkantile sektor når det gjelder forskning og spredning av forsknings- og utredningsresultater, noe i likhet med Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd.” NHF tok i løpet av 1965 saken opp også med professorene Holbæk-Hanssen og Munthe, og med NAVF, men dette ga ingen konkrete resultater.⁶⁴

Den andre henvendelsen som hadde særlig betydning for NHFs interesse for forskning, kom fra Industridepartementet. På grunnlag av NTNfs forskningsutredning fra 1964 skulle det legges fram en stortingsmelding om den teknisk-industrielle forskningen, og departementet ba som synspunkter. I denne utredningen ble det argumentert for at offentlige bevilgninger til forskning burde økes, blant annet fordi dette hadde betydning for økonomisk vekst og næringsutvikling. Videre ble det i utredningen foreslått at bedriftene selv i større grad skulle ta del i forskningen, dessuten at det skulle etableres et eget utviklingsfond for industrien og et bransjeforskningsfond.

I sitt svar ga NHF uttrykk for at handelsnæringen hadde et stort, udekket behov for forskning og utredning, men at forslagene i NTNf-utredningen ville ha liten betydning for varehandelen, unntatt på områdene databehandling og automatisering. NHF konkretiserte imidlertid ikke ut over dette hvilke forskningsbehov varehandelen hadde, annet enn å vise til

⁶¹ Lavik og Brusdal (1996), s. 43f.

⁶² Angell, 25.04.2008.

⁶³ Notat datert 31.05.1966. NHFs arkiv

⁶⁴ Emblem (1998), s. 38f. Begrepet ’merkantil forskning’ ble benyttet av bl.a. NHF og Handelsdepartementet om forskning relatert til den merkantile sektor, dvs handel.

en innstilling fra Varehandelskomiteen fra 1957. På ett punkt var imidlertid uttalelsen klar, handelsnæringens behov vil ”ikke kunne dekkes av NTNFB”.⁶⁵

Ved å distansere seg fra det teknisk-industrielt orienterte NTNFB signaliserte NHF en oppfatning om at handelsnæringen burde sidestilles med industrien, også når det gjaldt å bli tilgodesett med offentlige midler til forskning. Ikke bare industrien, men også landbruk og fiskeriene hadde kunnet nyte godt av statlige midler til forskning, mens handelsnæringen i all hovedsak falt utenfor.

Avvisningen av NTNFB og antydningen om at det burde etableres et merkantilt forskningsråd for varehandelen, slik NTNFB var for industrien, var uttrykk for en næringspolitisk oppfatning. Et eget forskningsråd ville ha stor symboleffekt, og innebære en politisk anerkjennelse av varehandelens samfunnsmessige betydning. NHF's håndtering av disse sakene gir likevel i liten grad inntrykk av hvorfor forskning ville være viktig, ut over dens symbolske verdi, hva som var næringens behov eller på hvilke måter varehandelen skulle dra nytte av forskning innenfor sin sektor.⁶⁶

De interne drøftingene i NHF dannet bakgrunnen for at organisasjonen i mars 1966 rettet en formell henvendelse til statsminister Borten om behovet for en sterkere merkantil forskningsinnsats. Det trengtes

“å etablere et særskilt organ som kan vurdere og stimulere nye forskningsoppgaver og koordinere forskningsinnsatsen. Man savner i dag også et mer systematisk arbeide med å gjøre forskningsresultatene kjent og praktisk anvendbare i handelsbedriftene. Også på dette område vil det være behov for et særskilt organ, råd, e.l.”⁶⁷

NHF pekte på to behov, forbedring av varehandelsstatistikken og kjennskap til nye omsetningsformer, men omtalen var forholdsvis generell. NHF's henvendelse var vagt formulert, og uttrykk for et ønske om å få etablert et offentlig organ som kunne stimulere innsatsen på området, gi faglig kompetente vurderinger av behov og forskningsprosjekter, og dessuten også bidra til å gjøre resultatene tilgjengelige og anvendbare. Spørsmålet om statlig finansiering var knapt nevnt. Det er også grunn til å bemerke at NHF i sin henvendelse ikke tok opp spørsmålet om hvem eller hvilke institusjoner som skulle gjennomføre denne forskningen. NHF foreslo ikke opprettet et nytt institutt, og andre forskningsorganisasjoner var ikke omtalt. Spørsmålet om hva slags organisasjon dette skulle være, var derfor relativt åpent.

Handelsnæringens forskningsinitiativ overfor landets politiske myndigheter kom som resultat av interne overlegninger i forbundets organer, og kan forklares ut fra minst tre motiver. Det første av disse var relatert til at næringens erkjente behov for modernisering og økt produktivitet. Ny teknologi og nye driftsformer var på frammarsj, og for store deler av næringen, og i særlig grad dagligvarehandelen med sine mange små, spredte og kapitalfattige enheter, innebar dette usikkerhet. Disse spørsmålene var artikulert i NHF's henvendelse til

⁶⁵ St.meld. nr. 65 (1965-66), s. 57. Høringsuttalelsene til NTNFB-utredningen er gjengitt i meldingen.

⁶⁶ En av medlemsorganisasjonene, Norges Grossistforbund (NGF), mente i motsetning til NHF at en tilknytning til NTNFB var å foretrekke, bl.a. fordi dette forskningsrådet hadde bygget ut kontakten med norsk næringsliv. Denne avvikende oppfatningen i forhold til NHF fikk imidlertid ingen betydning i den videre prosessen. (Notat. *Innstilling vedrørende finansiering av forskning og utredning i norsk engroshandel*, udatert, 1967. NHF's arkiv.)

⁶⁷ Brev fra NHF til statsminister Per Borten, 01.03.66. Kopi i NHF's arkiv. Se også Emblem (1998), s. 39ff.

statsministeren. En underliggende premiss var at forskning skulle bidra til å løse de problemene næringen sto overfor.

Det andre motivet er relatert til handelspolitikk i bred forstand. Som næringens talerør trengte forbundet kunnskap om aktuelle næringspolitiske tiltak, blant annet om prispolitikk, importreguleringer og andre reguleringer som hadde betydning for varehandelen.⁶⁸ Dette motivet var imidlertid ikke eksplisitt eksponert. Et tredje motiv er relatert til varehandelens samfunnsmessige betydning. Etablering av en organisasjon som skulle ivareta varehandelens forskningsbehov, tilsvarende det NTNf var for industrien, ville ha stor symbolsk betydning, ikke bare for NHF og de andre organisasjonene i varehandelen, men for næringen som helhet. NHFs henvendelse til statsministeren var derfor uttrykk for både et ønske om forskning innenfor sitt felt, og en næringspolitisk markering.

Det hefter samtidig noe forsiktig og til dels passivt ved NHFs henvendelse. Forbundet slo ikke framstøtet for forskning stort opp i sine publikasjoner, og det tok heller ikke kontakt med Handelsdepartementet i sakens anledning. Forbundet viste i første omgang heller ikke stor interesse for hva som skjedde med henvendelsen. Statsministerens kontor sendte ikke noen form for tilbakemelding til NHF om brevet, og forbundet etterlyste ikke noe svar, selv om saken trakk i langdrag.

2.3 Politisk aksept

Varehandelens initiativ ble liggende i dødvann. Henvendelsen var rettet til statsministeren som leder av Regjeringens forskningsutvalg (RFU), men Statsministerens kontor sendte saken videre til Hovedkomiteen for norsk forskning. På dette tidspunkt var komiteen knapt kommet i regulær virksomhet, sekretariatet var under etablering, og henvendelsen ble liggende.

Også Handelsdepartementet var ukjent med NHFs initiativ. Først på et kontaktmøte med varehandelens organisasjon i mars 1967, ett år etter at henvendelsen var sendt, ble departementet kjent med saken, og fattet straks interesse for den.⁶⁹ Først fra dette tidspunkt ble det framdrift i prosessen med å få etablert en forskningsorganisasjon på området, og det var Handelsdepartementet som var den sentrale aktøren, som talerør for handelsnæringens interesser.

Forskning på Stortingets dagsorden

Handelsdepartementets interesse var knyttet til Stortingets behandling av regjeringens stortingsmelding om den teknisk-naturvitenskapelige forskningen. Meldingen var basert på NTNFs forskningsutredning fra 1964, der det ble gitt uttrykk for at norsk industris egen FoU-innsats var svak sammenliknet med andre land, både på grunn av strukturelle forhold og mangel på risikovillig kapital, og at norsk industri ikke hadde miljøer med stor nok kapasitet og bredde for selv å utføre forskning og utviklingsarbeid i det omfang og med den styrke som trengtes. NTNFs utredningskomité argumenterte for å øke innsatsen og å endre virkemidlene, dels ved å styrke forskningsinstituttene, dels ved å gi støtte direkte til industriens egne FoU-aktiviteter, som innebar at forskningsbevilgninger skulle kunne gis direkte til bedrifter.⁷⁰ Disse anbefalingene tok regjeringen i hovedsak til følge. I meldingen ga regjeringen entydige

⁶⁸ Angell, 25.04.2008.

⁶⁹ Emblem (1998), s. 42-43.

⁷⁰ Skoie (2005), s. 208ff.

signaler om økte bevilgninger til forskning, og åpnet dessuten for bruk av FoU-kontrakter, og at NTNF kunne plassere forskningsprosjekter ved industribedrifter, slik rådet hadde foreslått.

I tillegg varslet regjeringen at den ville bli etablert et eget utviklingsfond som skulle gi lån og utviklingskontrakter til industribedrifter, og et bransjeforskningsfond der offentlige tilskudd skulle kunne dekke inntil 50 prosent av kostnadene til et forskningsprosjekt i en bedrift.⁷¹ Fondene var ikke en del av NTNF, men direkte knyttet til departementet, som dermed fikk et større direkte ansvar og engasjement i forhold til forskning enn tidligere.

Saken sto på Stortingets dagsorden i april 1967. Spørsmålet som sto i fokus, var teknisk-naturvitenskapelig og industriell forskning, men sakens generelle og vidtrekkende karakter gjorde det nærliggende også å rette oppmerksomheten mot annen næringsrettet forskning, også innenfor varehandel. I et innlegg støttet handelsminister Kåre Willoch sterkt opp om økt forskningsinnsats, både innenfor industri og på den sektoren han selv hadde ansvar for. En hovedbegrunnelse for dette, var at forskning kunne bidra til modernisering og fornyelse i varehandelen, på linje med andre tiltak, slik varehandelens organisasjon selv hadde argumentert for;

”forskningen på det merkantile felt [må] ikke blir dårligere prioritert enn den teknisk-naturvitenskapelige forskning. ... både handelsnæringsens organisasjoner og Handelsdepartementet er meget opptatt av spørsmålet om hva som kan gjøres for å ivareta forskningen innen varehandelen på en slik måte at innsatsen koordineres, og at resultatene gjøres best mulig kjent med sikte på praktisk anvendelse i handelsbedriftene.”⁷²

Også representanter fra andre partier uttalte seg til fordel for forskning innenfor denne næringsgrenen. Forskning skulle bidra til økt produktivitet og effektivisering av distribusjon og markedsføring. Det var *næringsens* behov som sto i fokus, mens forskning relatert til *nærings- og handelspolitikk*, ikke ble tatt opp.

Saken fikk imidlertid ingen umiddelbar oppfølging. Først i september samme år sendte Handelsdepartementet en forespørsel til Hovedkomiteen om hva som var status i forhold til forslaget om forskning innenfor varehandelen, og signaliserte sin interesse for at saken snart ble behandlet. I dette brevet antydte departementet at forskningen på dette området kunne organiseres i form av ”et merkantilt *forskningsfond*”.⁷³ Det substansielle innholdet i et eventuelt fond ble ikke nærmere omtalt, men antydningen hadde en åpenbar referanse til de fondene Industridepartementet var i ferd med å etablere, som oppfølging av stortingsmeldingen om den teknisk-industrielle forskningen.

Hovedkomiteen – mellom prinsipper og pragmatisme

Hovedkomiteen var på denne tiden (høst 1967) i gang med å utarbeide en melding om finansieringen av norsk forskning på oppdrag fra regjeringen. Spørsmålet om forskning relatert til varehandelen kom inn som en mindre sak, men var å finne på agendaen til Hovedkomiteens møte i desember 1967. I saksframlegget foreslo generalsekretæren, Erling Fjellbirkeland, at den merkantile forskningen skulle bygges opp gjennom Norges

⁷¹ St.meld. nr. 65 (1965-66), s. 27f.

⁷² Stortingets forhandlinger 1967, s. 3115.

⁷³ Brev fra HD til Hovedkomiteen, 23.09.1967. HKs arkiv. Uthevet av T.E.

handelshøyskole.⁷⁴ På komiteens møte ble imidlertid dette forslaget lagt til side og saken utsatt, uten at dette er begrunnet i referatet fra møtet. En sannsynlig forklaring på utsettelsen, er at avgrensede spørsmål relatert til enkeltsektorer måtte legges til side, til etter at de prinsipielle beslutninger var fattet. Saken ble utsatt til etter at komiteen hadde avsluttet arbeidet med sin rådgivende melding til regjeringen.

Hovedkomiteens melding forelå i februar 1968. Komiteen tok til orde for en sterk vekst i den offentlige finansieringen av forskning, og at innsatsen skulle skje over et bredt område. Både grunnforskning og næringsrettet forskning ble tilgodesett i anbefalingene, og også varehandelen ble trukket fram.⁷⁵ Det viktigste i denne sammenheng er likevel at det i meldingen ble gitt en klar anbefaling om at departementene burde ha et vesentlig ansvar ikke bare for finansiering, men også for forskningens innhold og anvendelse.

”Hvert fagdepartement bør ha ansvaret for finansiering og for formulering og prioritering av oppgaver i anvendt forskning av interesse for dets forvaltningsområde. For dette formål må det i hvert departement finnes en ekspertise som kan formulere forskningsoppdrag og dra nytte av forskningens resultater.”⁷⁶

Kjernen i Hovedkomiteens anbefaling var at departementene skulle ha et hovedansvar for forskning innenfor sine respektive sektorer, og at forskning skal være en integrert del av deres virksomhet. Introdueringen av *sektorprinsippet* var samtidig et uttrykk for at offentlige bevilgninger til forskning vokste, og for at forskning hadde økende betydning for flere sektorer og departementers virksomhet.⁷⁷

Samtidig etterlater Hovedkomiteens anbefaling flere spørsmål og uklarheter i forhold til hvilke konsekvenser en slik oppgradering av departementenes ansvar ville få. Dette gjaldt for det første spørsmålet om forskningsrådenes posisjon. Relasjonene mellom departementene og forskningsrådene er ikke omtalt i meldingen, og kan på den ene siden gi inntrykk av at forskningsrådene burde få en mindre sentral rolle som rådgivningsorganer for de departementene dette var relevant for, i første rekke Kirke- og undervisningsdepartementet, Industridepartementet og Landbruksdepartementet. På den andre siden anbefalte komiteen i meldingen en opptrapping av bevilgningene til forskningsrådene. Arild Oma Steine har i sin avhandling om Hovedkomiteen framholdt at det ikke entydig kan konkluderes med at forskningsrådene var tiltenkt en mindre sentral rolle en tidligere.⁷⁸

For det andre var anbefalingene basert på at det eksisterte et mer eller mindre klart skille mellom grunnforskning og anvendt forskning. Hovedkomiteen argumenterte for en oppbygging av grunnforskningen ved universiteter og høyskoler, mens anvendt forskning skulle utvikles i relasjon til sektorenes respektive forskningsbehov.⁷⁹ I komiteens melding ble ikke midler til grunnforskning og anvendt forskning veid opp hverandre, og indikerer implisitt at det ikke var en sammenheng, eller eventuelt en mindre viktig sammenheng, mellom

⁷⁴ Forslaget fra generalsekretæren forelå som et utkast til brev fra Hovedkomiteen til HD, datert 28.11.1967. HKs arkiv.

⁷⁵ Hovedkomiteen (1968), s. 47f.

⁷⁶ Ibid., s. 27.

⁷⁷ Sektorprinsippet som senere ble retningsgivende i norsk forskningspolitikk, gjaldt politikk for forskning (*policy for science*), men ville også ha vesentlig betydning for forskning i politikk (*science in policy*). Et av Hovedkomiteens medlemmer, Finn Lied, formulerte det senere slik: ”Not one science policy, but science in all policies.” (Lied (1976), s. 87.)

⁷⁸ Steine (1976), s. 56.

⁷⁹ Ibid., s. 57f.

prioritering av grunnforskning og anvendt forskning. Dette sto i motsetning til en oppfatning om at for forskningsmidlene utgjorde et samlet hele, der prioritering av midler til ett område indirekte ville ha betydning for et annet. Hovedkomiteens tok ikke stilling til dette, annet enn at bevilgningene både grunnforskning og anvendt forskning skulle økes. Meldingen inneholdt heller ingen tydelige signaler om hvor langt departementenes ansvar skulle strekke seg, eksempelvis i forhold til rekruttering og langsiktig kompetanseoppbygging. Bare på ett område ble dette nærmere omtalt, i drøftingen av den samfunnsvitenskapelige (”sosialvitenskapelige”) forskningen. Dette fagområdet var av særlig interesse for offentlig forvaltning, het det i meldingen, og komiteen anbefalte at grunnforskningen måtte få gode vekstvilkår, fordi det ville ”reducere disse vitenskapers muligheter på lengre sikt om den anvendte forskning skulle bli forsert så sterkt at det svekket grunnforskningen”.⁸⁰

Ytterligere et uklart spørsmål bør nevnes, forskning som var relatert til flere departementers ansvarsområder. Meldingen ga ikke noe svar på hvordan prioriterings- og beslutningsprosedyrer på tvers av departementsgrensene skulle foregå, eller formene for samhandling mellom departementene.⁸¹ Det kan stilles spørsmål om dette var et område der Hovedkomiteen skulle rådgi departementene – spørsmålet gjaldt regjeringen og departementenes interne arbeidsmetoder – men dette forble uavklart.

Hovedkomiteens hovedbudskap var at departementene hadde et hovedansvar, men rådene om hvordan dette prinsippet skulle praktiseres, var uklare og mangelfulle. Spørsmål som hvordan departementene i praksis skulle prioritere forskning i sammenheng med, gjerne integrert i, andre virkemidler, sto det lite om, og det var heller ikke angitt hva slags kompetanse departementene skulle bygge opp, om dette var ekspertise innenfor de ulike forvaltningsenhetene, eller om den skulle baseres på eksterne rådgivere. Kåre Willoch stilte seg særlig kritisk til forslaget om å bygge opp kompetanse for forskning i regi av departementene. Ekspertene, uttalte han, trengtes primært i fagmiljøene, ikke i departementskontorene.⁸²

”Den lille kjøpmanns eksistens”

Før Hovedkomiteens fikk behandlet Handelsdepartementets henvendelse om den merkantile forskningen, kom denne saken opp i Stortinget. I en interpellasjon i mars 1968 reiste Venstre-representanten Halfdan Hegtun spørsmålet om økende stordrift i varehandelen og den betydningen dette kunne få for ”den lille kjøpmanns eksistens rundt om i distriktene”. I tillegg til tiltak som særskilte finansieringsmuligheter og skatte- og avgiftsregler som kunne være til fordel for småkjøpmenn, pekte Hegtun på behovet for ”et frittstående merkantilt forskningsråd” for forsknings- og utredningsarbeid på området.⁸³ Det framgår ikke av kildene om Hegtun hadde hatt kontakt med handelens forbund i forbindelse med interpellasjonen, men dette er sannsynlig. Sakens innhold og de momentene Hegtun brakte til torgs, pekte klart i retning av NHF. I sitt svar argumenterte Willoch mot særskilte finansieringsordninger som ville favorisere varehandelen spesielt, men støttet Hegtuns ønske om et eget organ for forskningen, og at en større andel av de offentlige forskningsmidlene kunne kanaliseres til dette området.⁸⁴

⁸⁰ Hovedkomiteen (1968), s. 30.

⁸¹ Steine (1976), s. 58f.

⁸² Stortingets forhandlinger 1968, s. 2845.

⁸³ Ibid., s. 2831f.

⁸⁴ Ibid., s. 2836.

Denne debatten engasjerte også talere fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, som i likhet med Venstre-mannen Hegtun uttrykte bekymring for den lille kjøpmanns framtid.⁸⁵ Arbeiderpartiets representanter pekte dessuten på forbrukernes plass; distribusjonsprosessen var ikke avsluttet før produktet nådde forbrukerleddet eller andre former for endelig anvendelse.⁸⁶ Først senere ble dette et sentralt stridstema.

Ønsket om å få etablert et eget forskningsorgan for handel og distribusjon fikk bred, tverrpolitisk støtte. Forskning på dette området var i debatten drøftet som et sektorpolitisk virkemiddel, i likhet med andre virkemidler – som varehandelens kredittilgang, skatte- og avgiftspolitik, lukkebestemmelser og etableringsregulering. Bruk av disse virkemidlene, med unntak av forskning, var imidlertid kontroversielle, og ville berøre et bredt spekter av næringsgrener og forvaltningsområder. En satsing på forskning var i noen grad et alternativ, mindre kontroversielt, i tillegg til at budsjettkonsekvensene var mer oversiktlige og kontrollerbare – i motsetning til flere av de andre tiltakene som var framme i debatten. Et tiltak innenfor forskningssektoren kunne også implementeres i noenlunde nær framtid, og gi et klart budskap om at noe ble gjort til fordel for varehandelen.

I hvilken grad forskning var et adekvat virkemiddel for å bremse utviklingen mot stordrift og sentralisering i varehandel og bidra til ”den lille kjøpmanns eksistens”, som var Hegtuns formål med interpellasjonen, ga stortingsdebatten ikke noe svar på. Modernisering i distribusjons- og omsetningsformer, økt bruk av ny teknologi i varehandel og annen forskning som ville bidra til økt produktivitet, ville trolig bidra til økt sentralisering, forsterkede konsentrasjonstendenser, og *økt press* mot den lille kjøpmanns eksistens. Forskning kunne neppe stanse eller vende om på de omfattende strukturendringene innenfor varehandelen.

Modifiserte prinsipper

Ført i april 1968, etter en fornyet henvendelse fra Handelsdepartementet, tok Hovedkomiteen saken om varehandelens forskningsbehov opp til behandling. Disse drøftingene konkluderte med en tilråding der Hovedkomiteen støttet opp om at slik forskning skulle komme i gang.

”Hovedkomiteen vil *ikke tilrå* at det på det nåværende tidspunkt opprettes et *forskningsråd* eller organiseres et eget *institutt* for forskning og utredning i varehandelen. Departementet bør oppnevne et fåtallig utvalg (5-7 personer) som innstillingsorgan overfor departementet, med representanter for departementet, næringen og forskningen. Norges allmennvitenskapelige forskningsråd bør kunne ta på seg å være sekretariat for utvalget og å foreslå representanter i utvalget.”⁸⁷

Oppbyggingen av forskningen på området, anbefalte komiteen, kunne skje ”f eks som et *bransjefond*”, det vil si det samme som det Handelsdepartementet allerede hadde antydnet.

Hvordan sto dette i forhold til de generelle retningslinjer i komiteens nylig hadde anbefalt? På den ene siden var Handelsdepartementets ansvar klart identifisert. Dessuten målbar tilrådingen en hovedlinje i norsk forskningspolitikk – antall forskningsråd skulle begrenses,

⁸⁵ Ibid.; Erland Steenberg (Sp), s. 2839, Ragnar Christiansen (A), s. 2844, Arvid Johansson (A), s. 2840, Gunnar Garbo (V), s. 2842, Henrik Lisæth (H), s. 2843. Senterpartiets ene taler i denne debatten (Steenberg) tok ikke opp forskningsspørsmål i sitt innlegg.

⁸⁶ Ibid.; Gunvor Eker (A), s. 2838, Ragnar Christiansen (A), s. 2843.

⁸⁷ Brev fra Hovedkomiteen til Handelsdepartementet, 18.04.1968. HKs arkiv. Uthevet av T.E.

og antall institutter skulle ikke øke ukontrollert. Dette var imidlertid ikke framhevet særskilt i Hovedkomiteens melding. Ut over dette er flere forhold verdt å bemerke.

For det første var etableringen av fond *ikke* omtalt i Hovedkomiteens melding. Denne formen for organisering av forskning var derimot antydning i departementets henvendelse fra september året før. Hovedkomiteens anbefaling hadde derfor i større grad karakter av å være *en aksept* enn et råd. Hvorfor en fondsetablering var særlig aktuell eller relevant innenfor denne sektoren, ble ikke omtalt. For det andre, i meldingen fra februar anbefalte Hovedkomiteen at fagdepartementene selv skulle ha hånd om forskningen, og inneha den ekspertisen som var nødvendig for å ivareta denne oppgaven. Bruk av eventuelle *eksterne* faglige ekspertorgan var ikke omtalt. Hovedkomiteens anbefaling på dette punkt kan også sees i lys av Willochs kritiske holdning til å bygge opp faglig ekspertise for dette formålet i departementene. For det tredje, i Hovedkomiteens melding var ikke forskningsrådene gitt spesifikke oppgaver i forhold til utviklingen av departementenes forskningsbehov. I anbefalingen til Handelsdepartementet var imidlertid ett av forskningsrådene, NAVF med primæransvar for grunnforskning, gitt en sentral rolle, både som sekretariat og ved å foreslå medlemmer til det utvalget Handelsdepartementet skulle sette ned.

Hovedkomiteens anbefaling til Handelsdepartementet var en klar modifisering av de grunnleggende prinsipper komiteen selv hadde lansert. Hovedkomiteens anbefaling reflekterte i større grad hvordan Handelsdepartementets forespørsel var formulert, enn de generelle retningslinjer komiteen selv hadde utarbeidet. Bare i forhold til finansieringsansvaret var ansvaret klart identifisert, men dette var på forhånd avklart. Sektorprinsippet, slik det var formet ut i Hovedkomiteens melding, ble ikke fullt ut tatt til følge av komiteen selv.

I Handelsdepartementet hadde man imidlertid grunn til å være tilfreds. Hovedkomiteen støttet opp om og ga legitimitet til den modellen departementet selv hadde skissert, og ga grønt lys for å gå videre. Også i Stortinget var det bred støtte til å bygge opp forskningen innenfor varehandel og distribusjon. Etter forslag fra Handelsdepartementet besluttet regjeringen i juni 1968 at det skulle nedsettes en komité for å utrede spørsmålet om opprettelse av et merkantilt forskningsfond.⁸⁸

2.4 Mellomspill i NAVF

Regjeringens vedtak om å sette ned en komité til å utrede den merkantile forskningen, fikk ingen umiddelbar oppfølging. Handelsdepartementets embetsverk drøftet veien videre med Hovedkomiteens generalsekretær, Erling Fjellbirkeland, med representanter for Norges Handelsstands Forbund, og med professor Holbæk-Hanssen ved Norges handelshøyskole. På dette tidspunkt (august-september 1968) tok imidlertid saken en ny vending.

Fornyhet interesse i Hovedkomiteen

Etter at saken hadde vært i Hovedkomiteens saksmapper i mer enn to år, etter at komiteen hadde gitt sin anbefaling til departementet, og etter at regjeringen i juni hadde fattet en beslutning om å opprette en komité til å utrede saken, fattet generalsekretær Fjellbirkeland for alvor interesse for den merkantile forskningens framtid. På hans initiativ ble saken reist på ny i Hovedkomiteen. Det forelå ikke noe forslag om å endre den anbefalingen Hovedkomiteen

⁸⁸ Emblem (1998), s. 55.

allerede hadde gitt, men Fjellbirkeland ønsket å drøfte nærmere spørsmålet om en ny forskningsinstitusjon, og i tillegg engasjere en utreder.

Flere av Hovedkomiteens medlemmer støttet etableringen av en ny institusjon, blant andre formannen, Helmer Dahl, og medlemmene Per Kleppe, Finn Lied og Odd Aukrust. Lied avviste imidlertid ideen om å opprette nye institutter ”under den kritiske størrelse”.⁸⁹ På motsatt side sto Frøystein Wedervang, professor ved Norges handelshøyskole (og kollega med Holbæk-Hanssen), som gikk sterkt i mot å opprette en ny institusjon på dette området. Wedervang var imidlertid i mindretall. Som resultat av drøftingene vedtok Hovedkomiteen å engasjere sosialøkonomen Arne Finstad for å utrede det faglige grunnlaget for forskning på det merkantile området. Han kom fra et engasjement som forsker ved Norsk Produktivitetsinstitutt og hadde arbeidet med et prosjekt om utviklingen av norsk varehandel, og kom til å spille en viktig rolle i den videre oppfølgingen og utredningen av den merkantile forskningen.

Fjellbirkelands fornyede engasjement må sees i sammenheng med et annet initiativ, knyttet til spørsmålet om organiseringen av samfunnsforskningen på rådsnivå. Saken var reist av Olaf Kortner (V) i Stortinget, og Kirke- og undervisningsdepartementet ba Hovedkomiteens om en vurdering av saken.⁹⁰ Spørsmålet om merkantil forskning ble dermed koplet sammen med organiseringen av den anvendte samfunnsforskningen i full bredde. Hovedkomiteens drøfting og tiltak i den aktuelle saken må derfor også sees i en slik bredere kontekst.

Høyttanking i NAVFs indre gemakker

I Hovedkomiteens anbefaling til Handelsdepartementet fra april 1968 var NAVF var gitt en sentral rolle. I NAVF, der Fjellbirkeland i en årrekke hadde vært administrerende direktør før han ble knyttet til Hovedkomiteen, var man helt ukjent med Hovedkomiteens anbefaling. Saken ble brakt på bane ved at Handelsdepartementet, etter å ha rådført seg med Fjellbirkeland, søkte råd hos NAVF.⁹¹

Denne henvendelsen resulterte i at dette spørsmålet – forskningen innenfor den merkantile sektor og NAVFs rolle og medvirkning – ble drøftet på to møter i november 1968, begge med Fjellbirkeland i hovedrollen. Møtene, som hadde en svært konfidensiell karakter, handlet formelt om etableringen av et “merkantilt forskningsråd” som var den betegnelsen som de benyttet, men i like stor grad var det andre store og prinsipielle spørsmål som sto på dagsordenen; organiseringen av den anvendte samfunnsforskningen og NAVFs forhold til departementene. Referatene fra disse møtene, skrevet av saksbehandleren som var til stede, Jan Henry Nyheim, har i stor grad karakter av å være en stenografisk gjengivelse, og gir derfor en sjelden god anledning til å granske på nært hold de strategiske og taktiske overveielser til sakens sentrale aktører.

På det første møtet (7. nov.) deltok NAVFs direktør, Adolf Sandbo, og professor Knut Dahl Jacobsen som ledet faggruppe B (samfunnsvitenskapelig forskning), i tillegg til Fjellbirkeland. Et hovedspørsmål, slik Fjellbirkeland så det, var NTNFs økende dominans i norsk forskning. Gjennom en lang rekke initiativ hadde NTNf klart å forsterke og bygge ut sin posisjon, også på områder som ikke uten videre falt inn under dette rådets kjernevirksomhet. Nå som den anvendte samfunnsforskningen i økende grad kom i sentrum

⁸⁹ Referat fra Hovedkomiteens møte 22.10.1968. HKs arkiv.

⁹⁰ Brev fra KUD til Hovedkomiteen, 24.01.1968. HKs arkiv.

⁹¹ Brev fra Handelsdepartementet til NAVF, 23.09.1968. NAVFs arkiv.

for den forskningspolitiske oppmerksomhet, fryktet han at NTNf ville ta en ledende rolle også på dette området. Overfor ledelsen i NAVF stilte han spørsmålet slik: “Skal vi overlate til NTNf å utrede de nye sider av samfunnsmaskineriet, særlig forvaltningen, eller skal NAVF komme med?”⁹²

Fjellbirkelands hovedbudskap var at NAVF måtte spille en mer sentral rolle som rådgiver til fagdepartementene, og at rådet burde orientere seg sterkere mot anvendt forskning. Fjellbirkeland ønsket å utvikle NAVF til å bli noe annet enn et søknadsbehandlende organ for universitetsforskningen. I stedet burde virksomheten i langt større grad være rettet mot aktuelle samfunnsoppgaver, fange opp nye trender og å gjøre forskningen relevant, kjent og dagsaktuell. Han ønsket å mobilisere samfunnsforskningen til innsats i forhold til forvaltningens forskningsbehov, og beklaget seg samtidig over denne forskningens svake representasjon i Hovedkomiteen, og komiteens manglende interesse for disse fagenes anvendelsesmuligheter.⁹³

På det andre møtet (9. nov.) deltok, i tillegg til Fjellbirkeland, Sandbo og Dahl Jacobsen, også Preben Munthe, professor i økonomi ved Universitetet i Oslo. Fjellbirkeland videreførte argumentasjonen fra to dager tidligere, og tok også opp doktrinen om ikke å etablere flere anvendte institutter til ny vurdering: “Jeg er kommet til at NAVF *ikke* bør være redd for å etablere og drive institutter.”⁹⁴ Han pekte på SINTEF som en mulig modell for forskningen på de merkantile området, og at et eventuelt nytt institutt fortrinnsvis burde ha tilknytning til universitetet.⁹⁵ På oppfordring fra Fjellbirkeland hadde Holbæk-Hanssen utarbeidet en omfattende skisse for innhold og omfang av merkantil forskning tilknyttet NAVF, der det ble det konkludert med at et *institutt* for dette formålet burde opprettes i Oslo-området.⁹⁶

Den profilen Fjellbirkeland tegnet opp for et framtidig NAVF, liknet mye på NTNf og dette rådets virksomhet og relasjoner til eierdepartement og ulike brukergrupper. De synspunktene han ga uttrykk for, ville i realiteten innebære et meget radikalt linjeskifte i NAVFs virksomhet, og inneholdt konturene av en helt ny strategi, der hovedpunktene var å

- aktivisere NAVF som forskningspolitisk aktør,
- gjøre forskningen, især samfunnsforskningen, mer relevant i forhold til forvaltningen og samfunnet for øvrig, og
- etablere egne institutter i regi av NAVF.

Fjellbirkelands posisjon må sees i lys av tiltakende spenninger i norsk forskningspolitikk, også innad i Hovedkomiteen, med industri- og næringslivsinteresser på den ene side, og

⁹² Møte i NAVF, 07.11.1968. Notat om Merkantil forskningsråd. Håndskrevet referat av Jan Henry Nyheim. NAVFs arkiv, B.19.00-00. Eske 5.100.

⁹³ Ibid. Nyheim, referenten, delte trolig langt på veg Fjellbirkelands synspunkter. I en senere artikkel i Forskningsnytt argumenterte han (Nyheim) for økt samhandling mellom grunnforskning og anvendt forskning, og for utviklingen av et fastere organisatorisk grep om norsk forskning. (Nyheim (1970), s. 46ff.) Dette var synspunkter som også Fjellbirkeland forfektet.

⁹⁴ Møte i NAVF, 09.11.1968. Notat om Merkantil forskningsråd. Håndskrevet referat av Jan Henrik Nyheim. NAVFs arkiv, B.19.00-00. Eske 5.100. Uthevet av T.E.

⁹⁵ Fjellbirkelands ønske om å etablere institutter er også interessant i lys av den innstillingen Hovedkomiteen avga i 1971 om forskningens organisasjon. Hovedkomiteens flertall mente forskningsrådene bare unntaksvis burde drive institutter. (Hovedkomiteen (1971), s. 31.)

⁹⁶ Leif Holbæk-Hanssen: *Notat om mulig organisering av markeds- og distribusjonsforskning og utredning i Norge*, datert 25.10.1968. Vedlagt brev av 05.11.1968 fra Holbæk-Hanssen til NAVF. NAVFs arkiv.

universitetsinteresser på den andre.⁹⁷ Disse spenningene hadde sin parallell i forholdet mellom de to største forskningsrådene, NTNf og NAVF. Fjellbirkeland ønsket å demme opp for NTNfs innflytelsessfære i norsk forskningspolitikk, og ville mobilisere NAVF for dette formålet. Det kursskiftet han anbefalte, innebar i en viss forstand en ”NTNF-isering” av NAVF.

Fjellbirkeland hadde også tidligere forsøksvis tatt til orde for å utvikle NAVF i en slik retning. I en artikkel i *Forskningsnytt* i 1966, i forbindelse med at han var på veg over til Hovedkomiteen, stilte han spørsmål om NAVF utelukkende skal bruke midlene til direkte støtte av forskningsoppgaver, eller ”også, og kanskje til og med, i første rekke være et utredende, planleggende og rådgivende organ”.⁹⁸ Artikkelen var en entydig argumentasjon for det siste, som ville innebære en kursjustering og ha betydelige konsekvenser for NAVF. Den omleggingen han skisserte den gang, var imidlertid vesentlig mer moderat enn de han luftet i NAVFs indre gemakker i november 1968.

Sett i forhold til de store spørsmålene Fjellbirkeland tok opp, NAVFs rolle i norsk forskning og forholdet til den anvendte samfunnsforskningen, fikk Fjellbirkeland litt gehør. Dahl Jacobsen støttet ideen om at NAVF burde engasjere seg i forhold til samfunnsforskning med anvendte siktemål, men la klart til grunn at dette måtte komme som et tillegg til de fundamentale oppgavene rådet allerede ivaretok, ikke som en alternativ strategi. Og viktigere, Dahl Jacobsen avviste klart forslaget om å opprette særskilte institutter i regi av NAVF.⁹⁹ Fjellbirkelands oppfatninger fikk heller ikke gjennomslag innad i Hovedkomiteen. I komiteens melding fra 1971 om forskningens organisasjon i Norge, gikk flertallet inn for at forskningsrådene bare unntaksvis burde drive institutter.¹⁰⁰

Sandbo, NAVFs direktør, gikk i noen grad inn på Fjellbirkelands ønske om å justere NAVFs kurs, ved at rådet burde ”gå mer inn for andre måter å bruke pengene på enn vanlige stipend av tradisjonell type.”¹⁰¹ Disse synspunktene fikk imidlertid liten direkte betydning, de ikke ble fremmet eller fulgt opp overfor NAVFs styrende organer eller signalisert offentlig.¹⁰²

I forhold til det mer avgrensede spørsmål, om NAVFs rolle i forhold til den merkantile forskningen, var saken enklere. Hensikten med å bringe Munthe inn i debatten var å overtale ham til å lede utredningskomiteens virksomhet, i stedet for Holbæk-Hanssen. Når særlig Dahl Jacobsen og Fjellbirkeland foretrakk Munthe, hadde det trolig sammenheng med at han var mer kjent i ”NAVF-systemet”, og dessuten sterkere knyttet til universitetssektoren. Holbæk-Hanssen var nærmere knyttet til næringsinteresser, og ikke så tett knyttet til NAVFs tradisjonelle virkefelt.

⁹⁷ Skoie (2005), s. 80; Skoie (2008), s. 319.

⁹⁸ Fjellbirkeland (1966), s. 9.

⁹⁹ Møte i NAVF, 09.11.1968. Notat om Merkantil forskningsråd. Håndskrevet referat av Jan Henrik Nyheim. NAVFs arkiv, B.19.00-00. Eske 5.100. Ifølge Hans Skoie var ledende samfunnsforskere kritiske til å legge for sterk vekt på anvendt samfunnsforskning. I første omgang måtte en bygge den generelle samfunnsvitenskapelige teori og kompetanse, for dernest å anvende dette for praktiske formål. (Skoie (2005), s. 272.)

¹⁰⁰ Hovedkomiteen (1971), s. 31.

¹⁰¹ Møte i NAVF 07.11.1968. Notat om Merkantil forskningsråd. Håndskrevet referat av Jan Henrik Nyheim. NAVFs arkiv, B.19.00-00. Eske 5.100.

¹⁰² Disse møtene, 7. og 9. nov. 1968, er ikke omtalt i dokumenter til NAVFs styre. Det kan imidlertid tenkes at Sandbo har orientert styret, eventuelt styreformannen, om at møtene hadde funnet sted.

Munthe på sin side gikk langt på veg inn for oppbyggingen av denne forskningen etter den skissen Holbæk-Hanssen hadde utarbeidet.¹⁰³ Munthe hadde dessuten gjennom flere år hatt nære forbindelser med Holbæk-Hanssen, og argumenterte sterkt for hans kandidatur som komiteens leder, både ut fra et faglig og personlig grunnlag. Holbæk-Hanssen, på sin side, ønsket Munthe som leder av komiteen.¹⁰⁴ Resultatet av drøftingene på bakrommet i NAVF var at rådet støttet Holbæk-Hanssens kandidatur for å lede Handelsdepartementets utredningskomité.

Etter forespørsel fra departementet foreslo NAVF et mandat for den utredningskomiteen som skulle sette ned, dessuten et relativt detaljert forslag til komiteens sammensetning. Forslaget til både mandat og komitésammensetning var basert på forslag fra Holbæk-Hanssen.¹⁰⁵ I forslaget som ble oversendt Handelsdepartementet, besto komiteen av hele 14 medlemmer. Syv representerte forskningsmiljøer (inklusive Norsk Produktivitetsinstitutt og Statistisk Sentralbyrå), de øvrige syv forvaltning og næringsinteresser.¹⁰⁶ Verken Departementet for familie- og forbrukersaker eller andre forbrukerinteresser var inkludert i forslaget.

NAVF som forskningspolitisk aktør

Edgeir Benum har i en artikkel i Historisk tidsskrift fra 2007 beskrevet slutten av 1960-årene og begynnelsen av 1970-årene som en periode med grunnleggende endringer i norsk forskningspolitikk. I følge Benum var denne utviklingen et resultat av internasjonalt påtrykk med OECD som kraftsentrum, og nasjonalt av krefter med kjerne i Hovedkomiteen for norsk forskning. NAVF gjennomgikk som del av dette, en forvandling som kastet om på rådets selvforståelse. For det første rettet organisasjonen oppmerksomheten i økende grad mot politisk nivå, Hovedkomiteen og departementene, i stedet for universitetene. ”NAVF synes å ha blitt spunnet inn i et statlig dominert kommunikasjonsnettverk like mye som i et akademisk.” For det andre oppfattet NAVF seg ikke lenger bare som grunnforskningsråd, men hadde også forpliktelser for å legge til rette for anvendt forskning. Forskningens nytteverdi ble tillagt økt vekt, mens forskningens egenverdi ble tonet ned. For det tredje var, ifølge Benum, opplevelsen av uavhengighet overfor de politiske myndigheter forsvunnet, rådet måtte godta at politiske krav og forventninger skulle spille en rolle i valg av områder man skulle satse på.¹⁰⁷

Benum har utvilsomt rett i at Hovedkomiteens generalsekretær ønsket å få NAVF inn på et annet spor, der forskningen skulle være mer anvendbar og aktuell overfor departementene og det politiske system. Dersom NAVF hadde tatt Fjellbirkelands råd til følge, slik disse ble framført i de lukkede rom i november 1968, hadde NAVF beveget seg sterkere i den retningen Benum angir. NAVFs reaksjoner, slik de særlig ble formidlet av Dahl Jacobsen, støtter ikke opp om en oppfatning eller beskrivelse der rådet var på vei bort fra grunnforskningens arena, og over til anvendt programforskning der valg av temaer og premisser for virksomheten ble fastsatt på departementsnivå. NAVF kunne, dersom det hadde villet, gått vesentlig sterkere inn på den merkantile sektor. Rådet kunne etablert en egen

¹⁰³ Møte i NAVF 09.11.1968. Notat om Merkantil forskningsråd. Håndskrevet referat av Jan Henrik Nyheim. NAVFs arkiv, B.19.00-00. Eske 5.100. Ifølge referatet var Munthes begrunnelse slik: “Det er Norges allmennvitenskapelige forskningsråd vi sitter i, ikke Universitetenes. Et evt. slikt institutt må likevel få nær tilknytning til universitetene.”

¹⁰⁴ Brev fra Holbæk-Hanssen til NAVF, 05.11.1968. NAVFs arkiv.

¹⁰⁵ Brev fra Holbæk-Hanssen til NAVF, 18.11.1968. NAVFs arkiv, B.19.00-00.

¹⁰⁶ Brev fra NAVF til Handelsdepartementet, 05.12.1968 og 18.12.1968. HDs arkiv.

¹⁰⁷ Benum (2007), s. 568f.

komité innenfor sin organisasjon, slik Hovedkomiteen anbefalte og Handelsdepartementet antydte, i trygg forvisning om framtidig finansiering av denne forskningen. NAVF avsto fra denne muligheten, men nøyde seg i stedet med å foreslå mandat og sammensetning av en utredningskomité som skulle settes ned av Handelsdepartementet.

Det kan også stilles spørsmål om Hovedkomiteen hadde en slik påvirkningskraft den tillegges av Benum. Skoie har pekt på at komiteens arbeid var preget av vedvarende konflikter, og at dens kontakt med regjeringen tidvis var svak. Komiteens rolle som formidler av OECD-impulser er, i følge Skoie, overdrevet i Benums artikkel.¹⁰⁸

NAVFs håndtering av forskningen på det merkantile området gir i seg selv liten næring til en argumentasjon om en ekspansiv utvikling, der NAVF i større grad skulle gå inn på departementsrelaterte, anvendte forskningsoppgaver. Når NAVF ikke grep muligheten, var dette trolig særlig relatert til Dahl Jacobsens skeptiske holdning. Dahl Jacobsen var kritisk til en dreining av NAVFs virksomhet i den retning Fjellbirkeland ønsket, med mulige institutter i rådets regi, og økt vekt på tematiske programmer.¹⁰⁹ Riktignok hadde rådet et utvalg for utdanningsforskning og et for sosialforskning, men et utvalg for den merkantile forskning, der både forvaltningen og næringsorganisasjonene ville være tungt representert i tillegg til forskningen – det Benum omtaler som ”hybride organer”¹¹⁰ – ville dreie rådets engasjement og orientering på en annen og trolig mer konsekvensrik måte. NAVF var ikke organisert for slike formål, og de sentrale aktørene ønsket på dette tidspunkt ikke en omstilling for anvendte, næringsorienterte formål, i hvert fall ikke på kort sikt.

2.5 Politisk motivert forskning

I april 1969 oppnevnte Regjeringen komiteen som skulle utrede innhold og organisering av merkantil forskning.¹¹¹ Komiteens mandat og sammensetning fulgte i store trekk NAVFs anbefaling fra desember 1968, med noen justeringer, særlig ved at departementet valgte å ta en passus om forbruksforskning ut av mandatet.¹¹² Etableringen av denne komiteen markerer et avgjørende gjennombrudd for forskningen på dette området i Norge, og ledet fram til etableringen av en ny organisasjon i 1971. Initiativet til forskning var sektoravgrenset til varehandelen, et område med svært begrensede forskningstradisjoner. Samtidig knytter debatten omkring initiativet til denne forskningen an til større spørsmål – både utenfor og innenfor forskningspolitikken arena.

Forskning og næringspolitikk

Både handelsnæringsens organisasjoner og Handelsdepartementet ønsket fornyelse og modernisering i norsk varehandel, men ut over dette var forskningsbehovene lite konkretisert. Vind i seilene fikk denne saken først etter at Handelsdepartementet fikk den, og i den påfølgende politiske prosessen var det dette departement som sto ved roret. Stortingsdebatten

¹⁰⁸ Skoie (2008), s. 317ff. Skoie bestrider ikke i denne artikkelen at det foregikk en dreining i NAVFs virksomhet, men antyder at den foregikk noe senere enn det Benum angir. Skoies hovedpoeng er imidlertid at norsk forskningspolitikk ikke er en OECD-kopi, og at den betydningsfulle rollen Benum tillegger Hovedkomiteen, er overdrevet.

¹⁰⁹ I tillegg til referat fra møtene i NAVF, bygger denne oppfatningen på samtale med Dahl Jacobsen (13.12.1995).

¹¹⁰ Benum (2007), s. 560.

¹¹¹ Brev fra Handelsdepartement til komiteens medlemmer, 10.04.1969. HDs arkiv.

¹¹² Emblem (1998), s. 69f.

våren 1968 om varehandelen og de store omstruktureringene som var i gang, viste at det var bred politisk enighet om støtte til forskning knyttet til varehandel, og et tiltak alle partier kunne slutte seg til. Endelig var det vokst fram et fagmiljø på området med kjerne ved Norges handelshøyskole, empirisk orientert, praksisnært, og preget av Leif Holbæk-Hanssens energiske ledelse.

Saken var i bevegelse, men framdriften var ikke stor. Det tok mer enn et år fra Willoch som statsråd støttet opp om forskning innenfor denne sektoren (april 1967) til departementet fremmet et forslag om en komité for regjeringen (juni 1968), og ytterligere nesten ett år før en utredningskomité ble satt ned (april 1969). Det moderate tempoet kan dels forklares ut fra forvaltningens arbeidsmetodikk, og dels ut fra at departementet ventet på bidrag fra Hovedkomiteen. Samtidig etterlates det et inntrykk av at dette var en sak som ikke sto øverst på departementets agenda.

Muligens var departementets forventninger også relativt moderate for hva forskningen skulle bidra til på kort sikt. Modernisering og økt produktivitet i varehandelen, slik særlig Willoch var opptatt av, måtte nødvendigvis innebære fornyelse av driftsformene, og bar snarere bud om konsentrasjon og sentralisering framfor å gi trygghet til ”den lille kjøpmann” i bygd og by.

Koordinert forskningspolitikk?

Debatten om den merkantile forskningen knytter an til hvordan forskning skulle organiseres, om etablering av nye institusjoner, i første rekke institutter, og om forskningsrådenes virkefelt, oppgaver og arbeidsmåter. Hovedkomiteen spilte en særskilt rolle i denne prosessen. Komiteen var rådgivende, og skulle primært ta seg av de store forskningspolitiske spørsmål, men var uten egne virkemidler til å realisere anbefalingene. Råd kunne gis etter forespørsel fra regjeringen og departementene, eller på komiteens eget initiativ. Steine har i sin hovedoppgave i statsvitenskap fra 1975, konkludert med komiteen ikke fungerte etter hensikten, og at den løpende dialogen som var forutsatt mellom regjeringen og komiteen, ikke fant sted.¹¹³ Det hemmet også komiteens virksomhet at den i avgjørende spørsmål var splittet. Fjellbirkeland uttalte seg i 1970 på en måte som går i samme retning, at man i Hovedkomiteen ”lett [kan] få følelsen av å arbeide i et tomrom fordi den ikke har noen automatisk plass i beslutningsprosessen”.¹¹⁴ Knut Dahl Jacobsen har senere gitt en liknende forklaring på at Hovedkomiteens arbeidet tungt: ”En institusjon med så spinkelt feste i den korporative struktur kan ikke virke skikkelig uten at departement og regjering viser den tillit.”¹¹⁵

Hans Skoie har i tillegg pekt på at Hovedkomiteens virksomhet led under manglende interesse for prinsipielle forskningspolitiske spørsmål i regjeringen, og at møtestedet mellom forskning og politikk var vanskelig. Dessuten har Skoie framholdt at Hovedkomiteens virksomhet også var preget av uheldige valg og disposisjoner, blant annet i forhold til innholdet i enkelte anbefalinger, og i sammensetning av komité og sekretariat.¹¹⁶ En grunnleggende årsak til at Hovedkomiteen aldri oppnådde å få en sterk tilknytning til regjeringen, er ifølge Skoie at ikke noen regjering med styrke har gått inn for en aktiv koordinerings- og samordningslinje på tvers av departementsgrensene. Komiteen hadde derfor mindre betydning, dels med unntak

¹¹³ Steine (1976), s. 117f.

¹¹⁴ Fjellbirkeland (1970), s. 53.

¹¹⁵ Dahl Jacobsen (1982), s. 145. Dahl Jacobsen var leder av Hovedkomiteen i 1978-1981.

¹¹⁶ Skoie (1996), s. 131ff.

for de første årene, som ”forum for drøfting av forskningsorganisasjon og nye forskningsbehov”.¹¹⁷

Hvordan stemmer dette bildet av Hovedkomiteen i forhold til dens virke som rådgivningsorgan for Handelsdepartementet? Komiteens arbeid var preget av de store spørsmålene, slik intensjonen var, men anbefalingene i meldingen fra 1968 var uklare og til dels uferdige, og kunne vanskelig omsettes til praktisk politikk. Det kan stilles spørsmål om i hvilken grad komiteen selv fulgte sine anbefalinger. Komiteens råd til Handelsdepartementet bar i stor grad preg av å være en aksept, tilpasset departementets synspunkter. Willoch hadde i Stortinget signalisert at han *ikke* ønsket å bygge opp kompetanse for formålet i departementet – og Hovedkomiteen anbefalte at oppbyggingen kunne finne sted *utenfor* departementskontorene, noe annerledes enn komiteens prinsipielle anbefaling tilsa. Videre hadde Handelsdepartementet i sin henvendelse antydnet et *fond*, det vil si en organisasjonsform som ikke hadde noen referanse i Hovedkomiteens prinsipielle anbefaling. Også dette gikk komiteen god for.

Hovedkomiteens kan i den aktuelle saken med Handelsdepartementet, kritiseres for sen saksbehandling og at anbefalingene da de kom, var mer pragmatiske enn prinsipielle. Komiteen kan imidlertid ikke kritiseres for at den ikke lyttet til sin oppdragsgiver, eller at kontakten mellom forskning og forvaltning ikke fant sted. Kontakten med departementet resulterte i at komiteens prinsipielle anbefaling ble tøyd og tilpasset departementets ønsker og behov, og bidro sterkt til at sektorforskningen på dette området fikk en utforming som var vesentlig forskjellig fra andre områder.

Samtidig er det grunn til å bemerke den betydning Handelsdepartementet tilla Hovedkomiteen. Selv om merverdien i anbefalingene var begrenset, var det likevel avgjørende viktig for departementet å få en aksept før saken gikk videre til vedtak i regjering og Storting.

Hovedkomiteens anbefaling om å involvere NAVF som en sentral aktør i den merkantile forskningen, førte ikke fram, fordi NAVF ikke ønsket å ivareta en slik rolle. NAVFs posisjon i forhold til denne forskningen støtter ikke opp om en oppfatning om at rådet beveget seg bort fra grunnforskningen og inn på forvaltningens arena. Fjellbirkelands framstøt overfor NAVF høsten 1968 gjaldt større spørsmål i norsk forskningspolitikk, og ville, om de ble gjennomført, innebære vesentlige endringer for rådets virksomhet. Fjellbirkelands initiativ hadde dels preg av å luften personlige synspunkter overfor personer som sto ham nær. Det er ikke kjent hvordan disse synspunktene var forankret i Hovedkomiteen, dette kommer ikke til syne i kildene.¹¹⁸

¹¹⁷ Skoie (2005), s. 49.

¹¹⁸ Steine skriver at Fjellbirkelands rolle i Hovedkomiteen var som administrativ leder, men at han i 1970, i arbeidet med tilrådingen om forskningens organisasjon (Melding nr. 4, HK 1971) fikk større betydning som aktør. (Steine (1976), s. 111.) Fjellbirkelands initiativ og drøftinger i NAVF høsten 1968 bærer imidlertid bud om at han inntok en tydeligere aktørrolle på et tidligere tidspunkt enn det Steine angir.

3 Konfliktfylt etableringsprosess

Fem faser – tre konfliktområder

I april 1969 oppnevnte Handelsdepartementet en komité med professor Leif Holbæk-Hanssen som leder, til å utrede behovet for forskning på den merkantile sektor. Framstillingen i dette kapitlet strekker seg fra oppnevningen av komiteen og fram til Fondet for markeds- og distribusjonsforskning ble etablert ved kongelig resolusjon i juni 1971. Prosessen kan beskrives i fem faser.

- i. Utredningskomiteens arbeid, som besto i en gjennomgang av området, hvilke særskilte forskningsoppgaver som burde prioriteres, og en anbefaling om hvordan denne forskningen skulle organiseres. Komiteen leverte sin innstilling i mars 1970.
- ii. Handelsdepartementet sendte utredningen på høring til berørte parter – forskningsinstitusjoner, næringslivsorganisasjoner, departementer og andre offentlige institusjoner og forbrukerorganisasjoner – og la en proposisjon fram for Stortinget i november 1970.
- iii. Stortingets administrasjonskomité som hadde saken til behandling, gjennomførte selv en høringsrunde, dels i form av skriftlige innspill, dels i form av møter. Komiteen la fram sin innstilling i februar 1971.
- iv. I mars 1971 gikk regjeringen Borten av, etter indre strid om Norges forhold til EEC, og ble erstattet av regjeringen Bratteli (A). Krefter innad i den nye regjeringen forsøkte å få stortingsproposisjonen om markeds- og distribusjonsforskning trukket, men dette førte ikke fram.
- v. Stortinget drøftet etableringen i plenum i april 1971. Etter en heftig debatt sluttet Stortinget seg til forslaget. Talere fra Arbeiderpartiet og Venstre markerte vesentlige forbehold, særlig i forhold til forbrukerspørsmål. På grunnlag av Stortingets behandling fastsatte Regjeringen i juni samme år vedtekter og oppnevnte et styre for FMD.

Oppnevningen av en utredningskomité i 1969 var relativt konfliktfri. Som tidligere vist, støttet et samstemt Storting opp om forskning innenfor den merkantile sektor, og regjeringens forskningspolitiske rådgivningsorgan, Hovedkomiteen, hadde gått god for saken. Det syntes ikke å ligge hindringer i veien for å få i gang forskning på området. Likevel ble dette en mer konfliktfylt prosess enn det aktørene som hadde tatt del i prosessen så langt, kunne forutse. Konfliktene var knyttet til tre forhold.

Forbrukerforskningens plass

For det første var det et spørsmål om hva slags forskning som skulle utføres, og hvilke interesser denne forskningen skulle tjene. Initiativet kom fra varehandelen, men perspektivet ble videt ut til også å omfatte markeds- og distribusjonsforhold mer allment. Denne utvidelsen var lite kontroversiell. Det som skapte debatt, var forbrukernes plass i denne forskningen. Forbrukerspørsmål var i utgangspunktet ikke inkludert i Handelsdepartementets mandat, men kom inn som en del av utredningskomiteens arbeid og innstilling. I den påfølgende prosessen, både i høringsrundene og Stortingets drøfting, ble spørsmålet om forbrukernes stilling en hovedsak.

Hva slags organisasjon?

Spørsmålet om hvordan den merkantile forskningen skulle organiseres, sto som vi har sett, sentralt før utredningskomiteen ble satt ned. I Hovedkomiteens drøftinger var den merkantile

forskningen knyttet sammen med store, prinsipielle spørsmål omkring organiseringen av norsk forskning. I sin henvendelse til Hovedkomiteen høsten 1967 antydte Handelsdepartementet muligheten for å etablere et fond, men dette var ikke fastsatt i utredningskomiteens mandat. Spørsmål om hva slags organisasjon som skulle etableres og hva slags virksomhet den skulle utøve, var derfor fortsatt åpent. Skulle det etableres et finansierende og koordinerende organ, med funksjoner tilsvarende et forskningsråd, eventuelt et nytt forskningsråd, eller alternativt, skulle det etableres en institusjon som selv utførte forskning, tilsvarende et institutt, eller var det en annen type virksomhet som skulle settes i verk?

Kontroll og styring

Et tredje hovedspørsmål gjaldt styring og kontroll av forskning. Debatten om hvorvidt denne forskningen ville gavne næringsinteresser og handelsnæringen spesielt på bekostning av forbrukerinteresser, aktualiserte spørsmål om politisk kontroll og styring av virksomheten, gjennom vedtektenes innhold, styrets sammensetning, og departementets løpende tilsyn.

I det følgende gis det først en oversikt over utredningskomiteens innstilling omkring temaene og forskningen innenfor dette feltet, dernest drøftes spørsmålet om organisering, konfliktene om forbrukerforskningen og politisk styring og kontroll. Til slutt i kapitlet trekkes det noen hovedlinjer i etableringen.

3.1 Utredningskomiteens innstilling

Regjeringen oppnevnte i første omgang 16 representanter til komiteen som skulle gi et faglig grunnlag for forskning innenfor sektoren. Ut fra bakgrunn og representasjon var komiteen satt sammen av tre grupperinger – forskning (seks representanter), næringsliv (syv) og forvaltning (tre). Forskerrepresentantene var foruten Holbæk-Hanssen (NHH) og Munthe (UiO), Dahl Jacobsen og Sandbo (NAVF), i tillegg til forskningssjef Arne Amundsen (SSB) og avdelingssjef Bjørn Vidar (NPI). Også sekretæren, Arne Finstad, må regnes til forskersiden. Han var utdannet økonom fra Universitetet i Oslo, og var tidligere knyttet til NPI. Næringsorganisasjonenes syv representanter var direktørene Carl Falck og Bjarne Birkelund i NHF, direktør Ole Chr. Moe fra Norges Industriforbund og direktør Tyge Filseth fra Fellesrådet for Markedsføring, i tillegg til representanter fra NKL, Landbrukets Sentralforbund og Fiskarlaget. Fra forvaltningen deltok handelsdirektør Per Glad, Handelsdepartementet, dessuten representanter for Fiskeridepartementet og Eksportrådet.

Etter at den formelle oppnevningen hadde funnet sted, ba LO som ba om å få plass i komiteen, og dernest Norsk Studentunion som ba om to representanter. Willoch godtok utvidelsen, og dermed besto komiteen av i alt 19 representanter, alle menn, 20 om komitésekretæren regnes med.¹¹⁹

Utredningskomiteen må betegnes som ”tung”, både i forhold til størrelse og sammensetning. Representantene kom fra toppsjiktet i sine respektive institusjoner og organisasjoner, og ville ha avgjørende innflytelse innenfor sine respektive institusjoner og organisasjoner i forhold til denne sakens videre behandling.

¹¹⁹ Emblem (1998), s. 75. LOs henvendelse ble støttet ved at en representant for Arbeiderpartiet (Salve Salvesen) tok saken opp i Stortingets spørretime.

I henhold til sitt mandat, skulle komiteen utrede behovet for forskning i den merkantile sektoren, og framhevet varehandelens struktur, organisering og økonomi som særlig sentralt, dessuten produksjonsvirksomhetenes markedsføring innenlands og på eksportmarkeder. Dessuten ble komiteen bedt om å peke på områder som burde ha særlig prioritet.¹²⁰

Markeds- og distribusjonsforskning

I innstillingen som forelå i mars 1970, defineres *markedsføring* som ”alle de aktiviteter som gjennomføres av foretakene for å tilpasse varer og tjenester til markedenes kjente og latente behov og muligheter, gjøre dem kjent og etterspurt og gjøre dem tilgjengelige for forskjellige grupper ... av forbrukere og brukere.”¹²¹ Innstillingen inneholder omfattende beskrivelser av aktiviteter og funksjoner som er knyttet til markedet (innkjøp, lagring, transport, salg), markedsføring i forhold til ulike varer og tjenester og ulike bransjer, distribusjon, strukturelle forhold innenfor handel, produsentleddets markedsføring, import og eksport, reklame og andre salgsfremmende tiltak, samt markedsføringens samfunnsøkonomiske betydning.

I innstillingen ble all forskning som var relatert til markedsføring, betegnet som *markeds- og distribusjonsforskning*. Denne betegnelsen vil bli benyttet videre i denne framstillingen, og dekker forskning både om samfunnsøkonomiske forhold relatert til markeds- og distribusjonssystemet (makronivå), og studier relatert til foretak eller enkeltbransjer og deres handlinger og relasjoner til markedet (mikronivå).¹²²

Utredningskomiteen pekte samtidig på at forskning knyttet til enkeltforetak eller –bransjer innebar et potensielt problem, fordi det kunne være en mulighet for at resultatene ville kunne ha betydning for konkurranseforholdene i markedet. Komiteen la derfor til grunn at offentlig finansiert forskning ”i prinsippet forventes å føre til allment akseptable konsekvenser”. Likevel, holdt komiteen fram, kunne det ”neppe unngås at forskningsresultater på denne måte danner grunnlaget for beslutninger som kan få negative virkninger for den enkelte.”¹²³

Utvalget valgte å beskrive markeds- og distribusjonsforskningen i seks hovedområder.¹²⁴ i) *Forbruksforskning* omfattet både privat forbruk og bedrifters forbruk av varer og tjenester. Privat forbruk kunne blant annet omfatte kartlegging av husholdningenes forbrukeratferd, verdier, ønsker og behov, og sosiologiske og biologiske variabler som alder, kjønn, helse og bosted, og forbrukets betydning for regionalplanleggig og distriktsutvikling. Bedriftenes atferd i forhold til forbruk av varer og tjenester skilte seg ifølge komiteen seg fra husholdningenes, ved at kontakten mellom kjøper og selger normalt var med mer ”likeverdige parter”, med om lag samme muligheter og tilgang på informasjon. Studier på dette området ville derfor være forskjellige fra studier av husholdningenes forbruk, og være mer rettet mot informasjonsgrunnlag, beslutninger om kjøp og salg, og hvordan maktkonstellasjoner i markedet påvirker utviklingen.

¹²⁰ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 14. I tillegg til å utrede forskningens innhold, skulle komiteen anbefale hvordan forskningen skulle organiseres og foreslå økonomiske rammer for offentlige bidrag. Mandatet er gjengitt i utredningskomiteens innstilling, jf *Innstilling fra en komité til utredning av spørsmålet om opprettelse av et merkantilt forskningsfond*. Innstillingen ble i sin helhet lagt ved stortingsproposisjonen om saken, og denne er benyttet ved sidehenvisninger.

¹²¹ Ibid., s. 15.

¹²² Begrepet ’merkantil forskning’, som bl.a. Handelsdepartementet, NHF og Hovedkomiteen tidligere benyttet, er en del av ’markeds- og distribusjonsforskning’, og avgrenset til varehandel. Etter at komiteen hadde avgitt sin innstilling, ble dette begrepet (merkantil forskning) lite benyttet.

¹²³ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 34.

¹²⁴ Ibid., s. 37ff.

ii) *Tilbudssideutvikling* var rettet mot produsentenes utvikling av enkeltprodukter og sortimenter generelt. For varehandelen ville dette omfatte grossistenes og detaljistenes lokalisering, sammensetning av sortimenter, prisutvikling og butikkenes innredning og fysiske utforming. iii) *Fysisk distribusjon, varehåndtering, transport og lagring* hadde som sitt primære siktemål å redusere kostnader. Komiteen viste til den forskningen som foregikk på dette området ved Transportøkonomisk institutt, men pekte også på forskning om vertikal integrasjon i distribusjonssystemet. Dessuten var komiteen opptatt av utforming av emballasje, og antok at dette trolig ville være av stor interesse i tiden framover.

iv) *Organisasjonsformer, arbeidsdeling og integrasjon* omfattet dels forskning relatert til foretakenes interne organisering, og dels samarbeidsforholdene mellom foretak, blant annet forhold som arbeidsdeling, spesialisering, styringssystemer, og arbeidstakerforhold som medbestemmelse og trivsel. v) *Informasjonssystemer og massekommunikasjon* gjaldt spesielt markeds-kommunikasjon, reklame og forbrukernes informasjonsutveksling. vi) Området *markeds- og distribusjonssystemet* handlet om dette systemets plass i samfunnsutviklingen, og bruk av samfunnets ressurser til markedsføring og distribusjon.

Komiteen omtalte markeds- og distribusjonsforskning som et *samfunnsvitenskapelig forskningsområde*, med særlig tyngdepunkt mot økonomi – markedsøkonomi spesielt, og generelle studier på makronivå (samfunnsøkonomi) og mikronivå (ulike bedriftsøkonomiske disipliner). Dessuten ble det i innstillingen pekt på behovet for kompetanse fra andre samfunnsvitenskapelige disipliner, som økonomisk geografi, sosiologi og psykologi. Komiteen pekte på det også kunne være behov for teknologisk innsikt i forhold til et par av de omtalte områdene, men dette ble viet liten omtale.¹²⁵

Innstilling ble utarbeidet av et arbeidsutvalg som besto av Holbæk-Hanssen, Glad fra Handelsdepartementet og Filseth fra næringslivssiden, i tillegg til sekretæren, Arne Finstad. Framstillingen, og i særdeleshet omtalen av markedsføring og relevante forskningsutfordringer, har vesentlige trekk til felles med Holbæk-Hanssens tidligere arbeider, med den samme inkluderende holdningen i forhold til hva denne forskningen skulle omfatte. Det kan neppe herske tvil om at det var ham som hadde ført store deler av innstillingen i pennen. Det er også grunn til å merke seg at forskningen i prinsippet skulle omfatte alle forhold og alle aktører som var relatert til markedsføring, også forbrukerforhold og forbrukeratferd, som var ikke var med i det mandatet departementet hadde fastsatt.

Prioriterte temaer, brukere og interessegrupper

I innstillingen var syv forskningsoppgaver valgt ut til å ha særlig høy prioritet. Dette var:

i. *Forbruksforskning*

I innstillingen het det at forskningen burde ”belyse forbrukernes holdninger, innstillinger, verdimål, ønsker og behov”. Tidligere forskning på dette området hadde i stor grad vært preget av foretakenes perspektiver og problemer. Det ville være ønskelig om perspektivet ble utvidet, ”av hensyn til forbrukerne, av hensyn til foretakenes framtidige forskning på området, og av hensyn til det offentliges disposisjoner”.¹²⁶

¹²⁵ Ibid., s. 41.

¹²⁶ Ibid., s. 42f.

- ii. *Produktivitetsvekst i markeds- og distribusjonssystemet*
Ønske om økt produktivitet i varehandelen var tidligere framhevet fra departementet, og hadde hatt særlig stor betydning for at Willoch ønsket forskning på området. Derfor var dette et naturlig valg for prioritering, trolig med Glad som pådriver i arbeidsutvalget.
- iii. *Spesielle strukturanalyser for handelsnæringen*
Utviklingen av nye driftsformer i varehandelen, sortiment, integrasjon på eiersiden, kapitalstruktur og prissetting hadde betydning for handelspolitiske spørsmål, og hadde særlig interesse handelsnæringen og dens organisasjoner, og for Handelsdepartementet og offentlig forvaltning.
- iv. *Markeds- og distribusjonsanalyser for viktige produktområder*
Med utgangspunkt i fisk og produkter basert på fisk, ble det i innstillingen vist til hvordan innkjøp, distribusjon, lagring, salg og oppbevaring var i endring, blant annet som resultat av ny teknologi for oppbevaring og nye transportmetoder, både i selger- og leverandørleddene, og hos forbrukerne. Dette ville derfor være et viktig område for framtidig forskning. Når det gjaldt fisk og tilhørende produkter spesielt, var dette en produktgruppe som var særlig viktig for eksport.
- v. *Utvidet bransjeforskning*
Dette temaet var relatert til nærmere studier av enkeltbransjer i handelsnæringen. Slik forskning foregikk i noen grad ved bransjeinstituttene i varehandelen (jf side 32), og ett av formålene var å styrke disse instituttene virksomhet.
- vi. *Dataregistrering i varedistribusjonen*
Komiteen tok til orde for bedre dataregistrering i varehandelen, slik at strukturelle endringer i større grad kunne fanges opp av løpende statistikk. Dette ville kunne ha betydning for handelsnæringen og offentlige myndigheter, og det ville gi bedre grunnlag for kvantitativt orientert forskning.
- vii. *Internasjonalt forskningssamarbeid*
Samarbeid på tvers av landegrenser var nødvendig fordi forskningsområdet var stort, og bare en liten del kunne gjøres med begrensede nasjonale forskningsressurser. Et samarbeid burde etableres med andre nordiske land, særlig Sverige, omkring utvikling og bruk av simuleringmodeller for markeds- og distribusjonssystemer.

Det framgår ikke av det skriftlige materialet om det var noen som i løpet av komiteens drøftinger (før arbeidet var avsluttet) gikk mot enkelte temaer – eksempelvis om forbruksforskningens plass – eller om det var andre temaer som ikke vant fram. Trolig var det motsatte tilfellet – alle i utredningskomiteen vant fram med sine ønsker. Prioriteringene var inkluderende, i den forstand at de fanget opp alle sentrale deler av det forskningsfeltet som ble beskrevet i innstillingen. Det er også lite som tyder på at Holbæk-Hanssen ønsket en streng avgrensning av prioriteringene, det ville kunne svekke forskningens fleksibilitet, og mulighet for å fange opp de behovene som til enhver tid ville være aktuelle.

I komiteens innstilling angis det behov for forskning, og hvem eller hvilke grupper eller interessenter forskningen på de ulike områdene er særlig relevant for – næringsvirksomhet, organisasjonene, myndigheter og forbrukere. Innstillingen angir imidlertid ikke noe skille

mellom ulike typer av interesser. Begrepet ”bruk” eller ”brukere” av forskning benyttes ikke, i stedet angis det ”interessegrupper” i forhold til markeds- og distribusjonsforskningen,

- forskere og forsknings- og undervisningsinstitusjoner,
- nærings- og yrkesorganisasjonene, som representanter for handelsnæringen og annen næringsvirksomhet,
- forvaltningen, i første rekke Handelsdepartementet, og
- forbrukerne og deres organisasjoner.¹²⁷

Sidestillingen av forskningsinteresser med ulike brukerinteresser var i innstillingen relatert til organisering og styring av den framtidige virksomheten. Komiteen foreslo at den institusjonen som skulle etableres, skulle ha både forskningsfinansierende og -utførende funksjoner.

3.2 Forskningsråd eller institutt – eller begge deler?

I utredningskomiteens mandat var det ikke angitt begrensninger for hvilke organisatoriske løsninger som var aktuelle. Selv om Handelsdepartementet tidligere tentativt hadde angitt et fond som en aktuell løsning, sto det langt på veg åpent hva slags organisasjon som skulle konstrueres. Et hovedspørsmål var hvilke oppgaver som skulle ivaretas, å *initiere og finansiere* forskning eller selv *utføre* forskning, eventuelt gjøre begge deler.

En *forskningsfinansierende* organisasjon ville innebære etableringen av et *forskningsråd*, et eget *fond*, eller en eller annen form for tilknytning til de eksisterende forskningsrådene. Alternativet, å bygge en *forskningsutførende* institusjon, ville enten innebære at det ble etablert et nytt *institutt*, eller at denne forskningen ble knyttet til en eksisterende institusjon. Handelsdepartementet, med støtte fra Hovedkomiteen, hadde pekt på fond som en aktuell organisasjonsform, mens sentrale aktører, som Holbæk-Hanssen og Munthe, hadde pekt på etableringen av institutt som en mulig løsning, eventuelt i tilknytning til universitetet. I møter med NAVF hadde Hovedkomiteens generalsekretær luftet andre alternativer, også muligheten for å knytte denne forskningen til dette rådet, eventuelt å etablere et eget institutt i NAVFs regi, men dette framstøtet fikk liten støtte.

”Rådet for markeds- og distribusjonsforskning”

Finstad, utredningskomiteens sekretær, ønsket primært å etablere et nytt forskningsråd, og arbeidet konsekvent med dette som siktemål. I et utkast til innstilling som ble lagt fram for utredningskomiteen i plenum, foreslo han et nytt forskningsråd, ”Rådet for markeds- og distribusjonsforskning”. Rådet skulle bestå av 20 personer og forvalte midler fra Handelsdepartementet og eventuelle andre departementer, og dets primære oppgave var å planlegge og koordinere forskning til andre forskningsorganer og foretak.¹²⁸ I dette forslaget var det i tillegg åpnet for at rådet kunne utføre forskningsprosjekter i egen regi.

Arkitekten bak forslaget om å etablere et forskningsråd var Erling Fjellbirkeland, Hovedkomiteens generalsekretær. Da hans forsøk på å engasjere NAVF som en mer sentral aktør ikke førte fram, gikk han inn for å etablere et selvstendig forskningsråd. Fjellbirkeland var ikke medlem av utredningskomiteen, men til stede på møtene. Finstad som fremmet

¹²⁷ Ibid., s. 49.

¹²⁸ Emblem (1998), s. 84.

forslaget, hadde nære relasjoner til Fjellbirkeland og var tilsatt i Hovedkomiteens sekretariatet.

Forslaget om et nytt råd må sees i sammenheng med Fjellbirkelands brede forskningspolitiske engasjement. I 1969 ble han oppnevnt til å lede et utvalg som skulle vurdere organiseringen av fiskeriforskningen. Anbefalingene fra dette utvalget ledet senere fram til etableringen av et nytt fiskeriforskningsråd (jf side 24-25). Til sammenlikning var varehandelen alene vesentlig større enn fiskeriene, målt i forhold til antall sysselsatte og bruttoprodukt, selv uten alle andre virksomheter som var regnet med til markedsføring. Dersom det først skulle etableres flere forskningsråd, var også forskning relatert til den merkantile sektoren og markedsføring aktuell og relevant, slik fiskerisektoren var det. Rasjonalet som lå bak forslaget om å etablere et nytt forskningsråd for fiskerisektoren, ville også kunne gjelde for varehandelen.

For Fjellbirkelands del kunne framstøtet for å etablere et nytt råd også forklares ut fra de samme beveggrunner som hans forsøk på å engasjere NAVF på dette området – ønsket om å skape flere og mer aktive organisasjoner som kunne bidra til å utbalansere den dominerende posisjonen NTNf hadde fått i norsk forskning. Nye råd innenfor fiskeriene og varehandelen, kanskje også på andre næringsområder, ville bidra til å gjøre NTNf til en mindre dominerende aktør i norsk forskningspolitikk.

I utredningskomiteen fikk forslaget om et forskningsråd støtte av varehandelens representanter, trolig også andre fra næringslivssiden. NHF hadde tidligere tatt til orde for å etablere et nytt forskningsråd for varehandelen, tilsvarende det NTNf var for industrien.

Forslaget om et nytt forskningsråd møtte imidlertid sterk motstand. Dahl Jacobsen og Sandbo (NAVF) var sterkt kritiske.¹²⁹ Det samme var Munthe (UiO) og Amundsen (SSB).¹³⁰ Også Handelsdepartementets representant, Glad, var negativ til en rådsløsning – departementet fulgte opp varehandelens forskningsinitiativ, men hadde ikke sluttet seg til forslaget om å etablere et råd. Dette kan ha skyldtes en erkjennelse av at omfanget av den eksisterende forskningen på området var svært begrenset, og at institusjonene var få og små. Et eventuelt forslag om å etablere et nytt råd ville innebære kraftigere signaler om opptrapping av økonomisk støtte enn det departementet ønsket å gi, og var mer politisk kontroversielt enn et forslag om et fond.

Holbæk-Hanssen sto i en mellomposisjon. Overfor NAVF hadde han skissert et institutt, fortrinnsvis med en tilknytning til Universitetet i Oslo, men spørsmålet om organisering var ikke en sentral del av hans forslag. For ham var det vesentlige at forskningen kom i gang, uavhengig av hvilken benevnelse som ble benyttet i organisasjonens navn.

Resultatet av drøftingene var at rådsforslaget ble forlatt. I stedet landet utredningskomiteen på et *fond*, slik Handelsdepartementet i utgangspunktet hadde antydnet. Trolig har departementets representant hatt et avgjørende ord med i behandlingen av dette spørsmålet. Hva som var forskjellen mellom et fond og et råd, ble imidlertid ikke nærmere avklart. Modellene som ble tegnet opp for de to alternativene – råd og fond – var imidlertid mer eller mindre identiske i

¹²⁹ Dahl Jacobsen, 13.12.1995. Sandbo kommenterte forslaget i et internt NAVF-notat, og fryktet for at forslaget ville være presedensdannende. (Notat 25.10.1969. NAVFs arkiv.)

¹³⁰ Amundsens institusjon, SSB, var kritisk til nye forskningsråd. Amundsen hadde selv tatt aktiv del i Forbrukerforskningsutvalget (jf s. 24), og bidratt til at forsøket på et eget forforskningsråd for forbruksforskning ble stanset.

forhold til organisasjonsstruktur og i relasjonene til Handelsdepartementet.¹³¹ Bruk av benevnelsen *fond* virket mindre ambisiøst og nedskalert i forhold til benevnelsen *råd*, og kunne gi inntrykk av *et forskningsråd i miniformat*. Endringen fra et forskningsråd til et forskningsfond i utredningen bar i noen grad preg av å være et navneskifte.

Koordinere, finansiere og gjennomføre forskning

Spørsmålet om hvem eller hvilke institusjoner som skulle utføre forskning og utredningsarbeid på denne sektoren, var fra første stund et hovedspørsmål i utredningskomiteens arbeid. For Holbæk-Hanssen var det viktigste at den organisasjonen som skulle etableres, hadde anledning til å *utføre* forskning. Det å *fordele* midler til andre forskningsinstitusjoner og -miljøer, var i seg selv ikke tilstrekkelig.

Markeds- og distribusjonsforskningen utgjorde ifølge komiteens beregninger 1,2 millioner kroner, tilsvarende 14 årsverk, eller 0,2 prosent av landets samlede driftsutgifter til forskning.¹³² Forskningen ved Markedsøkonomisk institutt ved NHH og Sosialøkonomisk institutt ved Universitetet i Oslo utgjorde tyngdepunkter, i tillegg til innslag ved enkelte institusjoner, og ved de to bransjeinstituttene som var tilknyttet varehandelen. Utviklingen av dette forskningsområdet ville derfor også måtte omfatte en oppbygging av kompetanse og utvikling av institusjoner som hadde evne, vilje og kapasitet til å ta del i dette.

Utredningskomiteen foreslo å etablere et fond med fire hovedoppgaver,

- 1) å skaffe oversikt over områder innenfor markedsføring (innenlands og utenlands) hvor forskning kan bidra til innsikt og løsning av vesentlige problemer,
- 2) foreta prioriteringer og langsiktig planlegging, slik at forskningsoppgavene blir ivaretatt, og å bidra til resultatene kjent og utnyttet,
- 3) fordele midler som er til disposisjon, dels til gjennomføring av forskning under egen ledelse, dels til utbygging av kapasitet ved andre institusjoner, bransjeinstitutter, yrkesorganisasjoner og sammenslutninger av bedrifter,
- 4) utarbeide og koordinere norsk markeds- og distribusjonsforskning nasjonalt og internasjonalt, og å styrke rekrutteringen til denne forskningen.

Dette omfattet oppgaver i forhold til informasjon og koordinering, i tillegg til at fondet skulle finansiere forskning ved andre institusjoner og selv gjennomføre forskning i egen regi, under fondsstyrets ledelse. Den institusjonen utredningskomiteens foreslo etablert, var et *kompromiss*, som en mellomløsning mellom et råd og et institutt.

Tanken om å etablere et eget forskningsråd var imidlertid ikke helt død. I innstillingen anbefalte komiteen at departementet skulle ta organisasjonsformen opp til ny vurdering etter en tid, herunder også spørsmålet om etableringen av et eget råd for markeds- og distribusjonsforskning.¹³³

¹³¹ Emblem (1998), s. 87ff.

¹³² St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 35.

¹³³ Ibid., s. 52.

”Det skal under fondet ikke bygges opp noe institutt”

Forslaget om å etablere en ny forskningsinstitusjon i form av et fond, møtte motstand i høringsrunden, særlig blant forskningsinstitusjonene. NLVF oppfattet fondet som spiren til et nytt forskningsråd, og var bekymret for å få et nytt organ som ville konkurrere om tippemidlene.¹³⁴ Sentrale forskningsinstitusjoner som NAVF og Universitetet i Oslo, som begge hadde vært representert i utredningskomiteen, valgte ikke å uttale seg. Dette ble dels begrunnet med at institusjonene var representert i komiteen, dels at departementets høringsfrist var kort. En bakenforliggende årsak til universitetets passivitet i saken, var trolig også at saken var kontroversiell innenfor de samfunnsvitenskapelige miljøene.

Ved Norges handelshøyskole ble høringsuttalelsen gjenstand for en omfattende prosess, og det lyktes ikke for Holbæk-Hanssen å få støtte for saken fra sin egen institusjon. Et flertall av de vitenskapelige ansatte fryktet at etableringen ville få negativ betydning for høyskolen i forhold til ressursallokering og prioritering av forskningsoppgaver. Etter en omfattende behandling og konfliktfylt debatt anbefalte høyskolen at forskningsmidlene til dette området ble kanalisert gjennom ”eksisterende institusjoner”. Dersom fondet ble etablert, måtte forbrukeraspekter sterkere inn.¹³⁵

Hovedkomiteen gjentok i sin høringsuttalelse at det ikke burde etableres flere nye forskningsråd, og var også kritisk til å etablere flere nye institutter. Imidlertid imøteså komiteen forslaget om et fond, og mente det burde opprettes ”som *en foreløpig ordning*, og at organisasjonsformen tas opp til ny vurdering når Fondet har vært i virksomhet en tid.”¹³⁶

Denne holdningen kom også til uttrykk i regjeringens proposisjon – fondet skulle finansiere forskning ved andre institusjoner i tillegg til å utføre forskning i egen regi, og det skulle etableres som en foreløpig ordning.¹³⁷

På grunn av at det i enkelte høringsuttalelser var skapt usikkerhet om etableringen av denne institusjonen ville gå på bekostning av bevilgninger til eksisterende forskningsinstitutter, ble spørsmålet om fondets utførende oppgaver på ny reist da Stortingets administrasjonskomité drøftet saken. I et notat til stortingskomiteen avviste Holbæk-Hanssen dette som en ”misforståelse”.

”Det dreier seg om et fond, der fondsstyret gjøres ansvarlig for at midlene anvendes etter en samlet plan, og slik at det virker koordinerende på forskningen innen feltet. Av denne grunn er det også presisert at fondsstyret kan gjennomføre undersøkelser i egen regi. Hvorvidt den daglige ledelse av disse prosjekter skal henlegges til et institutt ved en av de bestående institusjoner eller på ad hoc basis til fondets sekretariat må i hvert tilfelle avgjøres av fondsstyret i samarbeid med de institutter eller forskere som deltar i prosjektet. Prinsippet selv for denne del av forskningen må være at det *ikke bygges opp et institutt* med en permanent stab, men at et evt engagement av forskere skjer for ett prosjekt eller en gruppe av prosjekter og for begrenset tid.”¹³⁸

¹³⁴ Emblem (1998), s. 108ff.

¹³⁵ Brev fra NHH til HD, 27.05.1970. HDs arkiv.

¹³⁶ Brev fra Hovedkomiteen til Handelsdepartementet, 04.05.1970. HDs arkiv. Uthevet av T.E.

¹³⁷ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 8.

¹³⁸ *Momenter vedr. fondet for markeds- og distribusjonsforskning*. Notat fra Leif Holbæk-Hanssen til Stortingets administrasjonskomité. Kopi vedlagt i brev fra Holbæk-Hanssen til Finstad, 10.02.1971. Kopi i NHFs arkiv. Uthevinger gjort av T.E.

Dette synet ble gjort gjeldende også i administrasjonskomiteens innstilling. Komiteen understreket at det var et fond som ble etablert, ikke et nytt forskningsinstitutt. Bevilgningene til fondet skulle ikke gå på bekostning av andre forskningsinstitusjoner. Tvert om, ved hjelp av bidrag fra fondet skulle institusjonene tilføres midler for å gjennomføre forskning innenfor dette feltet, og disse ressursene skulle komme som *tillegg* til andre midler. Forskning i fondets egen regi skulle imidlertid ha en begrenset rolle. Formuleringen i innstillingen er den samme som i Holbæk-Hanssens presisering:

”Det skal under fondet *ikke bygges opp noe institutt* med permanent stab av forskere, men eventuelt engasjement av forskere vil måtte skje for et enkelt prosjekt eller av en enkelt gruppe av prosjekter for begrenset tid.”¹³⁹

Dessuten understreket også Stortingets administrasjonskomité at fondet ble etablert som en *foreløpig ordning*. Dette aspektet var i proposisjonen vesentlig relatert til organisasjonsformen, men ble i innstillingen forsterket og nærmere knyttet til forskningens innhold.

3.3 Kamp om forbrukerforskning

Spørsmålet omkring forbrukernes rolle i markeds- og distribusjonssystemet og forbrukerforskningens plass i den planlagte forskningen, ble reist allerede før utredningskomiteen ble satt ned. Til tross for mandatets grenseoppgang mot forbrukerrelaterte spørsmål, ble forbrukerforskningen viet relativt sentral plass i utredningskomiteens innstilling, og tatt med som et av de prioriterte områdene for framtidig forskning. Dette skyltes primært faglige forhold. Forbrukerforskning gjaldt blant annet spørsmål omkring markeder og de aktivitetene og aktørene som var knyttet til dette. Omsetning og distribusjon av varer og tjenester måtte nødvendigvis omfatte ikke bare salg, men også kjøp og anskaffelse. Å studere marked og distribusjon av forbruksvarer uten at viktige aspekter som gjaldt forbrukerne og deres atferd, innkjøpsvaner og preferanser var tatt med, ville i realiteten være umulig. Selv om begrunnelsen for å få i gang forskning på området var relatert til næringsinteresser, kom likevel forbrukerperspektivene inn som en viktig og nødvendig del.

I innstillingen foreslo komiteen at forbrukerinteressene skulle være representert i Fondets styre med ett av i alt ni medlemmer, mens næringsinteressene og forskningen skulle være representert med fire medlemmer hver.¹⁴⁰ Selv om forbrukerinteresser var tilgodesett, bar likevel både utredningskomiteen og dens innstilling preg av å være dominert av produsent- og selgerinteresser.

Innad i utredningskomiteen var dette ikke noe konflikttema, ikke før representantene fra Norsk Studentunion (NSU) i slutfasen av arbeidet i kraftige ordelag gikk ut mot komiteens forslag. Studentunionen mente forslaget var en ensidig støtte til fordel for markedsførings- og produsentinteressene, mens forbrukernes interesser var satt til side. I slutfasen, umiddelbart før innstillingen skulle overleveres, meddelte NSU-representant Torstein Dahle (NHH), at de trakk seg fra komiteen.¹⁴¹ Dernest innledet NSU et felttog mot forslaget, og forsøkte å stanse etableringen.

¹³⁹ Innst. S. nr. 127 (1970-71), s. 200. Uthevet av T.E.

¹⁴⁰ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 59.

¹⁴¹ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 54; Emblem (1998), s. 94f og 109f.

Forbrukerrådet var ukjent med at det hadde pågått et utredningsarbeid som ville omfatte forskning også på ”deres” område, og følte seg satt til side. Dette rådet var tidligere på 1960-tallet sterkt involvert i forsøket på å få etablert et eget forskningsråd for forbruksforskning (jf side 24). Forsøket førte ikke fram, men forbruksforskningen var likevel i framgang. Statens institutt for forbruksforskning som var etablert i 1970, skulle drive forsøk, forskning og utredningsvirksomhet, blant annet om husholdningsartikler, men virksomheten omfattet ikke samfunnsvitenskapelige studier av forbrukerspørsmål.

Forbrukerrådets engasjement kom som resultat av et initiativ fra NSU.¹⁴² Dette resulterte i en skarp høringsuttalelse og et vedvarende engasjement mot forslaget, fram til Stortinget gjorde sitt vedtak. Rådets viktigste anliggende i forhold til utredningskomiteens innstilling, var at denne forskningen ville støtte opp om varehandelen og selgerleddet, mens forbruksøkonomiske emner ikke var tilgodesett. Forskningen på området, uttalte rådet, burde i vesentlig sterkere grad ha fokus rettet mot det som var i forbrukernes interesse, som varekvalitet, forbruksøkonomi, forbrukeratferd og konsekvenser for forbrukerne av nye omsetningsformer i varehandelen. Videre var rådet sterkt kritisk til den foreslåtte sammensetningen av styret, og ville, dersom fondet ble realisert, ”betinge seg at forbrukerinteressene blir minst like sterkt representert i fondet styre som næringslivet.”¹⁴³ Dette var nødvendig for at forskningsmidlene som var til rådighet, ikke skulle benyttes til å ”fremme reklamens suggererende salgseffekt”, og ”forhindre at forskningsprosjekter som har sitt opphav i rene unæringsinteresser blir prioritert.” Dessuten ønsket Forbrukerrådet at fondet, dersom det ble opprettet, skulle knyttes til et annet departement enn Handelsdepartementet.

Disse synspunktene gjentok og forsterket Forbrukerrådet senere i en skriftlig uttalelse til Stortingets administrasjonskomité, der det ble konkludert med at ”forbruksforskningen generelt vil lide under at det foreslåtte fond opprettes.”¹⁴⁴ Synspunktene ble også framført muntlig av tre representanter for rådet, Ebba Lodden, Bjørn Gulbrandsen og Inger Louise Valle, i møte med stortingskomiteen.

Delte oppfatninger i Arbeiderpartiet og Venstre

Striden om forbrukerforskning og forbrukerrepresentasjon i styret ble raskt politisert. Tre partier var sterkt engasjert i saken, Arbeiderpartiet, Venstre og Høyre. Saken var fremmet av Bortens samarbeidsregjering med Kåre Willoch som handelsminister, og Høyres talsmenn støttet konsekvent forslaget, slik det var fremmet i stortingsproposisjonen.

I Arbeiderpartiets stortingsgruppe var oppfatningene delte. På gruppemøtet i forkant av at administrasjonskomiteen skulle avgi sin innstilling, uttalte Tove Pihl, Liv Andersen, Annemarie Lorentzen og Sonja Ludvigsen, alle med tilknytning til partiets kvinnebevegelse, seg negativt om forslaget, med om lag samme begrunnelse som Forbrukerrådet. Et forslag om å utsette saken fikk tilslutning fra 11 av 43 tilstedeværende representanter.¹⁴⁵ Voteringer var ikke var vanlig på gruppemøtene, og stemmegivningen er uttrykk for at det hersket betydelig skepsis til saken i partiet.

¹⁴² Yrvin, 20.01.1998 og 23.04.2007.

¹⁴³ Brev fra Forbrukerrådet til Handelsdepartementet, 08.07.1970. HDs arkiv.

¹⁴⁴ Brev fra Forbrukerrådet til Stortingets administrasjonskomité, 20.01.1971. Stortingets arkiv.

¹⁴⁵ Arbeiderpartiets gruppeprotokoll, møte nr. 5, 24.02.1971. Arbeiderbevegelsens arkiv.

Også i Venstres gruppe var meningene delte. Da Stortinget drøftet varehandelens stilling i 1968, etter Halfdan Hegtuns interpellasjon, var det den lille kjøpmanns eksistens som sto i fokus. Denne gang var oppmerksomheten rettet mot forbrukerne. Selv om proposisjonen var fremmet av en regjering der Venstre deltok, var flere i stortingsgruppen meget skeptiske til forslaget. Saksordføreren, Helge Jacobsen fra gruppa, gikk sterkt inn for saken og fikk støtte for innstillingen fra Helge Seip, Magne Lerheim og andre fra den liberale fløy. På motsatt side var Gunnar Garbo, Ingvar Helle og Hans Hammond Rossbach kritiske, dessuten Unge Venstres formann, Odd Einar Dørum, som deltok i gruppas drøftinger. I et eget brev ba ungdomsorganisasjonen partiets stortingsrepresentanter og statsråder gå mot etableringen. I gruppemøtet ble regjeringens forslag kritisert for mangel på samfunnsmessige perspektiver. Dersom forslaget skulle godtas og institusjonen etableres, ville det være nødvendig med ”radikale endringer”.¹⁴⁶

Proposisjonen fulgte i det vesentlige utredningskomiteens innstilling. Det var ikke angitt noen prioritering av forskningstemaer eller en politisk vurdering av de aktuelle hovedområdene for denne forskningen. Valg og prioriteringer burde overlates til fondets styre, het det, og til departementet i forbindelse med behandling av de årlige budsjettforslagene fra fondet.¹⁴⁷

Innstillingen fra Stortingets administrasjonskomité fulgte ifølge saksordføreren helt ut proposisjonen.¹⁴⁸ Komiteen mente forbrukerinteressene var best tjent med denne løsningen, og ønsket heller ikke en utsettelse av saken, slik motstanderne av fondsetableringen hadde tatt til orde for. De kritiske holdningene i Venstre og Arbeiderpartiet kom imidlertid i noen grad til uttrykk i innstillingen, og komiteen understreket at fondsetableringen var en midlertidig ordning som måtte holdes ”under stadig observasjon”.¹⁴⁹ En samlet administrasjonskomité ønsket å gjøre forbrukerforskning til en synlig og legitim del av Fondets forskningsprofil, og forbrukerinteressene skulle sikres posisjon i styret. Selv om de substansielle endringene i forhold til proposisjonen var marginale, medførte innstillingen at forbrukernes stilling ble styrket, og at forbrukerrelatert forskning var sikret en plass i fondets framtidige forskningsportefølje.

Ny regjering – ny vurdering?

Kort tid etter at administrasjonskomiteen avga sin innstilling i februar 1971, ble det politiske ordskiftet totalt overskygget av en regjeringsskifte. På grunn av indre strid omkring Norges medlemskapsforhandlinger med EEC gikk koalisjonsregjeringen Borten av, og ble etterfulgt av regjeringen Bratteli (A). Per Kleppe ble ny handelsminister, og dermed også ansvarlig for proposisjonen om etablering av et fond for markeds- og distribusjonsforskning. Som tidligere medlem av Hovedkomiteen for norsk forskning hadde han førstehånds kjennskap til saken. Det samme gjaldt den nye industriministeren, Finn Lied.

Også et tredje medlem av den nye regjeringen hadde hatt nær befatning med forslaget om å etablere et nytt forskningsfond. Statsråd for familie- og forbrukersaker, Inger Louise Valle, kom fra Forbrukerrådet og hadde selv ført rådets to meget kritiske høringsuttalelser i pennen. Som nyslått statsråd reiste Valle straks spørsmål om fondets etablering.¹⁵⁰ I et notat til Kleppe

¹⁴⁶ Venstres stortingsgruppe, møtebok, 21.01. og 10.02.1971. Stortingets arkiv.

¹⁴⁷ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 7.

¹⁴⁸ Stortingets forhandlinger 1971, s. 2448.

¹⁴⁹ Innst. S. nr. 127 (1970-71), s. 200.

¹⁵⁰ Familie- og forbrukerdepartementet ble etter en omstrukturering av departementsstrukturen fra 1972 omdannet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet, med Valle som statsråd. I følge Grønlie var statlig

argumenterte hun *mot* etableringen av fondet i den form det var foreslått, og skisserte to alternativer. Primært gikk hun inn for at regjeringen burde trekke den foreliggende proposisjonen, og i stedet varsle et nytt framlegg for Stortinget, om *forbruker-, markeds- og distribusjonsforskning*, der forbrukerforskningen ble gitt en grundigere behandling og at fondets styre og funksjon skulle vurderes på ny.¹⁵¹

Alternativt, framholdt Valle som en nest best løsning, skulle forbrukersiden styrkes vesentlig, både i prioritering av forskningsoppgaver og i styringen av fondet. Dette skulle skje ved at det i den forestående stortingsdebatten ble understreket at

- fondet var en midlertidig ordning, og at organisasjonsformen skulle vurderes på ny så snart som mulig, trolig innen styrets oppnevningssperiode på tre år var omme,
- forbrukerforskningen skulle styrkes, og
- betydningen av å bygge ut forbrukerforskningen, også utenfor det fondet som skulle etableres.

Kleppe gikk straks med på Valles alternativ to.¹⁵² Regjeringens interne konflikt endte med et kompromiss. Proposisjonen ble ikke trukket eller endret, og det ble ikke tatt noe initiativ til at saken skulle få en fornyet behandling i administrasjonskomiteen.

Hvorvidt Valle hadde oppnådd en radikal eller reell endring i forhold til forslaget, slik det forelå, er likevel tvilsomt. Kompromisset hadde sterkere karakter av å være en politisk markering enn en kursendring. Fondets midlertidige karakter var allerede fastslått så vel i proposisjonen som i administrasjonskomiteens innstilling, også at forbrukerforskning skulle være en del av fondets virksomhet.

Sverdslag om forbrukerpolitikk

Oppgjøret i Stortinget fant sted den 19. april 1971. I tillegg til de to statsrådene fra Arbeiderpartiet, Per Kleppe og Inger Louise Valle, hadde ytterligere fire fra dette partiet ordet (Gunnar Skaug, Liv Andersen, Sonja Ludvigsen, Aksel Fossen), tre fra Venstre (Helge Jakobsen, Ingvar Helle og Hans Hammond Rossbach) og seks fra Høyre (Torgeir Andersen, Erling Petersen, Paul Thyness, Lars Roar Langslet, Kåre Willoch og Kjell Hanssen).

Formelt var dette et spørsmål om tilslutning til en komitéinnstilling. I realiteten favnet debatten langt videre. Et hovedspørsmål var om forbrukerinteresser sto i et motsetningsforhold til produsent- og selgerinteresser, og om begge disse interessene kunne samles i én og samme forskningsorganisasjon. I tillegg ble det i flere innlegg reist spørsmål omkring andre aspekter ved forslaget, særlig omkring styringen av den institusjonen som skulle etableres, med sikte på å ivareta forbrukerinteresser.

Proposisjonen til Stortinget og i innstillingen fra administrasjonskomiteen var basert på at forskning var et bidrag til modernisering og fornyelse av varehandel, markedsføring og distribusjon. I prosessen var forbrukerperspektiver kommet sterkere inn enn det som lå i

administrasjon det nye departementets kjerneansvar. (Grønlie (2009), s. 358.) Det kan imidlertid neppe herske tvil om at det var forbrukerpolitikken som var statsrådets kjerneinteresse.

¹⁵¹ Notat til handelsministeren fra statsråden for familie- og forbrukersaker. 22.03.1971. HDs arkiv. Se også Emblem (1998), s. 137f.

¹⁵² „Alternativ 2 i prinsipp akseptert”. Påtegning av Kleppe i Valles notat av 22.03.1971. Udatert. HDs arkiv.

varehandelens initiativ og i premissene for utredningskomiteens arbeid, men likevel fortsatt slik at formålet for forskningen i vesentlig grad var næringsrettet, med hovedfokus på handelsnæringen. Saksordføreren, Helge Jakobsen (V) uttrykte at ”de næringsorganisasjoner og virksomheter som ikke har den status og trygghet som forskning gir, ikke står så sterkt i bildet.” Forskningen ville styrke handelsnæringen, hevdet han, og i særlig grad de mindre enhetene i varehandelen, slik at de skulle komme ”på samme linje som de større enheter og dermed få en bedre og sikrere vekst.”¹⁵³

Et hovedankepunkt for motstanderne av etableringen i Arbeiderpartiet og Venstre var at forslaget var preget av næringsinteresser, mens forbrukernes interesser var for svakt ivaretatt, både i det forskningsfeltet som var beskrevet, og i styringen av forskningen. Den underliggende premiss var at forbrukerne utgjorde en gruppe med særskilte interesser relatert til markedet, atskilt fra produsent- og selgerinteresser, og som i en viss utstrekning sto i et motsetningsforhold til disse. Forskning på området ville styrke selgerleddet, mens det ikke i tilstrekkelig grad var tatt hensyn til forbrukernes interesser. Sterkest og klarest ble dette synet ført fram av statsråden for forbrukersaker, Inger Louise Valle, som mente det var ”en tendens til at forbrukerne har blitt glemt” innenfor varehandelen, med referanse til ”effektivisering som gjennom selvbetjening, stordrift og konsentrasjon av butikkene har overført en rekke av handelens tidligere funksjoner som transport, lagring og informasjon til forbrukerne selv.”¹⁵⁴

Innlegget fra Liv Andersen (A) hadde brodd mot pågående markedsføring – ”holdnings- og påvirkningsforsøk, kunstig behovsskaping samt vareplassering og prissetting og en rekke andre ting vi møter i dagens varehandel”. Utviklingen i varehandelen tjente derfor ikke forbrukernes interesser, men handelsnæringens egne interesser. Hun gikk derfor langt i retning av å avvise innstillingen:

”Jeg har for min del vært i tvil om det ville være riktig å stemme for det foreliggende forslag. Meget kunne tale for at Stortinget hadde bedt om at det ble utarbeidet en ny proposisjon der forbrukerforskningen var gitt en vesentlig grundigere behandling og det var gitt et opplegg for en organisasjonsform for denne forskningen, en form som ikke i samme grad ville bli preget av produksjonsinteresser.”¹⁵⁵

Sonja Ludvigsen (A) var ikke mindre avvisende – ”jeg vil gjerne få gi uttrykk for at jeg misliker situasjonen vi er i, ikke så lite. Jeg liker ikke den behandlings og framdriftsmåten som her har vært brukt”.¹⁵⁶

Også Gunnar Skaug (A) som på gruppemøtet hadde markert seg som en sterk tilhenger av fondsetableringen, var skeptisk til utviklingen i retning av kjøpepress skapt av massekommunikasjon, tilbudssideutvikling enkelte former for reklame. Forskningen på dette området, holdt Skaug fram, ville falle i to hovedkategorier, ”den som har et videre samfunnsmessig aspekt, og den som mer direkte påvirker et foretaks eller en bransjes produktivitet”, og konkluderte med at ”det samfunnsmessige aspektet må være altoverskyggende”.¹⁵⁷ En slik prioritering var nødvendigvis ikke gitt, og i proposisjon var det som nevnt lagt til grunn at fondsstyret selv måtte prioritere temaer og formål. Skaug kritiserte

¹⁵³ Stortingets forhandlinger 1971, s. 2447f.

¹⁵⁴ Ibid., s. 2462.

¹⁵⁵ Ibid., s. 2457.

¹⁵⁶ Ibid., s. 2460.

¹⁵⁷ Ibid., s. 2452.

derfor at det i proposisjonen (fra regjeringen Borten) ikke var lagt fram noen selvstendig vurdering av hvilken forskning departementet selv ønsket å prioritere.

Fra Venstre ble liknende synspunkter framført av Ingvar Helle og Hans Hammond Rossbach. I følge Helle, som framførte den mest omfattende kritikken, utgjorde produsent og forbruker to motpoler i markedet. Forskningens oppgave var å jevne ut interessemotsetningene og veie opp for den svake part. Helle mente dette var svakt ivaretatt i forslaget, og fremmet derfor et formelt forslag om at forbrukerforskning skulle styrkes i fondets vedtekter. Navnet skulle endres, til *Fondet for markeds-, distribusjons- og forbrukerforskning*, og styret skulle utvides med to representanter, begge fra organisasjoner som representerte forbrukerinteresser, slik at styret i alt ville bestå av 11 representanter.¹⁵⁸ Forslaget fikk liten gehør, også blant motstanderne av fondsetableringen i Arbeiderpartiet, og etter sterkt press, ikke minst fra partifellen Jakobsen som syntes Helles innlegg var ”sterk kost”, trakk Helle forslaget – og føyde til at ”aldri har så mange vært enige i innvendingene mot en proposisjon, men likevel ikke villig til å ta konsekvensen av sine standpunkt og virkelig sikre forbrukernes interesser.”¹⁵⁹

Innleggene fra Høyre gikk entydig inn for etableringen av fondet, slik det var foreslått i proposisjonen og innstillingen. Talerne fra dette partiet mente fondet ville være et bidrag til næringsutvikling, samtidig som de gikk svært langt i å tone ned særskilte forbrukerinteresser – forbrukerne kunne ikke skilles ut som en gruppe, med distinkte og identifiserbare interesser. ”Å være forbruker er jo ikke en spesialfunksjon eller en spesialinteresse”, uttalte Langslet. ”Vi er alle forbrukere.” Forbrukernes innflytelse kom til uttrykk i det frie markedet, hevdet Kjell Hanssen, i form av valg, handlinger og kjøp av varer og tjenester.¹⁶⁰ Denne oppfatningen av forbrukerpreferanser var vesentlig den samme som i utredningskomiteens innstilling.

Tidligere handelsminister Kåre Willoch fulgte i denne debatten konsekvent den linjen han som statsråd hadde stått for, å begrense forbrukerinteressenes innflytelse. Man ville gjøre forbrukerforskningen ”en bjørnetjeneste”, uttalte han, dersom den ble en del av markeds- og distribusjonsforskningen. Imidlertid ønsket også Høyre forskning om forbrukernes stilling. På vegne av partiet fremmet Paul Thyness (H) et forslag der regjeringen ble bedt om å utrede tiltak ”med sikte på å fremme en forbrukerforskning på samfunnsvitenskapelig grunnlag.”¹⁶¹

Debatten endte med at innstillingen ble vedtatt. Hans Hammond Rossbach (V) voterte som eneste representant mot innstillingen.

”De svake forbrukergruppers problemer”

Da Stortinget tidligere drøftet forskning innenfor den merkantile sektor, blant annet i forbindelse med Halvdan Hegtuns interpellasjon i mars 1968, var fokuset utviklingen i næringen og spørsmålet om de små kjøpmenns framtid. Også den gang var forbrukernes stilling nevnt fra Arbeiderpartiets talsmenn, men var på langt nær noe hovedperspektiv i saken. Nå, tre år senere, var dette snudd om. Selv om det var røster som hevdet at denne

¹⁵⁸ Ibid., Helle s. 2453f, Rossbach s. 2466f. Som eksempler på organisasjoner som representerte forbrukerinteresser, nevnte Helle kvinneorganisasjoner og organisasjoner for ungdom og utdanning.

¹⁵⁹ Ibid., Jacobsen s. 2465, Helle s. 2466.

¹⁶⁰ Ibid., Langslet s. 2462, Hanssen s. 2466.

¹⁶¹ Ibid., Willoch s. 2463f, Thyness s. 2458f.

forskningen særlig ville være til gunst for de små enhetene i varehandelen, var dette et lite framtreddende perspektiv.

Motstanden mot å etablere av en ny forskningsinstitusjon, slik den var skissert i stortingsproposisjonen, var knyttet til en kritisk holdning til utviklingen i varehandelen, med stordrift, sentralisering og konsentrasjon som karakteristiske trekk. Mange så med skepsis på de samfunnsmessige konsekvensene av denne utviklingen. Uønsket reklame, kjøpepress, ”manipulerende tiltak” (Ingvar Helle, V) og ”kunstige behov” (Liv Andersen, A) for å øke etterspørselen etter varer og tjenester, var en del av dette, og de som var kritiske, ønsket ikke forskning som pådriver i denne utviklingen. Offentlige midler skulle heller benyttes til å ”studere de svake forbrukergruppers problemer” (Andersen) enn å fremme salgsinteressene på bekostning av forbrukerne.¹⁶²

Stortingsdebatten var et oppgjør om verdier. Kjøp og forbruk av forbruksgoder, etableringen av ny kjøpesentre og mer pågående reklame var relatert til forgjengelige verdier, statusjag og individuell vellykkethet, det sosiologen Joachim Israel kalte *forbruksideologien*.¹⁶³ Forslaget om å etablere et fond for markeds- og distribusjonsforskningen ble oppfattet som å støtte opp om økende kommersialisering i samfunnet generelt, og i varehandelen spesielt. De kritiske holdningene og motstanden mot denne utviklingen knyttet på denne måten an til antikapitalistiske og antimaterialistiske strømninger i tiden. Selv om saken i utgangspunktet virket liten og ubetydelig – i statsbudsjettet for 1971 var det reservert 1,5 millioner kroner til formålet – ble etableringen av fondet en arena for debatt om varehandel, forbruk og samfunnsforhold.

Konsekvensene i forhold til FMD var at forbrukerinteressene styrket sin stilling i forhold til denne forskningen, og at satsingen var ikke så entydig knyttet til næringsinteresser. Dette kom også til uttrykk i synspunkter på styring og kontroll.

3.4 Politisk styring og kontroll av forskning?

Konfliktene omkring forbrukernes rolle gjaldt dels at forbrukerforskningen skulle få tilstrekkelig plass innenfor fondets rammer, dels at forskningen for øvrig skulle ha et tilbørlig innhold. I stortingsdebatten var det flere kritiske røster til forskning som kunne fremme særinteresser, og ønsket garantier mot en utgliding, i form av kontroll og styring av virksomheten.

Politisk kontroll og styring berørte primært relasjonene mellom det ansvarlige departementet, Handelsdepartementet, og den institusjonen som skulle etableres. Rammene for virksomheten ville være fastsatt i vedtektene, dessuten ville sammensetningen av fondets styre ha betydning, og om departementet selv skulle være representert. Politisk styring og kontroll kunne skje løpende, i form av instruksjer, pålegg eller andre former for styringssignaler om fondets virksomhet, og de kunne være knyttet til de årlige budsjettvedtakene om de midlene som ble stilt til rådighet.¹⁶⁴ I proposisjonen og utkastet til vedtekter var det lagt til grunn at Handelsdepartementet var overordnet forvaltningsorgan og skulle finansiere fondets virksomhet, men ellers ikke være involvert i den daglige driften. Fondet skulle være ”eget

¹⁶² Ibid., Andersen s. 2457.

¹⁶³ Israel (1973), s. 182ff.

¹⁶⁴ Spørsmålet om styring gjennom de årlige budsjettvedtakene kom til å bli et aktuelt og konfliktfylt spørsmål på et senere tidspunkt, jf kap. 5.

rettssubjekt”, om lag tilsvarende den stillingen forskningsrådene hadde. Utredningskomiteens utkast til vedtekter var bygget over samme lest som for Bransjeforskningsfondet.¹⁶⁵

”En foreløpig ordning”

I sin høringsuttalelse til utredningskomiteens innstilling fra mai 1970 som var utarbeidet av Aukrust, Kleppe og Wedervang, viste Hovedkomiteen til sin melding fra 1968 der fagdepartementene ble tillagt ansvaret for formulering og prioritering av oppgaver innenfor sine respektive forvaltningsområder (jf side 36). Utredningskomiteens innstilling avvek fra dette prinsippet, fordi beslutningen ville være overlatt til fondsstyret, utenfor departementets direkte kontroll. Hovedkomiteen støttet likevel forslaget, og mente som nevnt at det skulle etableres som en foreløpig ordning.¹⁶⁶

På det tidspunkt fondsetableringen ble drøftet i Stortinget, hadde Hovedkomiteen nettopp avgitt sin innstilling om organiseringen av norsk forskning, der det het at de enkelte departementet burde bygge opp ekspertise,

“med sikte på å klarlegge departementets forskningsbehov og nyttiggjøre forskningsresultater i departementets virksomhet. Slike styringsorganer for departementale forskningssektorer kan organiseres *internt eller mer frittstående*. I siste fall vil de kunne tilsvare de nåværende forskningsråd, men med klarere begrensning til vedkommende departements ansvarsområde.”¹⁶⁷

Hovedkomiteens formulering i denne meldingen var en viss justering av anbefalingen fra 1968, og innebar at fondet ikke lenger ville falle utenfor rammene Hovedkomiteens anbefaling om sektorprinsippet. Det hadde også en viss betydning at regjeringen hadde varslet en stortingsmelding om forskningens organisering, og det var naturlig å vurdere organiseringen av de enkelte institusjoner i lys av meldingen, også det fondet som var i ferd med å bli etablert.

Hovedkomiteens høringsuttalelse om fondet som en *midlertidig ordning* og den varslede meldingen om organiseringen av norsk forskning, tok bort noe av brodden i kritikken mot fondsetableringen – dersom fondet i praksis utviklet seg i en uakseptabel retning, kunne dette vurderes på ny om ikke så lenge.¹⁶⁸

I stortingsdebatten presiserte Kleppe, i tråd med den avtalen han og Valle hadde inngått, at fondet ble etablert som ”en foreløpig ordning”, og at ”organisasjonsformen [skulle] tas opp til ny vurdering på helt fritt grunnlag etter at fondet hadde virket noen tid.”¹⁶⁹ Etableringen av fondet som en midlertidig ordning ble understreket av flere, med referanse til Hovedkomiteen og den varslede stortingsmeldingen. Fondets midlertidige karakter ble også begrunnet ut fra at dette var en organisatorisk nyskapning, der det ville være behov for vurdering etter en tid, eventuelt med sikte på endring. Det underliggende budskapet var at dersom fondet utviklet

¹⁶⁵ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 8-10 og 59-60. I proposisjonen ble det gjort enkelte mindre justeringer i forslaget til vedtekter, ved at rammen for enkeltbevilgninger ble gjort lavere, kr 200 000 i stedet for kr 500 000, og at fondets sekretariat skulle knyttes til Hovedkomiteen for norsk forskning.

¹⁶⁶ Brev fra Hovedkomiteen til Handelsdepartementet, 04.05.1970. HDs arkiv.

¹⁶⁷ Hovedkomiteen (1971), s. 31. Uthevet av T.E.

¹⁶⁸ En stortingsmelding om forskningens organisering ble ikke lagt fram før noen år senere, og denne fikk i praksis liten betydning for fondet. (St.meld. nr. 35 (1975-76).)

¹⁶⁹ Stortingets forhandlinger 1971, Kleppe s. 2449.

seg i den retningen motstanderne fryktet, med ensidig støtte til næringsinteresser, ville det være aktuelt å ta saken opp til ny vurdering. Framhevingen av den foreløpige organisasjonsformen fungerte derfor som en slags ris bak speilet.

Høyre, det partiet som sterkest engasjerte seg til fordel for fondsetableringen, gikk også inn for at fondet skulle etableres som en midlertidig ordning. Dette skyldtes i følge Langslet ikke usikkerhet omkring forskningen, men at muligheten for en reorganisering måtte holdes åpen.

”Det er meget mulig at det vil vise seg mer formålstjenlig å kople dette felt inn under et av forskningsrådene. Det ville iallfall være en bedre løsning enn å opprette et selvstendig forskningsråd på dette felt.”¹⁷⁰

Hovedkomiteen hadde i sin melding fra 1971 foreslått etablert et eget departement for forskning og høyere utdanning.¹⁷¹ Meldingen ble lagt fram kort før Stortingets drøfting av fondsetableringen, og dette ble også en anledning også til å kommentere Hovedkomiteens framlegg. Langslet uttalte en viss skepsis til en sterk kopling mellom sektordepartementene og forskningen. Senere gikk Høyre inn for at de ulike departementene bare skulle ha ansvar for den forskningen som var knyttet til det enkelte departements forvaltningsoppgaver, ikke for forskning relatert til sektoren som helhet.¹⁷²

Motivene for å framheve fondet som en midlertidig organisasjon var derfor ulike. Dels var dette uttrykk for negative eller kritiske holdninger til fondsetableringen, dels et uttrykk for et ønske om å ta brodden av for den kritikken som var fremmet, og dels var den forskningspolitisk begrunnet.

Handelsdepartementet inn i styret?

I utredningskomiteens innstilling var det foreslått å gi Handelsdepartementet en plass som *observatør* i fondets styre, med forslags- og talerett, men ikke stemmerett. I høringsrunden gikk Hovedkomiteen mot en slik ordning; departementet måtte enten delta som fullt medlem som andre styrerepresentanter, eller ikke ha en plass ved styrebordet. Handelsdepartementet, som på det tidspunkt proposisjonen ble fremmet var ledet av Otto Grieg Tiedemand (H), valgte å se bort fra Hovedkomiteens kommentar, og opprettholdt utredningskomiteens forslag. Dette ble videreført i administrasjonskomiteens innstilling.

Da saken ble debattert i Stortinget, viste Kleppe til Hovedkomiteens kritiske merknad til observatørordningen, og antydte for at regjeringen ville revurdere spørsmålet og eventuelt oppnevne departementets representant som fullverdig medlem av styret. Jacobsen (V), saksordføreren, mente departementet burde ”følge denne saken meget nøye ... Personlig kunne jeg godt ha tenkt meg at departementets mann hadde samme status som de øvrige styremedlemmer. ... det å ha en observatør i et styre er ikke den absolutt beste ordningen.”¹⁷³ Arbeiderpartiets talsmann i saken, Gunnar Skaug, gikk et skritt lenger. I tillegg til å ha plass i

¹⁷⁰ Ibid., s. 2461f.

¹⁷¹ Hovedkomiteen (1971), s. 31.

¹⁷² Høyre (1975), s. 7f. Høyres standpunkt var basert på en rapport utarbeidet av et utvalg med Lars Roar Langslet som formann og Halvor Stenstadvold som sekretær. I rapporten het det at det enkelte departement burde begrense sitt engasjement til sitt eget konkrete behov for forskning. Høyres utvalg gikk heller ikke inn for et eget forskningsdepartement, men at Hovedkomiteen burde knyttes sterkere til Kirke- og undervisningsdepartementet, som også burde ha koordinerende oppgaver av forskning på politisk nivå.

¹⁷³ Stortingets forhandlinger 1971, Kleppe s. 2449, Jacobsen s. 2448.

styret burde departementet også kunne være en ankeinstans for et mindretall ”med tanke på å sikre departementets *politiske styring* av forskningen.”¹⁷⁴

Høyre var det partiet som klarest gikk mot politisk styrt forskning, og avviste blankt at mindretallet skulle ha ankerett – styringen av fondet burde overlates til fondsstyret, slik det var foreslått i proposisjonen og innstillingen.¹⁷⁵ Departementet skulle være utenfor den løpende styringen av fondets virksomhet.

Spørsmålet om departementets rolle, både i forhold til styret og som eventuell ankeinstans, var i denne saken entydig knyttet til relasjonen mellom næringslivsinteresser på den siden, og forbrukerinteresser på den andre. Regjeringen Bratteli valgte imidlertid *ikke* å styrke departementets kontroll ut over det som var foreslått av den avgåtte regjeringen Borten. Kleppe vurderte å gi departementet en fullverdig plass, men landet til slutt på ordningen som observatør – den ordningen han tidligere som medlem av Hovedkomiteen hadde frarådet.

I de vedtektene Regjeringen fastsatte i juni 1971, fikk Fondet en relativt selvstendig posisjon. Fondet styre skulle ha ansvar for driften og forvaltningen av de midlene som ble stilt til rådighet, ikke departementet, og forvaltningslovens regler om grunngivningsplikt av beslutninger var ikke tatt inn. Tilsvarende ”særskilte fullmakter” hadde også forskningsrådene.¹⁷⁶

Kleppe valgte imidlertid å endre styrets sammensetning i forhold til utredningskomiteens forslag. Antallet på ni ble opprettholdt, men antall forskerrepresentanter ble redusert fra fire til to, én fra Norges handelshøyskole (Leif Holbæk-Hanssen, som ble Fondets første styreformann) og én fra universitetene samlet, mens Forbrukerrådet opprettholdt sin ene representant. Av de øvrige seks representerte fem ulike næringslivsorganisasjoner, i tillegg til én representant fra Landsorganisasjonen. Resultatet av prosessen var at næringslivets interesseorganisasjoner opprettholdt og styrket stillingen i forhold proposisjonen fra regjeringen Borten, forbrukerinteressene opprettholdt sin ene plass i styret, mens forskerrepresentasjonen gikk ned. Vurdert ut fra styrets sammensetning ble Fondet en ”brukerstyrt” institusjon.

3.5 Hovedlinjer i etableringsprosessen

Handelsdepartementet var neppe fullt ut oppmerksom på sakens potensielle politiske sprengkraft da utredningskomiteen ble satt ned. Selv om mange organisasjoner og instanser var involvert i utredningsarbeidet, var det først når saken ble debattert i det offentlige rom at den planlagte forskningen ble kontroversiell, mens spørsmålet om forskningens organisering ble skjøvet i bakgrunnen. Debatten om etableringen dreide seg om denne forskningens legitimitet og hvilke interesser den skulle tjene, og utviklet seg til å bli et politisk oppgjør om samfunnsutviklingen i sin alminnelighet og forbrukerpolitikken i særdeleshet.

¹⁷⁴ Ibid., s. 2452. Uthevet av T.E. Aksel Fossen formulerte seg i tilsvarende vendinger. (Ibid., s. 2465.)

¹⁷⁵ Ibid., Langslet s. 2461.

¹⁷⁶ Fondets relativt uavhengige stilling i forhold til forvaltningen var foreslått av utredningskomiteen etter noenlunde samme lest som for Bransjeforskningsfondet og forskningsrådene, og ført videre i stortingsproposisjonen av Willoch. Han hadde høyst sannsynlig allerede gått god for forslaget fra komiteen gjennom Glad, departementets representant i utredningskomiteen og dens arbeidsutvalg. Denne modellen, der departementet og dets embetsverk ikke skulle involveres i driften, passet godt også for Kleppe, som ønsket sterk desentralisering av offentlig styring. (Grønlie (2009), s. 351-353.) Kleppe ønsket ikke å åpne for sterk departemental kontroll, slik flere fra Arbeiderpartiet og Venstre hadde gått inn for i stortingsdebatten.

Fondet ble langt på veg etablert som et *kompromiss*. Bakgrunnen for og initiativet til denne satsingen var knyttet til varehandel og næringsinteresser. Stormløpet fra forbrukerhold og det påfølgende politiske oppgjøret resulterte ikke i at etableringen ble stanset, men at forbrukerforskningen fikk en mer profilert posisjon enn det som først var tenkt, og kom inn på lik linje med forskning for varehandel, markedsføring og distribusjon. Rundt styrebordet ville næringsrepresentantene fortsatt være i flertall, men den politiske debatten omkring etableringen gjorde det umulig å sette forbrukerinteressene til side. Forbrukerforskningen ville også skje med forbrukernes interesser for øye, ikke bare ut fra forbrukere som kunder.

Også organiseringen var et forsøk på å forene motsetninger. Varehandelens folk ønsket i utgangspunktet et eget forskningsråd. Handelsdepartementet, den instans som i første rekke bar dette initiativet fram, støttet ikke ideen om et eget råd, men antydte et fond som et aktuelt alternativ, en løsning som også Hovedkomiteen gikk god for. Den organisasjonen som ble etablert, fikk både forskningsfinansierende og forskningsutførende funksjoner, tilsvarende både forskningsråd og forskningsinstitutter.

Ønsket om særskilt politisk kontroll var i denne omgang et slag i luften. Departementet hadde spilt en viktig rolle i utredningsarbeidet, men Willoch gikk klart mot å gi departement en sentral rolle i den løpende styringen av virksomheten. Også Kleppe valgte, når det kom til en avgjørelse, ikke å oppnevne ”sin” representant i styret, men opprettholdt det opprinnelige forslaget. En plass som observatør innebar *ikke* en skjerpet kontroll av virksomheten.

Per Kleppe hadde en framskutt posisjon i norsk forskningspolitisk debatt, både innad i Arbeiderpartiet og utenfor, blant annet i Hovedkomiteen for norsk forskning. På en større forskningskonferanse i 1970 som ble arrangert av Arbeiderpartiet i samarbeid med LO og AOF, uttalte han at fordelingen av offentlige forskningsmidler burde vurderes.

”Fordelingen av forskningsmidlene er i dag preget av at visse grupper har en sterk maktposisjon, mens andre grupper er vesentlig svakere stilt. Eier og bedriftsledersjiktet i industrien får tilfredsstillende sine forskningsønsker i langt høyere grad enn for eksempel de ansatte, og forskning med økonomiske siktemål prioriteres sterkt i forhold til den som har et sosialt eller kulturelt sikte. Vi må få en økning av de samlede forskningsmidler, men samtidig en omfordeling av dem, slik at den forskning som tar sikte på en omforming av vårt samfunn etter nye retningslinjer blir sterkere prioritert, og at den forskning som tar sikte på de svakere gruppers interesser får en sterkere stilling.”¹⁷⁷

I Kleppes perspektiv var forskning en ressurs som burde komme flere til gode, og tjene interessene til brede befolkningsgrupper. Demokratiseringen av forskningen skulle også reflekteres i måten forskningen var organisert på.

Disse synspunktene ble ikke materialisert i forhold til den konkrete forskningssaken Kleppe overtok ansvaret for i 1971. Kleppes viktigste bidrag i denne saken var å lose forslaget fra sine forgjengere, Willoch og Grieg Tidemand fra Høyre, gjennom Stortinget. Han avviste at forbrukerforskningen ville bli skadelidende som resultat av den foreslåtte fondsetableringen, men tok i liten grad noe eget initiativ i saken. Kleppes generelle synspunkter på norsk forskning fikk begrenset betydning i forhold til det aktuelle området. Dette kan dels forklares

¹⁷⁷ Kleppe (1970), s. 12f.

ut fra at organisasjonsformen var midlertidig, med henvisning til at det etter planen skulle legges fram en egen melding om forskningens organisering. En slik gjennomgang ville også aktualisere en reorganisering av fondet.

En annen og mer sannsynlig forklaring på Kleppes begrensede engasjement, er de politiske konflikter saken skapte. I kampen om fondsetableringen var det forbrukerne som sto for ”de svake gruppers interesser”. I den politiske debatt ble FMD av motstanderne av etableringen ansett å tjene næringslivets og handelens sak, ikke de interesser Kleppe ønsket å fremme. I en viss forstand sto han på ”feil” side. Kleppe trakk ikke saken, men var lite engasjert, og gjorde svært få endringer i forhold til forslaget i proposisjonen.

Hvorfor så konfliktfylt?

Kjølv Egeland gjennomgikk i sin hovedoppgave i statsvitenskap fra 1973 Stortingets behandling av 14 saker om forskning, den siste i 1970. I 13 av sakene var komitéinnstillingen enstemmig, unntaket var saken om den teknisk-naturvitenskapelige forskningen i Norge (1967), og dissensen var begrenset.¹⁷⁸ Videre har Egeland sett på varigheten av stortingsdebatten, målt i antall sider i Stortingets forhandlinger, som uttrykk for Stortingets interesse for disse sakene. Egelands konklusjon er at forskningspolitikken er relativt fri for politiske konflikter. Den samme konklusjonen har Skoie trukket.¹⁷⁹

Debatten omkring etableringen av FMD bryter langt på veg dette mønsteret av konsensus. Uenigheten kom imidlertid ikke til uttrykk i komitéinnstillingen – som kan antyde en svakhet i den metoden Egeland benyttet i sin gjennomgang – og den fulgte ikke partipolitiske skillelinjer, men reflekterte konflikter innad i to av partiene, Arbeiderpartiet og Venstre. Konflikten om etableringen var også et tema internt i regjeringen, og gjorde behandlingen vanskelig.¹⁸⁰ Stortingets interesse for saken må betegnes som svært stor.¹⁸¹

Konflikten om fondsetableringen i Stortinget gjaldt ikke forskning i sin alminnelighet, men avgrenset til én sektor. Det underliggende tema gjaldt forbrukerpolitikk – om forbrukerne utgjorde en form for fellesskap med felles, identifiserbare interesser, og om myndighetene gjennom sin politikk skulle sette i verk særskilte tiltak for å ivareta denne gruppens interesser. Det var spørsmålet om forbrukernes stilling i fondet som fenget politisk interesse og ga saken en tilleggsdimensjon ut over selve forskningen.

Fra forbrukerhold ble det, da frontene sto som steilest, hevdet at markeds- og distribusjonsforskning, ville være til *skade* eller virke *negativt* for forbrukerinteressene, og tjene salgs- og produsentinteresser. Motstanderne av fondsetableringen fryktet at forskningen ville bidra til en uønsket utvikling, som pågående markedsføring, økt kjøpepress og sentralisering, i korthet at forskningen ville bidra til at økonomiske interesser kom foran hensyn til kunder og forbrukere. Forholdet mellom allmenne interesser og næringsinteresser var i noen grad berørt i Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling, der det het at forskning

¹⁷⁸ Egeland (1973), s. 140f. Dissensen fra Asbjørn Holm, SF, gjaldt omfanget av atomforskning.

¹⁷⁹ Skoie (2005), s. 265.

¹⁸⁰ Inger Louise Valle kommenterer etableringen av FMD i sine memoarer som en av de vanskelige sakene hun hadde vært med på å behandle, fordi hun var tvunget til å gå inn for en sak hun egentlig var motstander av. (Valle (1989), s. 97.)

¹⁸¹ I Stortingets forhandlinger er debatten gjengitt over 22 sider. (Stortingets forhandlinger 1971, s. 2447-2468.) Bare i én av de 14 sakene Egeland gjengir, er mer omfangsrik, om den teknisk-naturvitenskapelige forskningen fra 1967 som var på 75 sider og den klart største.

knyttet til enkeltbransjer eller -bedrifter skulle støttes bare dersom den ga allment akseptable resultater.

Disse synspunktene, at forskningen ville være til skade for eller en trussel mot allmenne fellesinteresser, hadde tidligere ikke vært framtrødende i forhold til forskning. Det ser eksempelvis ikke ut til at arbeidstakernes organisasjoner eller andre oppfattet teknisk-industriell forskning som en trussel mot sine interesser og arbeidsplasser. Kampen om forbrukerforskningen var derfor mer enn en kamp om ressurser, oppmerksomhet og posisjoner, men gjaldt også spørsmål om forbruk og samfunnsutvikling. Det var dette som ga saken dens framtrødende politiske konfliktdimensjon.

Arbeiderpartiet og politisk styring

Storingsrepresentanter fra Arbeiderpartiet, både på motstander- og tilhengersiden av fondsetableringen, gjorde seg i denne saken til talsmenn for politisk styring av forskning, som en forsikring om at forskningen ikke skulle komme på avveie. Partiets representanter ønsket å gi departementet sterkere innflytelse over fondets virksomhet, og gjennom vedtektene begrense handlingsfriheten til det styret som skulle oppnevnes.

Ingen fra Venstre uttrykte seg i tilsvarende vendinger. Imidlertid ønsket også representanter fra dette partiet én fra departementet inn som fullverdig medlem av fondsstyret. Høyre tok klart avstand fra politisk styring. Partiet gikk mot å begrense styrets handlingsrom, og ønsket heller å delegerer beslutninger fra departementet til institusjonen. På dette punktet hadde partiet en annen oppfatning enn Hovedkomiteen, som ønsket å bygge opp departementenes egen kompetanse i og engasjement for forskning.

Arbeiderpartiet kan imidlertid ikke entydig tas til inntekt for at departementsfinansiert forskning skulle underlegges et strengt kontroll- og styringsregime. Kleppe, partiets ledende ideolog i spørsmål omkring forvaltningens rolle og ansvar, gikk som hovedinnleder på en konferanse arrangert av DNA, LO og AOF om forskning i 1970, *ikke* inn for politisk styring. Imidlertid mente Kleppe forholdet mellom forskere og departementene *som brukere* av forskning var et ”fruktbart spenningsfelt”, uten å angi noen særskilt styringsrolle for departementene.¹⁸² Ingvald Ulveseth, den andre hovedinnlederen på konferansen, tok i sitt innlegg til orde for en demokratisering av forskningsinstitusjonene, blant annet vet at fagbevegelsen ble representert i styrende organer.¹⁸³ Dessuten støttet Ulveseth prinsippet om at hvert departement skulle ha en sterk rolle i forhold til å prioritere forskning innenfor sine respektive saksfelt.

Representanter for Arbeiderpartiet argumenterte *for* politisk styring og kontroll av forskning. Det ser imidlertid ikke ut til at dette gjaldt all forskning, men denne aktuelle saken spesielt, og argumentasjonen var mer kontekstuell enn prinsipiell. Imidlertid ønsket Arbeiderpartiet i større grad enn de andre partiene departementene inn som brukere av forskning, og som deltakere i drøftinger omkring prioritering av oppgaver. På dette området markerte Høyre et annet syn, kompetanse for slike oppgaver skulle bygges opp *utenfor* departementene.

¹⁸² Kleppe (1970), s. 14f.

¹⁸³ Ulveseth (1970), s. 75f. LO fikk en plass i FMDs styre i 1971. Senere på 1970-tallet fikk LO inn en representant i NTNFs styre.

Et tredje framstøt for et nytt forskningsråd?

Etter etableringen av NAVF og NLVF i 1949, gikk det mer enn 20 år før et nytt forskningsråd ble etablert (NFFR i 1972). Den rådende holdningen i forskningsrådene og Hovedkomiteen var at det ikke burde etableres flere forskningsråd. Ifølge Hans Skoie var det kun to forsøk som utfordret denne doktrinen, i tillegg til Fiskeriforskningsrådet også et forsøk på å etablere et råd for forbruksforskning på 1960-tallet, men dette førte ikke fram. Representerte forsøket på å etablere et råd for markeds- og distribusjonsforskning et tredje framstøt?

Varehandelens forslag om å etablere et nytt forskningsråd, tilsvarende det NTNMF var for industrien, bar preg av å være ønsketenkning og fokus rettet mot symboler. For Willoch og Handelsdepartementet var ikke rådsforslaget det sentrale, men ønsket om å få i gang forskning som kunne bidra til varehandelens utvikling. Tanken om et forskningsråd innenfor varehandel og distribusjon fikk imidlertid fornyet kraft i løpet av prosessen, gjennom generalsekretær Fjellbirkelands energiske engasjement i saken. I første omgang luftet han tanker om å en kursomlegging i NAVF, i retning av å bli en forskningspolitisk aktør med oppmerksomheten i større grad rettet mot departementenes forskningsbehov. Da dette ikke ga noe resultat, forsøkte han å få etablert et eget forskningsråd innenfor det merkantile området, men på grunn av sterk motbør i Handelsdepartementets utredningskomité ble rådsforslaget aldri fremmet utenfor komitémøtene, og ble derfor heller ikke noe tema i det offentlige ordsiftet om saken.

Erling Fjellbirkeland var en hovedaktør i norsk forskningspolitikk, og det er flere grunner til å rette oppmerksomheten mot hans initiativ i denne saken. I 1969-70, da denne saken sto på dagsordenen, ledet han utvalget som utredet organiseringen av fiskeriforskningen, et arbeid som resulterte i etableringen av Norges fiskeriforskningsråd. Videre var Hovedkomiteen i gang med å utrede den framtidige organiseringen av norsk forskning, som munnet ut i komiteens melding fra 1971. Når Fjellbirkeland forsøkte å få Handelsdepartementets utredningskomité til å gå inn for et forskningsråd på området, må det derfor tillegges vesentlig betydning.

Det som skaper usikkerhet om tyngden i Fjellbirkelands forslag, er at det ikke er spor av dette forslaget i Hovedkomiteens saksdokumenter. I høringsuttalelsen til Handelsdepartementet fra mai 1970 gikk komiteen klart og forbeholdsløst *mot* etableringen av et nytt råd. Fjellbirkelands initiativ og ideer med sikte på å etablere et forskningsråd på området, var ikke basert på støtte i Hovedkomiteen, og muligens ikke drøftet på komiteens møter i det hele tatt. Dette initiativet har derfor noe av det samme preget som framstøtet overfor NAVF høsten 1968 – en lufting av en mulig modell eller en idéskisse, men ikke nødvendigvis et reelt forslag som Hovedkomiteen uten videre kunne slutte seg til.

I komitéinnstillingen ble det pekt på tre forhold som gjorde en eventuell rådsorganisering problematisk; at forskningen på området var svært begrenset, at fagområdet var tverrfaglig, og at det var svært mange interessegrupper knyttet til denne forskningen, flere enn det som gjorde en tilfredsstillende representasjon mulig.¹⁸⁴ Bare forklaringen om forskningens begrensede omfang er reell. De to siste forholdene, at et fond ikke var mulig fordi fagområdet var tverrfaglig, eller at de mange interessegrupper ikke ville bli tilstrekkelig representert i et råd, virker kunstig. En vel så viktig forklaring er mangelen på støtte til å etablere et nytt råd. I det politiske miljø gikk sentrale personer som Kleppe (A) og Langslet (H) mot etableringen av et nytt råd innenfor dette området, og i Stortinget var dette ikke noe sentralt tema. For

¹⁸⁴ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 50. Også Skoie viser til disse tre forholdene i sin omtale. (Skoie (1984), s. 81.)

fiskeriforskningen derimot, stilte dette seg annerledes, og flere stortingsrepresentanter engasjerte seg til fordel for etableringen av et nytt forskningsråd for denne sektoren.¹⁸⁵

Framstøtet for å etablere et nytt forskningsråd for markeds- og distribusjonsforskning manglet støtte både på politisk hold og fra relevante forskningsmiljøer. Dette var situasjonen også for Forbrukerforskningsutvalget på 1960-tallet, da spørsmålet om et eget råd for forbruksforskning sto på agendaen. I motsetning til hva tilfellet var for forbruksforskningen den gang, ble planene for markeds- og distribusjonsforskning omsatt i praksis – ikke i form av et råd, men et fond.

Mot et råd for anvendt samfunnsforskning

Spørsmålet om nye forskningsråd kom imidlertid på alvor inn på den politiske agenda da regjeringen Bratteli i 1975 foreslo at det skulle etableres et råd for anvendt samfunnsforskning. Samfunnsfagene var i rask vekst, og myndighetene etterspurte i økende grad relevant forskning som grunnlag for politikk og utforming av *offentlige* tjenester. I prinsippet omfattet dette også deler av FMDs virksomhet. Spørsmålet om FMDs eventuelle tilknytning til dette rådet ble imidlertid ikke reist som et tema – som kan ha skyldtes at FMDs virksomhet for en stor del var knyttet til *privat* tjenesteyting. Debatten om rådet for anvendt samfunnsforskning har imidlertid visse likhetstrekk med debatten om organiseringen av FMD.¹⁸⁶

Arbeiderpartiet ønsket å etablere et forskningsråd som et redskap for politisk planlegging og samfunnsutvikling. Høyre på sin side gikk mot å etablere et forskningsråd som hadde politisk styring av forskning som formål. Sosialistisk Venstreparti som kom inn på Stortinget i 1973, var også motstander av et nytt forskningsråd for samfunnsplanlegging, fordi departementene representerte ”establishment” og ”planleggingsteknologi”, og kunne true forskningens frihet. På dette punkt skilte SV seg fra den radikale fløyen i Arbeiderpartiet, de som gikk lengst i å argumentere for politisk styrt forskning.¹⁸⁷

Som tilfellet var med FMD, var også mange av de relevante faglige miljøene kritiske, og de eksisterende forskningsrådene var lite begeistret for å få en ny konkurrent. I særlig grad gjaldt dette NAVF, med den samfunnsvitenskapelige delen i spissen. Også NTNF var kritisk til forslaget, og oppfattet etableringen av et nytt råd som en mulig trussel mot sine posisjoner.

Som et slags kompromiss ble *Rådet for forskning for samfunnsplanlegging* (RFSP) etablert som et femte fagråd i NAVF, i tillegg til rådene for humaniora, medisin, naturvitenskap og samfunnsvitenskap. I RFSP eksisterte det en oppfatning av at fagrådet aldri ble fullt ut en del av NAVF.¹⁸⁸ I 1986 vedtok Stortinget å etablere et eget forskningsråd for anvendt samfunnsforskning på basis av RFSP.

¹⁸⁵ Skoie (2005), s. 107.

¹⁸⁶ Innenfor samfunnsfagene hadde sosialantropologen Fredrik Barth vært inne på ideen om et råd for anvendt samfunnsforskning allerede i 1969. (Emblem (1998), s. 159.)

¹⁸⁷ Skoie (2005), s. 109ff.

¹⁸⁸ Thornquist, 24.06.2004.

4 Fra konflikt til stabilitet

FMD fikk en trang fødsel. Forslaget ble møtt av omfattende motstand, og i stortingsdebatten ble det gitt tydelige signaler om at virksomheten ville bli fulgt nøye. Fondet ble etablert som *midlertidig* ordning, med klare signaler om at ikke bare organisasjonsformen, men også virksomheten i sin helhet ville bli tatt opp til ny vurdering etter en tid, eventuelt i samband med en bredere gjennomgang av organiseringen av norsk forskning. I Regjeringens stortingsmelding om norsk forskning fra 1976, ble FMD ikke viet nevneverdig oppmerksomhet. Først i 1978 la regjeringen fram en stortingsmelding om FMD.¹⁸⁹

Dette kapitlet omhandler perioden fram til denne meldingen ble lagt fram. Et hovedspørsmål er hva slags institusjon FMD i praksis utviklet seg til å bli, sammenlignet med planene og utredningsarbeidet som lå til grunn for etableringen. Et viktig element i dette er hvilke mulige konsekvenser den omfattende motstanden mot etableringen fikk,

- økonomisk, i form bevilgninger fra over statsbudsjettet,
- for Fondets faglige orientering, særlig i forhold til forbrukerforskning, som var et hovedtema i debatten om etableringen, og
- institusjonelt, i forhold til FMDs rolle og oppgaver som både finansierende og forskningsutførende institusjon.

Stortinget la til grunn at det ikke skulle etableres et nytt forskningsinstitutt, men åpnet for at det kunne gjennomføres forskning i fondets egen regi. Dette var bakgrunnen for at det kunne utvikle seg et forskningsmiljø i fondssekretariatet. Hva karakteriserte dette miljøet, sammenliknet med andre institusjoner, og hva slags forskning ble utført? Et sentralt aspekt i denne sammenheng er også denne forskningens brukerorientering, et spørsmål som vil bli viet større oppmerksomhet i kapittel 5.

4.1 Utilstrekkelige bevilgninger

I Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling fra 1970 var det lagt opp til en rask opptrapping i fondets budsjetter.¹⁹⁰ For året 1971, som komiteen la til grunn var det første *hele* driftsåret, var forslaget 3,55 millioner kroner (tilsvarende 12 årsverk). Deretter skulle bevilgningene stige relativt raskt, til 5,75 millioner (20 årsverk) i 1972 og 8,1 millioner (28 årsverk) i 1973, alt angitt i 1969-kroner. En slik opptrapping ville gjøre FMD om lag jevnstor med det industrinære Bransjeforskningsfondet, som i 1970 mottok 6,5 millioner kroner over statsbudsjettet, og som komiteen benyttet som sammenligningsgrunnlag.¹⁹¹

I proposisjonen var det ikke tatt stilling til komiteens opptrappingsplan, annet enn at departementet tok sikte på en utbygging av fondet i de nærmeste år.¹⁹² I statsbudsjettet for 1971 fra regjeringen Borten, som ble behandlet før konfliktene om etableringen for alvor brøt løs, var FMD oppført med 1,5 millioner kroner.¹⁹³ Denne bevilgningen var ikke basert på et helt års virksomhet, men på oppstart i løpet av 1971. Dersom en legger til grunn at

¹⁸⁹ St.meld. nr. 46 (1978-79).

¹⁹⁰ Fondet for markeds- og distribusjonsforskning fikk, i likhet med bl.a. Bransjeforskningsfondet, årlig regulære bevilgninger over statsbudsjettet. Det var ikke en intensjon å bygget opp et særskilt "fond" med årlig avkastning som finansielt grunnlag for virksomheten.

¹⁹¹ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 47 og 52f.

¹⁹² Ibid, s. 7.

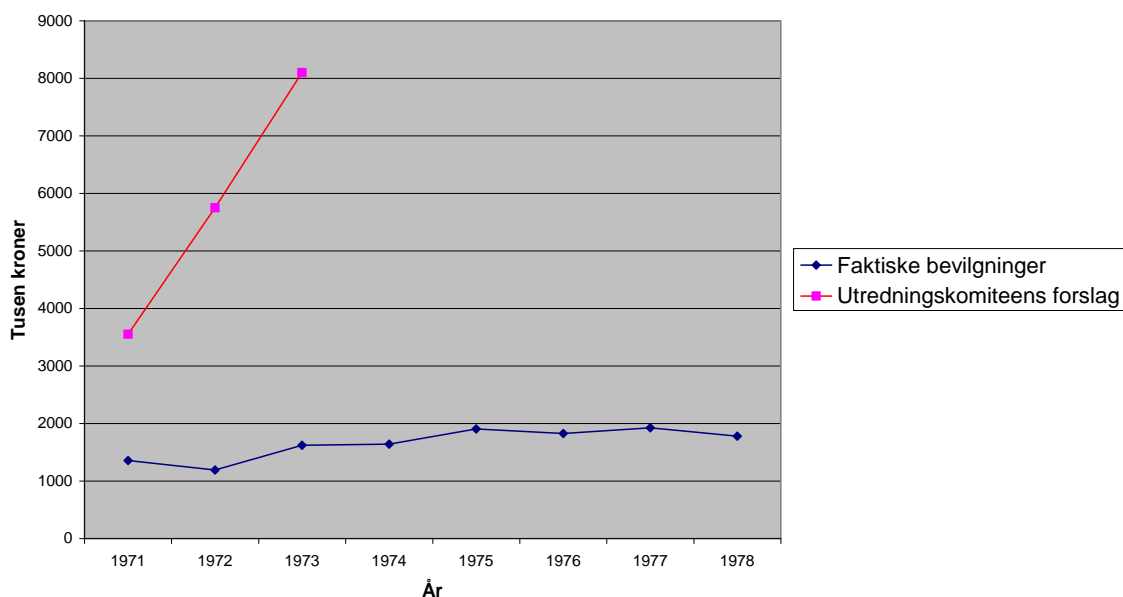
¹⁹³ St.prp. nr. 1 (1970-71), HD, kap. 825.

virksomheten ville komme i gang i andre halvår, var dette ikke vesentlig lavere enn i komitéinnstillingen.

Tildelingene for 1972 var nominelt uforandret, og et alvorlig tilbakeslag i forhold til utredningskomiteens ambisiøse planer.¹⁹⁴ Imidlertid var det en markert vekst i budsjettet for det påfølgende året, 1973, nominelt på hele 47 prosent (36 prosent i volum), og den sterkeste veksten for FMD i løpet av 1970-årene. Dertil inneholdt budsjettproposisjonen for 1973 løfterike formuleringer om at det var ”stort behov for forskning på dette området. Bevilgningene vil derfor etter hvert søkes øket.”¹⁹⁵ Dette fikk imidlertid ingen bærende betydning.

For de som hadde håpet og trodd på en rask vekst i budsjettene, måtte den påfølgende utviklingen ha kommet som en serie skuffelser. Bevilgningene steg noe, men på andre halvdel av tiåret var den nominelle veksten knapt tilstrekkelig til å holde tritt med lønns- og prisveksten, jf figur 4.1. Bevilgningene til FMD tilsvarte et aktivitetsnivå som utgjorde vel 50 prosent av det utredningskomiteen hadde angitt for *første* driftsår, det vil si *før* den foreslåtte opptrappingen kom i gang, og bare 20 prosent i forhold til det nivået utredningskomiteen hadde antydnet for virksomheten etter to års opptrapping.

Fig 4.1 Bevilgninger til FMD, 1971-1978, faste priser (1969)



Kilde: St.prp. nr. 37 (1970-71); St.prp. nr. 1, årene 1970-1978.

Den bratte stigningen i budsjettene utredningskomiteen la opp til, 62 prosent det første året og 41 det andre (volum), fortøner seg som i overkant ambisiøse, og ble aldri en realitet.¹⁹⁶ Det ble heller ikke vekstsignalene i proposisjonen om etableringen fra 1971. Med unntak av 1973-budsjettet var veksten i tildelingene små, og 1970-tallet som helhet preget av vedvarende

¹⁹⁴ Driften i 1972 fikk et større volum enn det bevilgningene alene tilsa, idet i overkant av én millioner kroner av bevilgningen fra 1971 var ubenyttet. FMD Årsmelding, 1971.

¹⁹⁵ St.prp. nr. 1 (1972-73). HD, kap 825.

¹⁹⁶ Hovedkomiteen bemerket i sin høringsuttalelse til Hanssen-komiteens innstilling at budsjettene ikke måtte skje raskere enn at alle prosjektene fikk en faglig forsvarlig behandling. (Brev fra HK til HD 04.05.1970. HDs arkiv; St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 7.)

stagnasjon. FMD ble dermed en miniutgave av det Holbæk-Hanssen-komiteen, med støtte fra Handelsdepartementet og Willoch, hadde lagt opp til. Den manglende veksten kan neppe forklares ut fra en vurdering av virksomheten som var gjennomført, men var i klartekst et uttrykk for at FMD ikke var prioritert.

Manglende støtte i regjering og Storting

I mars 1971 gikk den borgerlige samlingsregjeringen Borten (Sp, H, KrF, V) av, og ble etterfulgt av regjeringen Bratteli (A), som satt fram til oktober 1972 (etter folkeavstemningen omkring norsk medlemskap i EEC). Deretter kom en sentrumsregjering (KrF, V, Sp) med Lars Korvald som statsminister, til makten. Korvald-regjeringen ble sittende ett år, til oktober 1973. Deretter hadde Arbeiderpartiet regjeringmakten uavbrutt helt fram til 1981, med Trygve Bratteli som statsminister fram til 1976 og deretter Odvar Nordli. Budsjetttutviklingen for FMD i denne perioden er med andre ord i all hovedsak et resultat av prioriteringer fra Arbeiderpartiets statsråder, med unntak statsbudsjettet for 1973 og framlegget til statsbudsjett for 1974.¹⁹⁷

Per Kleppe, handelsminister i Brattelis første regjering og en av partiets fremste talsmenn i forskningspolitiske spørsmål, hadde i 1970 tatt sterkt til orde for vekst og omfordeling av forskningsbevilgningene. Den moderate budsjetttutviklingen for FMD i den perioden han satt som ansvarlig statsråd, peker entydig i retning av markeds- og distribusjonsforskning ikke var i den kategorien forskning han ønsket å prioritere. Selv om forskningsinnsatsen på området i utgangspunktet var svært moderat, ville en økt innsats likevel i begrenset grad bidra i forhold til Kleppes forskningsprioriteringer, samfunnsomforming og svake gruppers interesser. Den andre årsaken til Kleppes lunkne holdning var trolig Fondets forhistorie. Etableringen av FMD var på mange måter et produkt fra den avgåtte regjeringen Borten, og i særlig grad handelsminister Kåre Willoch. Stortingsproposisjonen om fondsetableringen ble møtt med sterk skepsis i Stortinget, og var nær ved å lide totalhavari. Selv om Kleppe som statsråd opprettholdt forslaget, på tross motstand innad i regjeringsskollegiet (Valle) og i stortingsgruppa, ble Kleppe ingen støttespiller for FMD.

Avbruddet med sentrumsregjeringen, der Halvard Eika fra Venstre var handelsminister, betydde lite i forhold til FMD. Venstre hadde, i likhet med Arbeiderpartiet, hatt en tilspisset debatt om fondsetableringen våren 1971, uten at Eika hadde markert seg. I de påfølgende årene da Arbeiderpartiet hadde regjeringmakten, varierte budsjettene, med en viss oppgang i 1975, men med påfølgende stagnasjon og tilbakegang.¹⁹⁸ Interessen svant hen, og FMD havnet i en budsjettmessig bakevje.

Den beskjedne budsjetttutviklingen innbar ikke at FMD ble en organisasjon uten betydning. Innenfor sitt fagområde utviklet FMD seg til å bli en dominerende aktør.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Regjeringsskiftet både i 1972 og 1973 fant sted etter at forslaget til statsbudsjett var lagt fram. Verken regjeringen Bratteli eller regjeringen Korvald valgte å endre forslaget til statsbudsjett i forhold til FMD.

¹⁹⁸ Regjeringene Bratteli (II) og Nordli hadde følgende statsråder i Handelsdepartementet: Jens Evensen (1973-1974), Einar Magnussen (1974-1976), Hallvard Bakke (1976-1979) og Reulf Steen (1979-1981). Både Kleppe og Valle fortsatte som statsråder, Kleppe som finansminister (1973-1979) og Valle som justisminister (1973-1979). I 1976 ble en annen engasjert motstander av etableringen av FMD, Annemarie Lorentzen, utnevnt til statsråd i Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

¹⁹⁹ FMD ga i løpet av 1970-årene ut flere publikasjoner innenfor dette feltet enn den samlede tidligere publiseringen i Norge. (Arndt (1981); Gripsrud, Grønmo og Lorentzen (1982), s. 37.)

4.2 Flerfasettert forskningsfelt

I Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling fra 1970 var det trukket opp et ambisiøst forskningsprogram. Selv om tildelingene over statsbudsjettet bare ble om lag en femtedel av det nivået komiteen hadde angitt, ser dette ikke ut til å ha hatt betydning for Fondets forskningsprogram, annet en ved et lavere aktivitetsnivå enn det komiteen hadde lagt opp til. FMDs styre la til grunn at Fondets virkefelt var fastlagt av Stortinget, slik at bredden i ansvarsområdet ble opprettholdt.²⁰⁰ Allerede på et av de første styremøtene kunne formannen, Holbæk-Hanssen, vise til flere initiativ med sikte på å få i gang prosjekter på de aktuelle områdene.²⁰¹

Forbrukerforskning med fra starten

Spørsmålet om forbrukerforskningens plass hadde vært et sentralt spørsmål i debatten om fondets ansvarsområde. I Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling var forbrukerforskning omtalt som ett av syv prioriterte områder. Da dette spørsmålet ble drøftet i Stortingets administrasjonskomité på nyåret 1971, ga Holbæk-Hanssen i et eget skriftlig innspill til komiteen uttrykk for at ”forbrukerforskningen vil utgjøre *ett* – og et forholdsvis *begrenset aspekt* ved markeds- og distribusjonsforskningen”.²⁰²

Forskningen ved FMD ble i 1972 delt i to programområder, *Innenlandske markeds- og distribusjonssystemer* og *Ekstern handel*. Forbrukerforskningen var ikke et eget programområde, men forbrukerperspektiver var tatt med i beskrivelsen av markeds- og distribusjonssystemet, knyttet til strukturendringene i varehandelen og konsekvensene av disse, både overfor konsumentene og for mindre butikker i utkantstrøk. Samme år (1972) ble prosjektet *Forbrukernes informasjonsbehov og informasjonskilder* satt i gang, ledet av Johan Arndt ved NHH. Allerede i årsmeldingen for samme år kunne styret vise til de første publikasjonene dette prosjektet, og flere var ventet.²⁰³

I årsrapporten for 1973 refereres det til at forskningen ved FMD nå var delt inn tre programområder. *Forbrukerinformasjon* var kommet inn som et selvstendig, tredje område.²⁰⁴ Hva som var den direkte foranledningen til dette, framgår ikke av det tilgjengelige kildematerialet, men Arndts prosjekt var trolig en viktig medvirkende årsak.

Fra 1974 var betegnelsene som ble benyttet på de tre områdene, noe endret, til henholdsvis *Innenlandske distribusjonssystemer*, *Ekstern handel* og *Forbrukeren i markedssystemet*. Denne inndelingen ble opprettholdt gjennom den resterende del av Fondets virketid, bortsett fra en viss språklig og begrepsmessig fornyelse: Fra 1980 ble betegnelsen *Utenrikshandel* benyttet, og fra 1983 *Innenlandsk distribusjon* og *Forbrukerforskning*. Inndelingen i de tre områdene var imidlertid grunnleggende for Fondets faglige identitet.²⁰⁵ Forbrukerforskningen

²⁰⁰ FMD Møtereferat nr. 1-71. Styremøte 08.07.1971.

²⁰¹ FMD Møtereferat nr. 2-71. Styremøte 23.08.1971.

²⁰² *Momenter vedr. fondet for markeds- og distribusjonsforskning*. Notat fra Leif Holbæk-Hanssen til Stortingets administrasjonskomité, vedlagt brev fra Holbæk-Hanssen til Finstad, 10.02.1971. Kopi i NHHs arkiv. Uthevinger er gjort av T.E.

²⁰³ FMD Årsmelding, 1972.

²⁰⁴ FMD Årsrapport, 1973.

²⁰⁵ Denne inndelingen kom imidlertid ikke til syne i Handelsdepartementets budsjettproposisjoner. Først i framlegget til budsjettet for 1976 ble det referert til ”forbrukerinformasjon” som et tredje område innenfor FMDs virksomhet, og altså med en annen benevnelse enn den FMD benyttet. (St.prp. nr. 1 (1975-76), HD, kap. 825.)

var en del av Fondets virksomhet fra starten, og etablert som eget programområde under Holbæk-Hanssens ledelse.

Tre programområder

Området *Innenlandske distribusjonssystemer (Innenlandsk distribusjon)* omhandlet primært forskning om varehandelen og distribusjonssystemet, fra produsent til endelig bruk. Hovedvekten lå på beskrivelser og analyser av strukturer og utviklingslinjer i distribusjonssystemet, og på samspillet mellom aktørene i systemet. Dette omfattet både produsenter og handelsledd, og ulike funksjoner som kjøp og salg, transport, oppbevaring, informasjon og endelig anvendelse eller forbruk.²⁰⁶ Dette fagområdet lå nært opp til det som var utgangspunktet for varehandelens initiativ. Forskingen på området var relatert både til varehandelen og markedsnære, vareproduserende næringer, og til offentlig politikk, vesentlig innenfor Handelsdepartementets ansvarsområde. Dette forskningsområdet var i de første årene klart større enn de to øvrige, og la beslag på om lag 60-70 prosent av Fondets forskningsressurser. Senere ble områdene mer jevnstore, men fortsatt var dette programområdet det største.

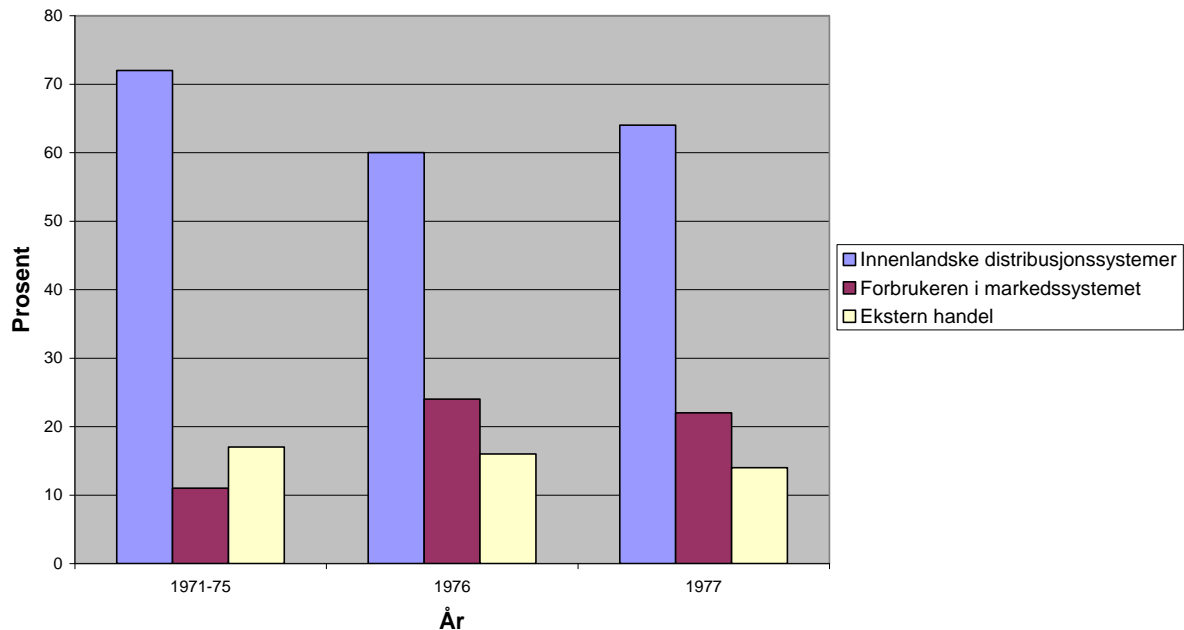
Innenfor *Ekstern handel (Utenrikshandel)* var det markedsforhold omkring eksport og import av varer og tjenester som sto i fokus. Internasjonal handel hadde økende betydning for Norge, blant annet på grunn av Norges tilknytning til internasjonale frihandelsregimer (EFTA, GATT). Forskingen på området skulle særlig ta sikte på å analysere utenrikshandelens betydning for norsk økonomi, og var relevant for eksport- og importnæringene, og for offentlig politikk. I tillegg til Handelsdepartementet omfattet dette også Industridepartementets og Utenriksdepartementets ansvarsområder.

Forbrukeren i markedet (Forbrukerforskning) var relatert til forskning om forbrukernes rolle i markeds- og distribusjonssystemet. Forbruksforskning kan grovt sett deles i to kategorier, én del som er rettet mot ulike typer forbruksprodukter og egenskaper ved disse, og en annen del som er rettet mot *forbrukeren*.²⁰⁷ FMD-forskningen falt innenfor den sistnevnte kategorien. I FMD var det forbrukerne som individer som var objekt for forskningen, som aktører i markedet, og som etterspørere av varer og tjenester. Forbrukeratferd var ikke kun relatert til økonomiske størrelser som priser og inntekt. En rekke andre aspekter sto sentralt, blant annet tidsbruk, hvem i husholdningene som gjorde innkjøp, holdninger i forhold til handel og reklamens betydning. For å understreke at det var *forbrukerne* som sto i fokus, i motsetning til produkter og forbruk, ble denne forskningen benevnt som *forbrukerforskning*, til forskjell fra det videre begrepet forbruksforskning. Forskingen på området var relevant primært for offentlig politikk, til dels innenfor Handelsdepartementets områder, men i vel så stor grad innenfor virkefeltet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Forbrukerrådet.

²⁰⁶ Omtalen av programområdene er basert på beskrivelsene i årsrapportene, 1973-78. Se også Gripsrud, Grønmo og Lorentzen (1982).

²⁰⁷ Forbruksforskning omhandlet eksempelvis også fysiske tester av forbruksartikler. Slik forskning foregikk ved Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) som ble etablert i 1970, og var en videreføring av det tidligere Statens forsøksordning som hadde vært i virksomhet siden 1930-tallet.

Figur 4.2 Fordelingen av FMDs midler på programområder, 1971-1977, prosent



Kilde: St.meld. nr. 46 (1978-79).

Som det framgår av figur 4.2, var programområdet *Innenlandske distribusjonssystemer* i denne perioden større enn de to andre programområdene til sammen, og reflekterer at dette var kjerneområdet for virksomheten. Samtidig er det verdt å bemerke den voksende betydningen til området *Forbrukeren i markedssystemet*. Området *Ekstern handel* fikk en beskjeden del av de midlene som var til rådighet, og var i 1976-77 det minste av de tre områdene. Fordelingen av ressurser på programområder ble i liten grad kommentert i stortingsmeldingen om Fondets virksomhet fra 1978, annet enn som en generell aksept av styrets disposisjoner.²⁰⁸

Fordelingen av midler på de tre områdene omfatter både eksterne bevilgninger og egeninitiert forskning, er dels et resultat av de valg styret og ledelse foretok, dels også et resultat av hva slags søknader som kom inn, og tilgangen på kvalifiserte kandidater innenfor de ulike områdene. Forbrukerforskningens relative vekst hadde dels sammenheng med god tilgang på kvalifiserte kandidater til FMDs egeninitierte virksomhet – sosiologer, statsvitere og andre samfunnsvitere som hadde færre attraktive muligheter på arbeidsmarkedet enn økonomer – dels økende tilgang på støtteverdige søknader fra andre institusjoner, i første rekke den samfunnsvitenskapelige instituttsektoren.

Markeds- og distribusjonsforskningen ble fra første stund definert som et *samfunnsvitenskapelig* forskningsfelt. Dette kom til uttrykk både i prosjektvalg og i de engasjerte forskernes faglige bakgrunn. Det største fagområdet var økonomi, og de økonomene som ble rekruttert, hadde hovedsakelig bakgrunn fra NHH i Bergen eller Universitetet i Oslo. Økonomiske perspektiver dominerte forskningen innenfor programområdene Ekstern handel og Innenlandske distribusjonssystemer.

²⁰⁸ St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 10.

4.3 Framveksten av et forskningsmiljø

Brukerdominert og topptungt styre

Styret besto, i samsvar med vedtektene, av ni representanter, alle med hver sin vararepresentant. Disse institusjonene og organisasjonene var representert:

- Norges handelshøyskole (NHH)
- Universitetene (samlet)
- Forbrukerrådet
- Norges Handelsstands Forbund (NHF)
- Norges Industriforbund (NI)
- Landbrukets Sentralforbund (LS)
- Noregs Fiskarlag
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norges Kooperative Landsforening (NKL)

I tillegg oppnevnte Handelsdepartementet en observatør til å delta på styremøtene med tale- og forslagsrett, men uten stemmerett. Fra og med 1973 fikk Forbruker- og administrasjonsdepartementet samme rettighet.²⁰⁹ I 1975 vedtok styret at også en representant for de ansatte skulle ha adgang til styremøtene.²¹⁰

Tallmessig dominerte brukerinteressene med hele syv representanter, mens vedtektene bare ga plass til to forskerrepresentanter i styret. På brukersiden var det næringslivsinteressene klart dominerende, mens forbrukerinteressene bare hadde én representant. Styrets sammensetning er viktig, men ikke noe entydig uttrykk på forholdene innad i et styre. Flere av de institusjonene og organisasjonene som var representert, som LO og NKL, hadde sammensatte formål, og var ikke entydig talerør for næringslivsinteresser. Det er også grunn til å understreke at de organisasjonene som var representert, hadde relativt små sekretariater med begrenset kapasitet til å vurdere de spørsmålene FMDs styre skulle behandle.²¹¹ I mange sentrale spørsmål var det forskerrepresentantene som forvaltet den innsikt og kompetanse som styret trengte, og som kunne legge avgjørende premisser for styrets behandling, eksempelvis i vurdering og eventuell tildeling av forskningsprosjekter (fondsfunksjon), og ved tilsetning og engasjement av forskere (instituttfunksjon).

Styrkeforholdet mellom brukere og forskere, eller mellom næringslivsinteresser og forbrukerinteresser, gir dessuten inntrykk av et vedvarende motsetningsforhold. Dette kan gi et misvisende inntrykk. Professor *Leif Holbæk-Hanssen* fra NHH hadde som vi har sett, selv omfattende næringslivsbakgrunn, og hans motiver og formål var i stor grad relatert til næringsinteresser, i første rekke til handelsnæringen.

Regjeringen oppnevnte Holbæk-Hanssen, Fondets ”founding father”, til styrets første leder. Denne posisjonen forlot han imidlertid allerede i 1973, da han gikk over i stilling som forskningssjef og faglig leder (på full tid) og fra 1975 til 1977 som vitenskapelig rådgiver (i kombinasjon med professorat på NHH).²¹² Deretter fungerte han som faglig rådgiver for styret helt fram til 1985, og møtte normalt på styrets møter.

²⁰⁹ FMD Årsmelding, 1973.

²¹⁰ FMD Møtereferat nr. 7-75. Styremøte 08.12.1975.

²¹¹ Angell, 25.04.2008.

²¹² Sammensetningen av og endringer i FMDs styre og stab framgår av FMDs årsrapporter og –beretninger.

Som ny styreleder etter Holbæk-Hanssen oppnevnte regjeringen i 1973 *Ole Christian Moe* fra Norges Industriforbund, til daglig direktør på bedriften DeNoFa Lilleborg. I likhet med Holbæk-Hanssen hadde Moe tatt del i Handelsdepartementets utredningskomité, og fortsatte som medlem og leder av FMDs styre helt fram til 1986, det vil si gjennom mesteparten av Fondets virksomhet. Moe var imidlertid ikke den eneste gjengangeren i FMDs styre. Norges Handelsstands Forbund, den organisasjonen som først hadde tatt initiativet til en særskilt forskningsinstitusjon innenfor varehandel, marked og distribusjon, fikk aldri posisjonen som leder av styret, men var representert i FMDs styre på høyeste nivå, administrerende direktør *Herman Scheel*, som satt i FMDs styre fram til 1983.

Forbrukerrådet valgte i første omgang sin leder, fylkesmann *Ebba Lodden*, til å representere rådet i FMD-styret. Hun hadde tatt aktivt del i motstanden mot etableringen av FMD i 1971 (side 57), og møtte i FMDs styre fram til 1978. Senere møtte andre rådsmedlemmer, Gro Hillestad Thune i én periode og deretter Thor Haabeth.

Også forskningsinstitusjonene møtte i FMD med sine ”tyngste” representanter. Etter at Holbæk-Hanssen ble ansatt som forskningssjef, var NHH representert ved professorene Agnar Sandmo (1973) og *Johan Arndt* (1974-83). Arnt var i likhet med Holbæk-Hanssen en pioner innenfor markeds- og distribusjonsforskning i Norge, særlig innenfor forbrukerrelatert forskning. Universitetene hadde én felles representant i styret, og plukket i første omgang ut professor *Preben Munthe* som hadde stått sentralt i etableringsprosessen. Munthe gikk imidlertid ut av styret allerede i 1973, og ble etterfulgt av dosentene Hans Heli (til 1977) og Hilde Bojer (1977-83). *Tor Rødseth*, som var rekruttert fra Holbæk-Hanssens miljø ved NHH og deretter professor i økonomi ved Universitetet i Bergen, var vararepresentant i størstedelen av perioden og møtte på mange av møtene, og ble fast styremedlem fra 1983.

Oppgaven som Handelsdepartementets observatør ble i første omgang ivaretatt av handelsdirektør *Per Glad*. Han hadde spilt en svært sentral rolle i etableringsprosessen, både innad i departementet og i Holbæk-Hanssen-utvalgets arbeid. Etter kort tid (1972) ble han etterfulgt av underdirektør *Bjørn Vidar*, som tidligere hadde vært tilsatt i Norsk Produktivitetsinstitutt, og hadde vært medlem av Holbæk-Hanssen-utvalget. Fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet møtte fram til 1980 *Ole Jacob Broch*, ekspedisjonssjef i Forbrukeravdelingen. Som – hyppig møtende – vararepresentant (i hele FMDs virketid) deltok *Ole-Erik Yrvin*, rådgiver i departementet og en nøkkelperson i alle saker som angikk FMD. Yrvin hadde en fortid som aktør i forbindelse med etableringen av FMD – som tillitsvalgt i Norsk Studentunion bidro Yrvin sterkt til å mobilisere Forbrukerrådet til kamp mot etableringen. Hans forbrukerpolitiske engasjement førte til at han ble rekruttert til FAD av statsråd Valle i 1971.²¹³

I tillegg til at FMDs styre tallmessig var brukerdominert, er to andre karakteristika fremtredende. Det ene er at institusjonene og organisasjonene i stor grad valgte ut representanter fra sine øverste sjikt, blant ledere og tillitsvalgte. Det andre er at styresammensetningen vitner om høy grad av kontinuitet, svært mange av representantene deltok i flere (treårige) perioder. Dette var viktig for å bygge tillit i stedet for konflikt mellom de grunnleggende interesse motsetningene i FMDs virkefelt og oppgaver, og bidro til konsistens og forutsigbarhet i styrets arbeid. Ikke minst var dette viktig også for å skape stabilitet omkring virksomheten etter en meget turbulent etableringsfase.

²¹³ Yrvin, 20.01.1998.

Fra enmannsdominans til kollektiv ledelse

Forskningsmiljøet ved FMD ble fra starten av sterkt preget av Holbæk-Hanssens faglige ledelse og autoritet. Dette kom til uttrykk i faglig profilering, rekruttering og temavalg. I utredningsarbeidet og i etableringsfasen hvilte den faglige ledelsen av virksomheten i hovedsak på hans skuldrer. Også etter at han gikk av som forskningssjef i 1975 og vitenskapelig rådgiver i 1977, spilte han en sentral rolle. FMD kunne derfor nyte godt av Holbæk-Hanssens faglige tyngde og erfaring til langt inn på 1980-tallet, og av den tillit han nøt godt av blant brukere og aktører innenfor varehandelen.

Styret ansatte i 1971 Arne Finstad, tidligere sekretær for Holbæk-Hanssen-komiteen, som Fondets direktør. Finstad forlot imidlertid denne stillingen allerede i 1972. En ny direktør, Otto Carlsen, ble tilsatt, men etter at han sluttet i 1976, besluttet styret at Fondets daglige ledelse skulle utøves av en forskningssjef, mens administrative funksjoner skulle ledes av en kontorsjef. Ved utlysning av stillingen som forskningssjef var det imidlertid ingen av søkerne som ble funnet kvalifiserte. Ledelsesmodellen med en forskningssjef som øverste faglig ansvarlig, kunne derfor enn så lenge ikke brukes. Etter forslag fra Holbæk-Hanssen besluttet styret at fondets daglige ledelse skulle utøves av en kontorsjef og tre forskningsledere.²¹⁴

Samtidig besluttet styret at et styreutvalg skulle vurdere tre av stabens forskere – Geir Gripsrud, Tore Lorentzen og Sigmund Grønmo – i forhold til stilling som forskningsledere på hvert sitt område, henholdsvis *Innenlandske distribusjonssystemer*, *Ekstern handel* og *Forbrukeren i markedet*. Utvalget fant alle de tre kandidatene vel kvalifiserte, og allerede på det påfølgende styremøtet ble de tilbudt stillingene.²¹⁵ I tillegg fikk Åge Hadler stillingen som kontorsjef.²¹⁶ Også han var rekruttert internt. Denne lederkvarteret er på mange måter typisk for rekrutteringen til FMD. De hadde alle blitt rekruttert til FMD på et tidlig tidspunkt i institusjonens virketid, mens Holbæk-Hanssen var forskningssjef, og de ble værende. Først tiåret senere ble det utskiftninger i ledersjiktet.²¹⁷ Disse lederne var skolert av Holbæk-Hanssen, og videreførte i hovedsak den forskningstradisjonen han sto for.

Noen forskjeller er det likevel verd å bemerke. Holbæk-Hanssen hadde som tidligere omtalt, lang erfaring fra praktisk næringsvirksomhet, og hadde opprettholdt nære kontakter med handelsnæringen. Den påtroppende lederkvarteret var på sin side alle unge, omkring de 30, relativt nyutdannede, og hadde begrenset erfaring fra arbeidslivet utenfor forskerkontorene, eller fra den virksomhet som flere av deres sentrale brukergrupper erfarte. Gripsrud og Lorentsen var begge sosialøkonomer, og hadde vært med i FMD fra starten. Hadler var geograf og hadde gjennomført forskningsprosjekter i FMD-regi siden starten, og hadde også tatt del i utredningsarbeidet i forbindelse med etableringen. Grønmo var magister i statsvitenskap, men utviklet sin forskning sterkere i retning av sosiologi, og hadde før han ble tilsatt i FMD i 1975, i noen år vært knyttet til Institutt for samfunnsforskning (ISF).

Overgangen til en kollektiv ledelse i 1976 innebar at hver av de tre forskningslederne fikk ansvar for *sine* respektive forskningsområder, men de hadde liten innflytelse på *hverandres*

²¹⁴ FMD Møtereferat nr. 5-76. Styremøte 19.08.1976. I referatet heter det at det kunne være aktuelt å tilsette en forskningssjef på et senere tidspunkt.

²¹⁵ FMD Møtereferat nr. 6-76. Styremøte 20.09.1976. Styreutvalget besto av Arnt, Heli og Rødseth.

²¹⁶ Stillingen som kontorsjef ble i 1983 omgjort til stiling som direktør. De tre forskningslederne beholdt imidlertid det faglige ansvaret på sine respektive områder.

²¹⁷ Lorentzen sluttet i 1985, Hadler i 1986 og Gripsrud i 1987 (både Lorentzen og Gripsrud etter ett års forutgående permisjon). (FMD Årsberetning, 1985, 1986 og 1987.)

områder. Denne kollektive modellen for ledelse kan derfor ha bidratt til en sterkere deling av virksomheten enn om ansvaret for virksomheten hadde vært samlet på én hånd.

Et lite og ungt miljø

Forskningsmiljøet ved FMD besto på 1970-tallet av et fåtalls personer. I 1977 var det 13 heltidsansatte ved institusjonen, derav fire i administrative stillinger.²¹⁸

Rekrutteringsmønsteret var det samme som for forskningslederne, de fleste kom som nyutdannede fra universitet eller høyskole, og fikk sine første erfaringer som forskerrekutter, forskere og arbeidstakere fra FMD. Denne rekrutteringsprofilen skyltes to forhold. For det første fantes det i svært liten grad noen rekrutteringsbase av kompetente forskere på dette området. Allerede i årsmeldingen for 1972 ble problemene med å rekruttere kvalifiserte medarbeidere viet stor oppmerksomhet. Det fantes en viss tilgang på folk med generell kompetanse i fag som økonomi og geografi, men Fondet måtte selv skaffe sine medarbeidere spesiell kompetanse innenfor Fondets forskningsområde.²¹⁹ For å bøte på dette problemet ville fondsstyret prioritere tildelinger av stipender til yngre medarbeidere, og å trekke de inn som assistenter i forskningsprosjekter som ble gjennomført i Fondets regi.

For det andre hadde posisjonene ved FMD karakter av å være midlertidige. I tråd med forutsetningene fra Stortinget, skulle det ikke bygges opp en stab av *faste* forskere. Forskerne som gjennomførte prosjekter i Fondets egen regi, var i prinsippet *midlertidig tilsatt*, der tilsetningens varighet var betinget av de prosjektene som til enhver tid ble gjennomført. Sett med arbeidstakerøyne kunne en tilsetning ved FMD derfor være mindre attraktiv enn ved en annen statlig institusjon, der forskerne var eller kunne være fast ansatte.

I praksis hadde imidlertid engasjementene ved FMD lenger varighet, og var ikke avgrenset til gjennomføringen av enkeltprosjekter. Det utviklet seg derfor snart et stabilt forskningsmiljø ved institusjonen, et miljø som hevdet egne oppfatninger og la viktige premisser for forskningens innhold, valg av temaer og i fordeling av ressurser. Virksomheten hadde i det vesentlige felles trekk med samfunnsvitenskapelige, statlige forskningsinstitutter, men uten at de ansatte hadde formell status som fast tilsatte.

FMD var likevel en populær arbeidsplass. Mange av de som ble rekruttert, ble værende, slik tilfellet var med forskningslederne. Til tross for at tilknytningsformen for de ansatte var usikker, var det i staben mange som etter hvert opparbeidet lang fartstid i institusjonen, som bidro til stabilitet og kontinuitet.

4.4 Fond og institutt

FMD skulle bidra med midler til markeds- og distribusjonsforskning ved andre forskningsinstitusjoner og organisasjoner (fondsfunksjon), i tillegg til å kunne utføre forskning ved egen institusjon (instituttfunksjon). Det fantes et fåtall andre forskningsfond. Bransjeforskningsfondet og Industriens utviklingsfond som Industridepartementet etablerte på 1960-tallet, var begge små sammenlignet med forskningsrådene, men vesentlig større enn FMD. Fondet var imidlertid det eneste av disse som utførte forskning i egen regi, og denne dobbelte oppgaven gjorde FMD forskjellig fra andre norske forskningsinstitusjoner.

²¹⁸ FMD Årsberetning, 1977.

²¹⁹ FMD Årsmelding, 1972. I årsmeldingen ble rekruttering til bransjeforskning framhevet som en oppgave, med sikte på å styrke bransjeforeningenes evne til å formulere og gjennomføre forskningsoppgaver.

Fondsfunksjonen besto av flere elementer, slik at Fondets styre kunne fordele midler til fire ulike formål innenfor sitt virkefelt:

1. *Egenutførte prosjekter* ble gjennomført av engasjerte forskere ved fondets sekretariat.
2. *Samarbeidsprosjekter*, det vil si regulære forskningsprosjekter som hadde som formål å utvikle kunnskap og kompetanse innenfor dette forskningsområdet ved andre forskningsutførende institusjoner.
3. *Bransjeforskning*, som støtte til forskningsprosjekter gjennomført ved bransjeinstitutter og –organisasjoner, yrkesorganisasjoner eller sammenslutninger av bedrifter, forutsatt at mottakers egeninnsats var av minst samme omfang.
4. *Stipend* til forskerkandidater som ønsker å kvalifisere seg på området. Stipendiatene kunne være knyttet til Fondet, men ikke nødvendigvis, de kunne også oppholde seg ved andre institusjoner.

Et hovedspørsmål var i hvilken grad eller i hvilket omfang det skulle bygges opp et forskningsmiljø ”internt” ved FMD (pkt 1 og delvis pkt 4), og hvor mye som skulle fordeles til ”eksterne” formål (pkt 2-3, og delvis pkt 4). Vedtektene ga ingen retningslinjer om dette. Heller ikke i statsbudsjettet ble det gitt signaler om fordelingen av midler til de ulike formålene, dette ble overlatt til Fondet styre.

Tabell 4.1 Forskningsutgifter fordelt på bevilgningsmottakere²²⁰

	Utgifter i tusen kroner			Utgifter i prosent		
	1971-1975	1976	1977	1971-1975	1976	1977
1. Forskning ved sekretariatet	3072	1091	1369	44	48	52
2. Samarbeidsprosjekter	1670	695	663	24	31	26
3. Bransjeforskning	1633	354	429	23	15	16
4. Stipend	639	135	153	9	6	6
Sum	7014	2275	2614	100	100	100

Kilde: St.meld. nr. 46 (1978-79).

En oversikt over fordelingen av midler for perioden 1971-1977, viser at instituttfunksjonen snart fikk en dominerende posisjon i fondsstyrets disposisjoner, jf tabell 4.1. Andelen som gikk til forskning i regi av sekretariatet (pkt 1) var økende, og la i 1977 beslag på mer enn halvparten av de midlene som var til rådighet. Støtte til samarbeidsprosjekter (pkt 2) utgjorde om lag en fjerdedel (med unntak av 1976, da andelen var noe høyere), mens andelen som gikk til bransjeforskning (pkt 3) i de første årene (1971-75) utgjorde en fjerdedel av midlene, men sank deretter (1976-77) til bare en sjettedel. Stipendandelen utgjorde hele tiden mindre enn 10 prosent av midlene.

En hovedforklaring på veksten i instituttfunksjonens relative betydning, var dels at oppbyggingen av et forskningsmiljø krevde et visst minstevolum, dels at de samlede midlene

²²⁰ Forskningsutgifter var definert som Fondets totale utgifter fratrukket utgifter til administrasjon i sekretariatet. (St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 7.)

var små.²²¹ Etableringen av et forskningsmiljø var i seg selv en stimulans til å bygge denne delen av virksomheten videre ut – miljøet fikk en selvstendig kraft og betydning.²²² Ressursfordelingen mellom ”interne” og ”eksterne” formål kan også forklares ut fra gjennomføringen av forskningsprosjektene. Selv om det ble etablert prosjektråd eller andre styringsorganer for eksterne prosjekter (både samarbeidsprosjekter og bransjeforskning), var mulighetene for innflytelse og kontroll mindre enn for prosjekter som ble gjennomført i egen regi. Dessuten ga oppbyggingen av et eget forskningsmiljø større mulighet for kontinuitet og systematisk kompetanseutvikling på dette feltet.²²³

Et tredje årsaksforhold til at fondsfunksjonen var på defensiven, var at antall søknader var få, og at mange av dem ikke var gode nok. I stortingsmeldingen – som ble utarbeidet på grunnlag av informasjon fra FMD – het det:

”Den relativt store egenaktivitet kan imidlertid *ikke* sies å ha ført til at kvalifiserte prosjekter innen fagområdet i regi av andre offentlige institusjoner, bransjeorganer eller stipendsøkere er blitt avvist på grunn av manglende ressurstilgang. Økningen i Fondets kapital utover det planlagte nivå er snarere et tegn på for *liten tilgang* på kvalifiserte prosjektsøknader.”²²⁴

Denne argumentasjonen legitimerte på den ene siden den faktiske fordelingen av midler, med økt vektlegging av egenutførte prosjekter, men ga samtidig lite næring til en argumentasjon for vekst, hva enten den foregikk i regi av FMD selv eller ved andre institusjoner. Snarere gikk konklusjonene i retning av å opprettholde status quo – at bevilgningene var tilstrekkelige til å opprettholde og videreføre virksomheten.

”I realiteten ... et institutt”

Forskningsmeldingen fra 1975 berørte i liten grad FMD. I generell forstand ble det stilt spørsmål ved hvorvidt det var hensiktsmessig å opprettholde fondene som egne institusjoner, eller om de burde slås sammen med det forskningsrådet som lå faglig nærmest.²²⁵ FMD hadde for sin del lite faglig fellesskap med de fire eksisterende rådene, og sammenslåing med et av disse syntes lite aktuelt.²²⁶ Heller ikke det nye rådet som ble varslet i forskningsmeldingen fra 1976, Rådet for samfunnsplanlegging (RFSP), ville stå FMD nær. Regjeringen valgte å avgrense dette rådets ansvarsområde til *offentlig* politikk, planlegging og tjenesteyting, mens *privat* tjenesteyting ikke skulle være en del av rådets virksomhet. Dermed falt også studier av markeder og varehandel, FMDs kjerneområder, utenfor. Heller ikke forbrukerforskningen

²²¹ Styrets drøftinger omkring fordelingen av midlene kommer i begrenset grad til uttrykk i det skriftlige kildematerialet, men noen eksempler finnes, bl.a. FMD Møtereferat nr. 7-76, styremøte 08.11.1976, saken ”Prioritering mellom arbeidsoppgaver og programområder for 1977”, og i styrets innspill til HD i forbindelse med forberedelsen til stortingsmeldingen. (Brev fra FMD til HD, 05.05.1978. HDs arkiv.)

²²² I forskningsmeldingen fra 1989 ble det angitt at et forskningsinstitutt burde ha minimum 20 vitenskapelige ansatte. (St.meld. nr. 28 (1988-89), s. 84.) Et utvalg i regi av NORAS gikk på 1980-tallet god for tallet på om lag 20 som minstestørrelse for samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. Normalt burde tallet være større. Et institutt burde bestå av flere forskergrupper, hver med inntil 10-12 medlemmer. (Hallén (1991), s. 98-100.)

²²³ Grønmo, 15.08.2007.

²²⁴ St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 10. Uthevet av T.E. Med ”Økningen i Fondets kapital” var det siktet til at FMD ved årets utgang i 1977 hadde 1,6 millioner kroner udisponert, det vil si over 40 prosent av bevilgningen samme år.

²²⁵ St.meld. nr. 35 (1975-76), s. 50.

²²⁶ FMD var ikke involvert i forarbeidet med St.meld. nr. 35 (1975-76), og det ser heller ikke ut til at meldingen var gjenstand for behandling eller drøfting i Fondets styre.

som hadde offentlige forvaltningsorganer som brukere, ble forholdet til RFSP reist som tema. Integrering av FMD i dette rådet framsto ikke som et aktuelt alternativ.

Da Handelsdepartementet ønsket innspill til den planlagte meldingen om FMD, var dette et incitament til drøftinger og eventuell revurdering, både om framtidige prioriteringer og organisatorisk status. Skulle funksjonene som både fond og institutt opprettholdes, og hvordan skulle relasjonene mellom disse funksjonene eventuelt være. Denne debatten ble drevet fram av Fondets stab av prosjektengasjerte medarbeidere, og artikulert i et dokument stilet til FMDs styre. Stabens synspunkter var i særlig grad rettet mot to forhold. Det ene var at Fondet burde omdannes til et *institutt*, og det andre – ikke overraskende – at staben måtte ha mulighet for *fast ansettelse*. Dette ville ifølge samme dokument ikke innebære en radikal omlegging av virksomheten, men snarere være en formalisering av de eksisterende, faktiske forhold.

”Den organisasjonsform som er etablert ved Fondets sekretariat, fungerer i dag i realiteten som et institutt. En formell omdannelse av Fondet til et institutt er derfor både naturlig og ønskelig. Sammen med en fast organisering av stillingene vil en omdannelse til et institutt gi bedre muligheter for å vedlikeholde og utvikle miljøet og den faglige kompetanse.”²²⁷

Dette innebar ikke, het det videre, at Fondet burde avvikles. Et framtidig institutt, basert på den eksisterende virksomheten, kunne være underlagt Fondet, men likevel slik at instituttet var en egen institusjon med et *eget styre*. De ansatte hadde også synspunkter på det eventuelle instituttstyrets størrelse og sammensetning – antallet skulle være mindre enn i det eksisterende fondsstyret, og forskerrepresentantene skulle være i flertall. Indirekte innebar dette en kritikk av det sittende styrets virkemåte, uten at dette ble nærmere utdypet.

”Fondsfunksjonen ... er nødvendig”

Styret støttet et stykke på veg de ansattes forslag om å omdanne deler av FMD til et institutt. Styret mente instituttfunksjonen burde styrkes og utgjøre den klart tyngste komponenten, dette var nødvendig både for å bygge kompetansen på forskningsfeltet og for å skape stabilitet og forutsigbarhet. Dessuten var søknadene relativt få, og kvaliteten på eksterne prosjekter var svakere enn de som var gjennomført i FMDs egen regi. Styret ønsket å opprettholde fondsfunksjonen som en *tilleggsfunksjon* i forhold til den forskningen som foregikk i regi av sekretariatet, men ikke å omdanne FMD til et rent forskningsinstitutt.

”Fondsfunksjonen ... er nødvendig for å sikre tilstrekkelig bredde i forskningen, utvikling av forskningskompetanse ved andre institusjoner på Fondets område, sikre Fondets forskere impulser utenfra og vice versa, samt å beholde den nødvendige smidighet og allsidighet på et forskningsområde som ennå er i sterk utvikling i Norge. ... Det er etter dette tvil om instituttformen er den riktige selv om Fondet forskningssekretariat i hovedsaken har arbeidet som et institutt. Det er i denne sammenheng betydelig skepsis til stede i styret med hensyn til den stivhet en organisering som institutt kan gi.”²²⁸

²²⁷ FMD, styredokument nr. 17-78, styrets møte 03.05.1978. Dokument var ført i pennen av Fondets kontorsjef, Åge Hadler.

²²⁸ Brev fra FMD til HD, 05.05.1978. HDs arkiv. Styreformann Moe spilte en aktiv rolle i utformingen av brevet, som var signert av ham.

I innspillet til Handelsdepartementet gikk styret dermed prinsipielt inn for at FMD burde opprettholde en fondsfunksjon, i alle fall så lenge forskningen på dette området fortsatt var i en oppbyggingsfase. Forskningen i egen regi burde etter styrets anbefaling utgjøre minst 50 prosent, men neppe over 80 prosent av den samlede innsatsen, og hvert av de tre programområdene burde omfatte minst fire-fem forskere.

Styrets hovedbudskap til departementet var at

- virksomheten måtte trappes opp og bevilgningene økes,
- hovedvekten burde legges på forskning ved sekretariatet, det vil si instituttfunksjonen,
- forskningen i egen regi skulle ha noenlunde samme karakter som ved et samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt, og at
- fondsfunksjonen skulle opprettholdes, men ha en tilleggsfunksjon i forhold til egenutført forskning.

Bortsett fra ønsket om vekst i bevilgningene, fulgte Handelsdepartementet i hovedsak disse anbefalingene, som dermed ble retningsgivende for FMD i de påfølgende årene. FMD skulle fortsatt gjennomføre prosjekter i egen regi, i tillegg til å finansiere prosjekter og stipend som ble gjennomført ved andre institusjoner. Omdanning till et institutt ble dermed ikke aktuelt i denne omgang.

4.5 Status quo – i hovedsak

Etter de politiske stormkastene som preget etableringsfasen, entret FMD snart smulere farvann. Stortingsmeldingen om FMD fra 1978 inneholder få spor av konfliktene fra starten på tiåret. Fra forbrukersiden kom det ingen bekymringsmeldinger. Også relasjonene til samarbeidende forskningsmiljøer var normalisert – FMD var ikke oppfattet som noe uønsket fremmedelement, slik flere av høringsuttalelsene før etableringen kunne gi inntrykk av. Handelsdepartementet kunne derfor i meldingen tilfreds konstatere at de ønsker og synspunkter som lå til grunn ved opprettelsen, i hovedsak var ivaretatt.²²⁹ Selv om det fortsatt var interessen motsetninger knyttet til Fondets virksomhet, var disse i liten grad eksponert. Fondets styre og ledelse hadde i hovedsak lyktes i å skape ro innad og tillit i forhold til sin eier, Handelsdepartementet – selv om det blant de ansatte var en uttalt skepsis til brukerinteresser i forskningen og et dominerende innslag av næringsrepresentanter i styret. Så langt må derfor etableringen av Fondet klart betegnes som vellykket.

Heller ikke i Stortingets behandling var det gjenklang av kontroversene fra noen år tidligere, den politiske interessen for FMD var i denne omgang laber.²³⁰ Administrasjonskomiteen fulgte anbefalingene i stortingsmeldingen, og de få talerne som hadde ordet da saken ble behandlet i plenum – saksordfører Karin Hafstad (H), komitéformann Åge Ramberg (KrF) og representanten Tom Thoresen (A), i tillegg til handelsminister Hallvard Bakke – ga uttrykk for at forskningen på dette området måtte videreføres. ”Å beholde fondet i den formen det har i dag, vil bety at en beholder og kan videreutvikle det forskningsmiljø som er skapt”, konkluderte statsråden.²³¹

²²⁹ St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 10f.

²³⁰ Inger Louise Valle, som i 1971 var statsråd for familie og forbrukersaker og forsøkte å sette en stopper for etableringen, var også i 1978 statsråd, nå i Justisdepartementet. Hun var ikke utad engasjert i debatten omkring Fondet i 1978.

²³¹ Stortingets forhandlinger 1979, s. 3199.

Dette innebar full støtte til Fondets styre og dets prioriteringer og valg. Stridsspørsmålene omkring Fondets eksistensberettigelse ble ikke aktualisert. De viktige institusjonene og organisasjonene innenfor dette området ønsket en videreføring av virksomheten, og ble støttet av det ansvarlige departementet. Det var utviklet et forskningsprogram som hadde bred støtte, og det var bygget opp en kompetanse i egen regi som utgjorde Fondets faglige kjerne.

Stortingsmeldingen fra 1978 var utarbeidet av en regjering utgått av Arbeiderpartiet, med Halvard Bakke som handelsminister. Etableringen i 1971 var utarbeidet av en borgerlig samarbeidsregjering med Kåre Willoch fra Høyre som handelsminister. Den mest vesentlige forskjellen var at forbrukerforskningen og forbrukerforhold var en sterkere og mer synlig del av virksomheten enn i proposisjonen som lå til grunn for etableringen. I 1978 var dette ikke lenger et stridstema, ingen satt lenger spørsmål ved forbrukerforskningens plass i Fondets virkefelt.

I 1971 var spørsmålet om fondets etablering et sentralt tema også i den generelle forskningspolitiske debatten. Den gang spilte Hovedkomiteen for norsk forskning, regjeringens forskningspolitiske rådgiver, en sentral rolle, og generalsekretæren utfoldet et særlig aktivt engasjement, der markeds- og distribusjonsforskningen ble satt i sammenheng med en langt videre agenda omkring anvendt samfunnsvitenskapelig forskning. Disse perspektivene var fraværende i 1978. Departementet inviterte Hovedkomiteen til å levere et innspill som del av meldingsarbeidet, men komiteen unnlot å engasjere seg.²³²

I meldingen fra 1978 het det – etter forslag fra at Kirke- og undervisningsdepartementet – at fondet kunne omdannes til et ”Handelens forskningsråd”, dersom virksomheten økte betydelig, som et nytt næringsrettet forskningsråd, tilsvarende Fiskeriforskningsrådet og Landbruksvitenskapelig forskningsråd.²³³ Begge disse rådene hadde imidlertid vesentlig større budsjetter, og en omdanning av FMD til et slikt råd var lite realistisk i overskuelig framtid. Formuleringen gir imidlertid uttrykk for at FMD i noen grad ble sett på som et råd – ikke et fullverdig forskningsråd, men et råd i miniformat. Innspillet fra Kirke- og undervisningsdepartementet hadde likhetstrekk med de synspunktene Hovedkomiteens generalsekretær ga uttrykk for i forbindelse med etableringen, men hadde liten betydning for sakens reelle innhold – Fondets videreføring.

Departementsrepresentanter inn i styret

Fondets store styre ble ved etableringen satt sammen som et representativt råd, med intensjon om at organisasjonenes deltakelse skulle være et middel til å påvirke prioriteringer og valg av prosjekter, og skape et nært forhold mellom forskningen og dens brukere. Da fondsstyrets sammensetning skulle drøftes på ny, ble styrets overdimensjonerte størrelse ikke gjenstand for debatt, annet enn innad i FMDs stab. Ingen av organisasjonene som var representert, ytret ønske om å gi avkall på sin plass ved styrebordet.

Tre observatører deltok på styrets møter, én fra Handelsdepartementet, én fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet (fra 1973) og én fra de ansatte (fra 1975). Etter forslag fra styret besluttet Regjeringen å endre vedtektene, slik at begge departementene og de ansatte

²³² Hovedkomiteens sekretariat kan ha vært involvert i saken gjennom Kirke- og undervisningsdepartementet, og levert synspunkter som kom til uttrykk i dette departementets innspill.

²³³ St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 15; Brev fra KUD til HD av 24.11.78. HDs arkiv.

ble representert med fullverdige styremedlemmer, det vil si med stemmerett, i tillegg til tale- og forslagsrett.²³⁴ Antall styremedlemmer ble dermed utvidet fra ni til tolv.

Handelsdepartementets forhold til Fondet var imidlertid uklart. På den ene side skulle departementet være representert i styret på lik linje med andre institusjoner og organisasjoner. På den andre siden var FMD underlagt dette departementet, dette var den instans Fondets styre rapporterte til, og det var det samme departementet som ga bevilgninger og fattet vedtak om FMDs virksomhet. I avgjørende spørsmål kunne departementet, dersom det ønsket det, overprøve vedtak i Fondets styre. Når Handelsdepartementet representant nå formelt ble sidestilt med de øvrige styremedlemmene, tilslørte dette realitetene. Selv om styret hadde betydelige fullmakter, var departementet et overordnet organ med avgjørende innflytelse, ikke minst i forhold til budsjettene.

Bransjeforskningen over til Handelens forsknings- og utredningsinstitutt

Den bransjerelaterte forskningen utgjorde en mindre del av FMDs virksomhet. Støtte til slik forskning utgjorde i de første årene henimot en fjerdedel av FMDs FoU-midler, men var i 1976 og 1977 sunket til om lag en sjettedel. Bransjeforskningen var imidlertid en viktig del av Fondets legitimitet, særlig i forhold til handelsnæringen. De problemer og utfordringer varehandelen sto overfor, var en hovedårsak til at institusjonen ble etablert.

Bransjeforskningen fikk imidlertid aldri noen sentral betydning innenfor FMD, og var lite integrert i den øvrige virksomheten.²³⁵ I sin uttalelse til departementet anbefalte styret – med full støtte fra staben – at bransjeforskningen gikk ut av FMDs ansvarsområde og i stedet ble overført til *Handelens forsknings- og utredningsinstitutt* (HFU), et nyopprettet bransjeforskningsinstitutt nært knyttet til NHF. Dette synet ble retningsgivende i meldingen.²³⁶

For bransjeforskningen innebar dette imidlertid en forskjell. Innenfor rammen av FMD var denne forskningen søknadsbasert, og fondsstøtte forutsatte egenfinansiering av minst samme omfang. Støtte til varehandelens bransjeforskning over statsbudsjettet til HFU ble gitt som et *generelt tilskudd*. Fra NHFs side kan etableringen av HFU også sees som en strategi for å styrke bransjens posisjon med sikte på å øke andelen av de offentlige forskningsmidlene. I tillegg til direkte støtte over statsbudsjettet kunne HFU fortsatt søke om midler fra FMD.²³⁷

Etableringen av HFU og omleggingen av støtte til bransjeforskning i varehandelen hadde også en annen konsekvens. HFU var i større grad enn FMD varehandelens *eget* forskningsinstitutt, og varehandelens organisasjoner kunne derfor rette oppmerksomheten mot dette instituttets ve og vel. Dette skulle igjen få betydning for NHFs og varehandelens forhold til FMD.

Betinget suksess – og begynnende brukerkritikk

Med regjeringens og Stortingets støtte fortsatte FMD å ri to hester, og hadde funksjoner både som institutt og forskningsråd. Utvidelsen av styret fra ni til tolv medlemmer innbar i praksis ingen endring, men var en stadfestelse av gjeldende ordning. Styrets brede sammensetning hadde vært viktig for å bygge bro over de motsetningene som fantes, særlig i startfasen. Den ro og stabilitet som preget virksomheten i 1978, må for en vesentlig del forklares ut fra styrets

²³⁴ Brev fra FMD til HD, 05.05.1978. HDs arkiv; St.meld. nr. 46 (1977-78), s. 16 og 19.

²³⁵ Hadler, 11.01.1996; Grønmo 12.12.1995.

²³⁶ St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 14f og 17f.

²³⁷ Ibid., s. 18.

sammensetning og en konsensuspreget arbeidsform. Samarbeidsklimaet innad i styret var godt, og ledelsen og de ansatte hadde i hovedsak tillit til styret og dets ledelse og vice versa.²³⁸

FMDs styre og stab hadde derfor god grunn til å være tilfreds med meldingen. Det var bred enighet om Fondets faglige profil, også blant eksterne brukergrupper, og i meldingen ble det ikke reist faglige kritiske merknader til de valg og prioriteringer som var foretatt. På det organisatoriske plan ble løsningen å videreføre virksomheten som et fond, men med et sterkt innslag av en instituttfunksjon. På ett vesentlig punkt fikk de ansatte fullt gjennomslag, i meldingen ble det slått fast at *Lov om statstjenestemenn* gjaldt for FMD.²³⁹ Dermed fikk de ansatte de samme rettigheter som andre statsansatte. Som resultat av meldingen fikk Fondet noe større fullmakter ved disponering av midler, og det ble klart stadfestet at faglige prioriteringer var fondsstyrets ansvar, ikke departementets. Dette var i samsvar med de generelle retningslinjene som var trukket opp i forskningsmeldingen fra 1976.²⁴⁰

På det viktigste punktet hadde imidlertid styret ikke lyktes i å få gjennomslag – bevilgningenes størrelse. Fra etableringsåret 1971 og fram til 1978 steg bevilgningene til FMD fra 1,5 millioner til 3,8 millioner kroner, en vekst som målt i faste priser utgjorde 40 prosent, men som på langt nær svarte til utredningskomiteens ambisjoner og styrets forventninger. Et samstemt styre hadde ved flere anledninger gitt uttrykk for at bevilgningene burde være større, og at de ikke sto i forhold til den betydning disse områdene – handel og distribusjon, utenrikshandel og forbruk – hadde for samfunnet og landets økonomi. Ikke minst kom dette til uttrykk i Fondets innspill til meldingen i 1978. Forskningsinnsatsen burde reflektere at varehandelen alene sto for 13 prosent av nasjonalproduktet og sysselsatte 280.000 personer i 45.000 foretak. I forhold til utenrikshandelen var misforholdet enda tydeligere, landets eksport utgjorde 48 prosent av nasjonalproduktet og importen 42 prosent. Dersom bevilgningene skulle komme opp på et forsvarlig nivå, uttalte styret, måtte bevilgningene vesentlig opp, i første omgang fra 3,8 millioner, som var nivået i 1978, til 4,5 millioner kroner i 1979.²⁴¹

Før meldingen ble lagt fram, hentet departementet inn synspunkter fra de organisasjonene og institusjonene som var representert i styret, i tillegg til det innspillet styret selv utarbeidet. De uttalelsene som departementet mottok, inneholder forbausende få spor av de konfliktene som sto sentralt i Fondets etableringsfase. *Forbrukerrådet* hadde i første omgang gått skarpt mot etableringen, og oppnådde som et kompromiss at forbrukerforskning ble en tydeligere del av Fondets ansvarsområde. Rådet var i 1978 meget positiv til virksomheten, og framholdt i sin uttalelse at forskningen ved Fondet hadde bidratt til å belyse viktige forbrukerproblemer. Særlig var forskningen ved sekretariatet ”vellykket”. Fondet burde derfor videreføres og ”den nåværende organisasjonsform opprettholdes.”²⁴²

Også de viktigste næringsorganisasjonene, *Norges Handelsstands Forbund* og *Norges Industriforbund*, var i hovedsak tilfredse, Fondet burde videreføres og programområdene

²³⁸ Grønmo 12.12.1995; Hadler 11.01.1996; Stø, 15.02.2007. Alle disse framhever at styrets formann, Moe, hadde en viktig betydning, likeens Holbæk-Hanssen, som etter at han gikk av som forskningssjef, møtte på styremøtene som styrets konsulent.

²³⁹ St.meld. nr. 46 (1978-79), s. 16.

²⁴⁰ St.meld. nr. 35 (1975-76), s. 44ff.

²⁴¹ Brev fra FMD til HD, 05.05.1978. HDs arkiv.

²⁴² Rådsmøte nr. 6/78, 19.06.1978, sak nr. 77 *Virksomheten ved Fondet for markeds- og distribusjonsforskning*. Forbrukerrådets arkiv. Før rådsmøtet var saken drøftet med forbrukeravdelingen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Forbrukerrådets representant i FMDs styre, Ebba Lodden.

oppretholdes. Imidlertid var næringslivssiden, i første rekke NHF, kritisk til to forhold. Det første og viktigste var omfanget av virksomheten. De offentlige bevilgningene til forskning om marked og varehandel var altfor små, i følge NHF bare én prosent av de tilsvarende bevilgningene til industrien. Dette var etter NHF's oppfatning et uttrykk for politisk diskriminering, og for å skjøte på skjevheten måtte bevilgningene trappes opp.

I tillegg tok NHF opp karakteren av Fondets virksomhet, og kritiserte – i svært generell form – innholdet i forskningen. Formålet med forskningen, framholdt NHF, var å levere kunnskap som kunne anvendes i det praktiske liv, mens

”utredningsprosjekter og rapporter hvis resultater kun kommer en begrenset krets til kunnskap [er] mer eller mindre er verdiløse utover den egenverdi det måtte ha for de utredergrupper som har arbeidet med prosjektet. Nytteverdien oppstår samfunnsmessig sett først og fremst når de beslutningsorganer i bedriftene, næringslivets organisasjoner og det offentlige som har avgjørelsesmyndighet i forskjellige saker, får innsikt i disse kunnskaper og nyttiggjør seg disse i sin løpende beslutningsprosess. Kunnskapsformidlingsfunksjonen er en oppgave som vi har inntrykk av at de fleste forsknings- og utredningsmiljøer ikke prioriterer høyt nok.”²⁴³

Selv om forskningen skulle bidra med praktisk og anvendbar kunnskap, erkjente også NHF at dette var et relativt nytt forskningsområde, også internasjonalt. FMD hadde vært gjennom en etableringsfase der det hadde vært nødvendig å legge stor vekt på å bygge kompetanse og utvikle ny kunnskap. Organisasjonene støttet i hovedsak dette, men NHF ga klart uttrykk for en forventning om at forskningen i økende grad ville være rettet mot brukernes behov. I denne omgangen må derfor de kritiske ytringene om manglende brukerorientering karakteriseres som forsiktige og beherskede. Etter hvert skulle kritikken bli mer høyrøstet.

²⁴³ Brev av 23.05.1978 fra NHF til Handelsdepartementet. Kopi i NHF's arkiv.

5 Politisk styring og voksende konflikter

Som resultat av stortingsmeldingen ble Fondets vedtekter noe justert. Observatørene fra de to departementene og de ansatte kom inn i styret på lik linje med dets øvrige medlemmer, og ansvaret for bransjeforskning tatt ut og overført til Handelens forsknings- og utredningsinstitutt. Ellers skulle FMD videreføres etter de samme hovedlinjer som før.

Dette kapitlet omhandler i hovedsak perioden fra meldingen ble behandlet i 1979 og fram til Handelsdepartementet tok initiativ til en reorganisering i 1986. Søkelyset rettes særlig mot tre forhold. Det første gjelder utviklingen av FMD som forskningsinstitusjon, og omhandler dels forholdet mellom institusjonens to hovedfunksjoner, som fond og institutt, og fordelingen av ressurser til ulike formål, og dels utviklingen av forskningen ved FMD.

Kapitlets andre sentrale tema er forholdet mellom forskningen og dens brukere. FMDs brukere omfattet dels næringslivsinteresser, med varehandelen som kjerne, dels forbrukerinteresser, og dels departementer og andre offentlige instanser. Varehandelens forbund rettet i økende grad kritikk mot FMD for manglende brukerorientering. Sentrale spørsmål er denne kritikkenes begrunnelse og motivering, hvordan styret for øvrig forholdt seg til den, og hvilken betydning kritikken fikk for FMD.

For det tredje handler dette kapitlet om relasjonene mellom Handelsdepartementet og FMD. Perioden fra 1979 og fram til 1986 kan i forhold til budsjettet beskrives i to etapper. Den første fra 1979 til 1983, da det var stillstand i budsjettene, og deretter fra 1984, da budsjettene økte, en vekst som fortsatte også etter 1986. Samtidig stilte Handelsdepartementet sterkere krav til tematiske prioriteringer og hvordan midlene skulle disponeres – krav som skapte reaksjoner og som skapte konflikter mellom departementet og FMD.

Fra stagnasjon til vekst i budsjettene

Budsjettet for 1979 kom som en nedtur. I stedet for å få et budsjettmessig løft, slik styret hadde argumentert for og på bakgrunn av meldingen hadde grunn til å håpe på, ble bevilgningene redusert med nær én million kroner, tilsvarende en fjerdedel av bevilgningen året før. Departementet begrunnet det dramatiske kuttet med at Fondet hadde akkumulert kapital over flere år, i stedet for å benytte seg fullt ut av de midlene som var til rådighet.²⁴⁴ Ved å benytte disse overførte, disponible midlene, kunne aktivitetsnivået opprettholdes på om lag samme nivå, selv om bevilgningen ble redusert dette ene året. 1979 var et unntakssår. I de påfølgende årene steg bevilgningene over statsbudsjettet nominelt, men på grunn av sterk prisvekst økte aktivitetsnivået lite, jf figur 5.1.²⁴⁵

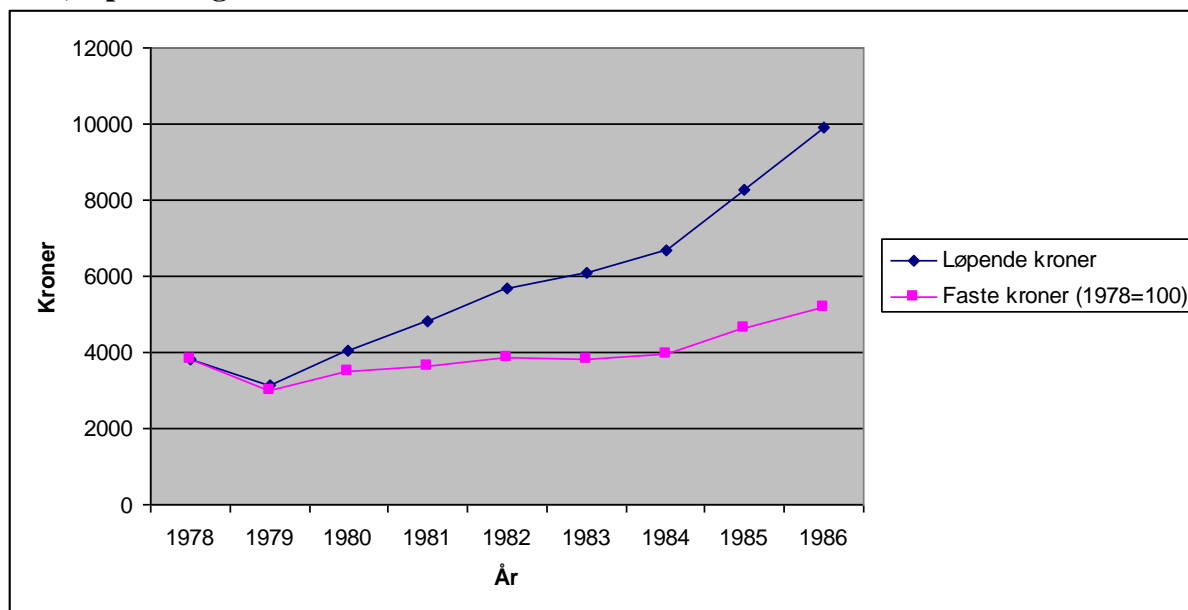
Fra 1984 ble denne trenden dreid. Den nominelle veksten i budsjettet var ikke bemerkelsesverdig større enn tidligere, men på grunn av svakere prisutvikling, resulterte tildelingen i en viss realvekst. Året etter, i 1985, fikk FMD en kraftig påplussing i budsjettet, hele 26 prosent nominelt (19 prosent realvekst) og i 1986 ytterligere 21 prosent (13 prosent

²⁴⁴ Årsakene til at fondskapitalen ble så stor, skyldtes trolig flere forhold, dels tilgangen på kvalifiserte søknader, slik nedgangen i fondsfunksjonen i 1976 og 1977 kan tyde på, dels vakanser i staben, og muligens at Fondets styre holdt tilbake noe som sikkerhet for driften.

²⁴⁵ I 1981 steg det gjennomsnittlige prisnivået (konsumprisindeks) med hele 13,7 prosent. I de påfølgende årene var prisveksten noe lavere, men fortsatt sterk.

realvekst). Bevilgningene kom dermed nærmere det nivået fondsstyret hadde argumentert for i innspillet til stortingsmeldingen i 1978. Denne utviklingen vil bli nærmere drøftet i kap. 5.3.

Figur 5.1 Bevilgninger til markeds- og distribusjonsforskning i alt (FMD og HFU), 1978-1986, løpende og faste kroner²⁴⁶



Kilde: St.prp. nr. 1, HD, kap. 825, 1978-1986.

Først i 1985 ble bevilgningsnivået fra 1970-tallet oversteget. I en samlet beskrivelse kan derfor utviklingen for FMD på første halvdel av 1980-tallet beskrives som status quo. Det samlede aktivitetsnivået, det vil si instituttfunksjonen og fondsfunksjonen til sammen, var om lag det samme som før.

5.1 Samfunnsorientert forskning

Spørsmålet om forskningens formål og anvendelse sto fra første stund helt sentralt. Konfliktene omkring etableringen gjorde at det næringsnære perspektivet ble tonet noe ned. Forskingen skulle ikke primært ivareta bedriftsnære interesser, men ha et bredere samfunnmessig perspektiv, med sikte på å bringe fram kunnskap for allmenne formål. Dette innebar at forskningen skulle kunne omfatte så vel grunnforskning som anvendt forskning.

”Grunnforskningens resultater vil ... finne praktisk anvendelse”

Spørsmålet om den grunnleggende forskningens plass ble reist allerede i Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling fra 1970.

”Overgangen mellom grunnforskning og anvendt forskning er ikke på noen måte skarp. Grunnforskningens resultater vil i mange tilfeller finne praktisk anvendelse, og den anvendte forskning vil ofte bidra til den alminnelige utvidelse av erkjennelsen.

²⁴⁶ Fra 1979 av gikk støtte til bransjeforskning gjennom HFU. Tidligere hadde slik støtte vært ivaretatt av FMD. Summen av bevilgningene til FMD og HFU etter 1979 kan derfor sammenlignes med budsjettet til FMD før 1978. Bevilgningene til HFU utgjorde imidlertid en beskjeden andel. De steg gradvis, til kr 700.000 (nominelt) i 1986 og 750.000 i 1988.

Det er også vanskelig for en som driver grunnforskning å se bort fra de praktiske konsekvenser av forskningsresultatene. Både valg av forskningsoppgaver og valg mellom alternative veier under selve forskningsprosessen vil naturlig kunne påvirkes av omgivelsene, arbeidsmiljøet, finansieringsformene og engasjerende problemer i samtiden.”²⁴⁷

Denne ”moderne” beskrivelsen av forholdet mellom grunnforskning og anvendt forskning som en interaktiv prosess, skilte seg klart fra den dominerende oppfatningen i samtiden, slik den blant annet kom til uttrykk i NTNFs forskningsutredning fra 1964, der anvendelse av forskningens resultater i hovedsak ble beskrevet som en envegs prosess, fra grunnforskning til anvendt forskning, og derfra til utprøving til bruk.²⁴⁸

Holbæk-Hanssen-komiteens beskrivelse er også uttrykk at dette var et *samfunnsvitenskapelig* forskningsfelt, der anvendelse og ”bruk” av forskning har et noe annet meningsinnhold enn innenfor naturvitenskapelige og teknologiske fagområder. Samfunnsvitenskapelige studier kan *belyse* eller *kaste lys over* samfunnsmessige forhold og fenomener, blant annet innenfor politikk, forvaltning og offentlig og privat tjenesteyting. I slike analyser kan forskning angi alternative valg, hvilke forutsetninger analysene bygger på og mulige konsekvenser av handlinger eller tiltak. Forskningen vil normalt *ikke løse* problemene, slik tilfellet i større grad er innenfor naturvitenskap og teknologi. Innenfor samfunnsforskningen er skillet mellom grunnforskning, der formålet er å vinne ny innsikt og erkjennelse ut fra dets egenverdi, og anvendt samfunnsforskning som har som formål å frambringe kunnskap som er til nytte for næringsliv og samfunnsliv, politikk og forvaltning, mer diffust.²⁴⁹

I forhold til FMD legitimerte både Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling og Stortingets behandling av saken at en betydelig del av forskningen ikke skulle rettes inn mot direkte anvendte, næringsrelaterte formål. Grunnleggende forskning og utvikling av kompetanse og faglige ferdigheter var en nødvendig del av virksomheten, og ville derfor etter hvert også ha betydning for forskning for anvendte formål. Ifølge Fondets årsmeldinger omfattet virksomheten både grunnforskning og anvendt forskning. Det finnes ingen tilgjengelig statistikk for forholdet, men trolig lå andelen av grunnforskning på mellom en fjerdedel og halvdelen av virksomheten.²⁵⁰

”Et bredt samfunnsmessig perspektiv”

FMDs tre forskningsledere skrev i 1982 en felles artikkel om norsk markeds- og distribusjonsforskning, med hovedvekt på tendenser og utviklingslinjer. Denne artikkelen gir trolig et godt bilde av forskningsprofilen ved FMD. I denne artikkelen ble det understreket at forskningen ikke omfattet prosjekter rettet mot enkeltforetak, slik tilfellet blant annet var i USA, men at vekten var lagt på studier av ”markedets struktur og virkemåte ut fra *et bredt samfunnsmessig perspektiv*”.²⁵¹ I tillegg til å markere en slik generell, samfunnsvitenskapelig

²⁴⁷ St.prp. nr. 37 (1970-71), s. 33.

²⁴⁸ Skoie, (2005), s. 208ff; Wicken (1996), s. 58f.

²⁴⁹ Sosiologen Fredrik Engelstad har, med referanse til Wilhelm Aubert, beskrevet forholdet mellom grunnforskning og anvendt forskning som ”gjensidig befruktende” når den drives under samme tak. (Engelstad (2000), s. 10.)

²⁵⁰ Hadler 11.01.1996; Grønmo 12.12.1995. Hadler antydte 25 prosent, Grønmo 50.

²⁵¹ Gripsrud, Grønmo og Lorentzen (1982), s. 34. Uthevet av T.E. Det samme poenger er framhevet av Arndt (1981). Parallelt med å markere forskjellen fra amerikansk markedsforskning, framhevet forskningslederne den betydning amerikansk forskning på området hadde hatt for norsk forskning. Artikkelen av de tre forskningslederne inngikk i en bok utgitt i anledning Holbæk-Hanssens 65 årsdag.

orientering, i motsetning til en anvendt og næringsnær, inneholder denne artikkelen en gjennomgang av de tre forskningsområdene FMD var delt inn i.

Innenfor området *Innenlandsk distribusjon* var oppmerksomheten primært rettet mot de kommersielle og profesjonelle aktørene i markedet. Selv om dette i prinsippet også kunne omfatte markeder der bedrifter var mottakere av varer og tjenester, var *forbrukermarkeder* og varehandelen det dominerende forskningsområdet, særlig omsetningen av *dagligvarer*. Dette skyldtes dels dette markedets omfang og betydning, dels de omfattende endringene som fant sted innenfor norsk dagligvarehandel på denne tiden.

En vesentlig del av omtalen av dette forskningsområdet var viet metodiske spørsmål. Markeds- og distribusjonsforskningen var tidligere preget av en mikroøkonomisk tilnæringsmåte og bruk av deduktive metoder, slik den i særlig grad var utviklet av Max Kjær-Hansen og den såkalte Københavnerskolen. I artikkelen pekte forskningslederne på at den faglige basisen for forskningen på området var utvidet. I tillegg til økonomi var også andre samfunnsvitenskapelige disipliner kommet med, blant annet organisasjonsteori og sosiologi, særlig i forbindelse med studier av relasjonene mellom ulike foretak og organisasjoner i distribusjonsprosesser. De viktigste utfordringene for forskningen som ble framhevet, var horisontal konkurranse, utviklingen av et nytt lokaliseringsmønster i distribusjonssystemet, tendenser til vertikal integrasjon og analyser av offentlige tiltak og reguleringer i forhold til distribusjonssystemet.²⁵²

Forskningen på området *Utenrikshandel* var relatert til utenrikshandelens dominerende betydning for norsk økonomi. Selv om utenrikshandel i prinsippet var ”en geografisk utvidelse av innenlandsk handel”, var forskningen på området, slik den ble beskrevet i artikkelen, klart atskilt fra innenlandsk distribusjon, mer makroøkonomisk orientert og for en stor del basert på bruk av matematiske modeller.²⁵³ De hovedutfordringene som ble trukket fram, omfattet i tillegg til studier av norsk eksport og import, også mikrostudier av markeds- og distribusjonssystemet for spesielle import- og eksportvarer. Temaene ga ingen indikasjoner om overlapp med de som ble nevnt under området innenlandsk distribusjon.

Rammebetingelsene for norsk utenrikshandel var på denne tiden i rask endring. Norsk deltakelse i EFTA og i GATT-forhandlingene og handelsavtalen med EEC innebar at tradisjonelle virkemidler som toll og importrestriksjoner, fikk redusert betydning. I denne delen av artikkelen ble det pekt på at utviklingen i retning av åpne markeder ville kunne få betydning både for konsumentenes atferd og for distribusjonssystemene, men denne sammenhengen var ikke nevnt i omtalen av de to andre forskningsområdene.

Framstillingen av forskningen innenfor *Innenlandsk distribusjon* og *Utenrikshandel* – de områdene som i første rekke var relatert til Handelsdepartementets sektoransvar – har noen vesentlige fellestrekk. For det første var *forskningens brukere fraværende*. Også omtalen av forskningens potensielle anvendelsesområder og betydning for handelsnæringen eller for handelspolitiske tiltak, var marginal. Framstillingen var orientert mot forskersamfunnet, med vekt på utvikling og bruk av nye metoder. Samtidig målbar forskningslederne behovet for tverrfaglige studier, noe som også var en hovedlinje i Holbæk-Hanssens faglige tilnærming til feltet. Faget økonomi var fortsatt en hovedkjerne, men mindre dominant enn før.

²⁵² Ibid., s. 43ff.

²⁵³ Ibid., s. 46.

For det andre var det, til tross for den grunnleggende likheten og sammenhengen mellom handel innenlands og handel utenlands, svært liten grad av sammenfall i tematikk og metodikk. Det fantes knapt eksempler på prosjekter som knyttet an til begge områder. Det tilsvarende gjaldt i omtalen av forbrukerforskningen. Forfatterne har åpenbart vært oppmerksomme på dette, og må ha oppfattet dette som et problem, eventuelt som et potensielt problem. I artikkelens avsluttende kommentar gis det uttrykk for et ønske om ”mer helhetlige betraktninger” og mer forskning på tvers av områdene, slik at den ble ”mindre fragmentarisk og mer innrettet mot en samlet forståelse av markeds- og distribusjonssystemene.”²⁵⁴

Forbrukerforskningen – en annen agenda

Innenfor området *Forbrukerforskning* var forskningen rettet mot forbrukernes aktiviteter og holdninger, og til relasjonene mellom forbrukerne og andre aktører i markeds- og distribusjonssystemene. Begrepet *forbruker* ble her gitt en vid betydning – i tillegg til individer og husholdninger kunne også grupper, organisasjoner og institusjoner, samt andre aktører som opptrer som representanter for eller på vegne av kjøpere eller brukere, regnes som forbrukere. Det sentrale temaet i denne forskningen var forbrukernes problemer, holdninger og atferd i tilknytning til *anskaffelsen* av varer og tjenester. Spørsmål knyttet til varenes *anvendelse* og *egenskaper*, falt utenfor. Slik forskning ble drevet ved SIFO, og forbundet med husstell og vareteknisk kontroll.²⁵⁵ Forbrukerforskningen sto derfor med ett ben i markeds- og distribusjonsforskningen, og ett i forbruksforskningen.

Mens det tidligere var økonomiske teorier og begreper som hadde dominert denne forskningen, inntok andre samfunnsvitenskapelige disipliner som sosiologi og psykologi en mer framtrædende rolle på 1980-tallet. Den flerfaglige tilnærmingen innebar også en metodisk fornyelse, ved at også kvalitative metoder ble tatt i bruk i tillegg til kvantitative. Utviklingen av nye metoder innenfor dette fagområdet var, ikke minst, også et resultat av forskningsleder Grønmos interesse for og kompetanse innenfor samfunnsvitenskapelig metodeutvikling.

Studier av forbrukeratferd var tradisjonelt, og spesielt i USA, viet førkjøpssituasjoner, der informasjonsinnhenting, beslutninger om kjøp av ulike varemerker og bruk av *peng*er sto sentralt. Dette perspektivet var mindre viktig i norsk og annen europeisk forbrukerforskning. I denne aktuelle artikkelen var tilnærmingen til dels vesentlig forskjellig fra tidligere beskrivelser av dette forskningsområdet, blant annet slik det kom til uttrykk i Holbæk-Hanssen-utvalget innstilling fra 1970, der kjøp og markedsatferd var de sentrale dimensjonene.

For det første gjaldt dette synet på forbrukerens rolle i markedet. Dette ble ytterligere forsterket i en artikkel av Grønmo fra 1984, der han beskrev forbrukerens atferd og deltakelse i markeder, som individ eller gruppe, ut fra særskilte *interesser*. Forbrukeren ønsker å skaffe riktige, gode og rimelig produkter og vil, om nødvendig, også ha adgang til å klage. Selgerens eller bedriftens atferd var på den annen side, motivert ut fra ønsket om fortjeneste. I utgangspunktet var det derfor en *interessekonflikt mellom kjøper og selgere*.²⁵⁶ Kjøperne hadde egne interesser, motsatt de selgerne hadde. Salgsleddet var imidlertid bedre organisert og hadde større ressurser til rådighet, mens forbrukerne på sin side vanligvis hadde langt mindre direkte innflytelse i markedet. Dette dannet utgangspunkt for *forbrukerorganisasjoner* som kunne opptre som representanter for eller på vegne av forbrukerne, og for

²⁵⁴ Ibid., s. 50.

²⁵⁵ Ibid, s. 36ff. Se omtale av skillet mellom forbrukerforskning og forbruksforskning på side 75.

²⁵⁶ Grønmo (1984), s. 13.

forbrukerpolitiske tiltak. I den tidligere forskningen var oppfatningen av forbrukerne i første rekke som kunder, eventuelt grupper av kunder, men uten en særskilt interessekonflikt i forhold til produsenter og selgere.

For det andre var forskningens fokus endret. Mens forbrukerforskningen tidligere var rettet mot forbrukernes økonomi og evne til å kjøpe, handlet samfunnsvitenskapelig forbrukerforskning om forbrukernes atferd, handlinger og holdninger, og om betingelser for og konsekvenser av deres valg. Fokuset ble rettet mot forbrukernes *atferd* i forbindelse med kjøp, bruk av *tid*, og sammenhengen mellom forbruk og forhold som arbeid, livsstil og velferd. Spørsmålene gjaldt ikke bare til evnen, men også *viljen* til å kjøpe varer og tjenester, og av hvem eller hvordan *beslutninger* om kjøp ble gjort.²⁵⁷

For det tredje skulle *brukerne* involveres. Forskningen skulle ikke bare være *om* forbrukerne, men også *for* forbrukerne.²⁵⁸ Det måtte derfor også være viktig, framholdt Grønmo, å studere selgernes atferd, blant annet i forhold til markedsføringsopplegg og salgsstrategier, med sikte på å styrke forbrukernes stilling i markedet og forbedre forbrukernes muligheter, og til å gardere seg mot villedende informasjon, reklamekampanjer og markedsføringsopplegg. Det at forskningen skulle involvere forbrukerne og fremme deres interesser, gjorde at forskningen selv ville bli en *part* i forholdet mellom forbrukerinteresser og selgerinteresser.

Oppfatningen av selgerleddet i denne framstillingen knyttet i utstrakt grad an til holdninger som kom til uttrykk i motstanden mot etableringen av FMD i 1970-71. Beskrivelsen av forbrukernes rolle innebar også en eller annen form *brukermedvirkning* eller *–involvering* – men ikke nødvendigvis slik at forbrukerne skulle ha en rolle i gjennomføringen av forskningen. Forbrukerforskningsmiljøet i FMD nøt meget stor tillit i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og mellom dette departementet, med støtte fra offentlige forbrukerorganer, og forskningsmiljøet var det utviklet nære forbindelser.

5.2 Forskningen og handelsnæringens interesser

I innspillet til stortingsmeldingen om FMD i 1978 kritiserte NHF FMD-forskningen for å mangle et nytteperspektiv for handelsnæringen. Kritikken var den gang relativt forsiktig utformet, og rettet seg i like stor grad mot departementet fordi bevilgningene var utilstrekkelige, og altfor små i forhold til sektorens samfunnsmessige betydning. Bevilgningenes utilstrekkelige størrelse var styrets felles bekymring. På 1980-tallet forsterket varehandelens talsmenn sin kritikk mot forskningen. I det følgende rettes søkelyset på hva som var det nærmere innholdet i disse ytringene, og hvordan FMD og Handelsdepartementet forholdt seg til denne kritikken.

”Brukergruppene bør etter vår mening gis vesentlig innflytelse”

I perioden fra 1980 og fram til 1985 rettet NHF flere henvendelser både til Handelsdepartementet og FMD direkte. Forbundets anliggende gjaldt spørsmålet om forskningens manglende innretning mot varehandelens behov. Forbundet hadde vært initiativtaker og pådriver for at denne forskningen kom i gang, men resultatene av forskningen

²⁵⁷ Gripsrud, Grønmo og Lorentzen (1982), s. 38ff; Grønmo (1984), s. 17f.

²⁵⁸ Grønmo (1984), s. 18. Sondringen mellom *forskning om* og *forskning for* forbrukerne er også framhevet i Odd Gåsdaals omtale av Grønmo og forbrukerforskningen. (Gåsdaal (2007), s. 17.)

hadde så langt ikke svart til forventningene. Disse spørsmålene ble ved flere anledninger også drøftet i FMDs styre.

Et eksempel på disse holdningene er de drøftingene som fant sted i forbindelse med utarbeidingen av et nytt arbeidsprogram for 1982. Som del av dette arbeidet, ba FMD ledelse om innspill om temaer fra de institusjonene og organisasjonene som var representert i styret, basert på en skisse fra ledelsen. Tilbakemeldingen fra NHF rettet seg i liten grad mot de konkrete forslagene i skissen, men budskapet var ikke til å misforstå.

”Brukergruppene bør etter vår mening gis vesentlig innflytelse på prioriteringen av prosjekter. Dette hensyn burde ivaretas uten dermed å hemme forskernes egen innflytelse på prosjektenes utforming og ikke minst nødvendige avgrensning. ... hverken miljøet eller forskningsrekrutteringen og utviklingen må være et mål i seg selv, men et middel til å produsere anvendbare forskningsresultater i tilstrekkelig omfang for de ulike brukergruppene.”²⁵⁹

Dessuten foreslo NHF at Fondet burde gjennomføre en undersøkelse blant brukerne, med sikte på å kartlegge om forskningsrapportene ble lest og benyttet, med ”deres sprogdrakt, terminologi og faglig tilretteleggelse”, eller om andre kanaler i større grad burde benyttes til formidling av forskningsresultater. Scheel, NHFs representant, fremmet forslaget om en brukerundersøkelse også i FMDs styre, i tillegg til at en større del av formidlingen burde skje gjennom artikler, fagblader og liknende, framfor lange og tungleste forskningsrapporter.²⁶⁰ Det var ikke valg av temaer NHF var så lite tilfreds med, men hvordan forskningen ble vinklet. NHF skisserte ett forslag til et nytt tema i forhold til den framlagte skissen, om utviklingen av kjededannelser i dagligvarehandelen og den betydning disse ville få for varehandelen.²⁶¹

NHF var også lite tilfreds med fordelingen av FMDs midler, oppmerksomheten ble i for stor grad rettet mot egne prosjekter, og for liten del av midlene ble bevilget til eksterne formål.²⁶² Kritikken om fordeling av midler kom på bakgrunn av den forutgående behandlingen av budsjettet, da HFU hadde fått en søknad om et prosjekt avvist. Prosjektsøknaden ble positivt vurdert, men midlene som var satt av til fondsfunksjonen var små og gjorde en bevilgning umulig. Scheel protesterte, men uten å vinne fram.²⁶³

Relasjonene til FMD ble også satt i sammenheng med støtten til NHFs eget institutt, HFU. I en henvendelse til Handelsdepartementet klaget forbundet over manglende bevilgninger til dette bransjenære instituttet, og ba om økte bevilgninger.²⁶⁴ Departementets svar var positivt, men uforpliktende.²⁶⁵ Året, i 1984, etter ba forbundet nok en gang om økte budsjetter til HFU, og ga samtidig uttrykk for misnøye i forhold til budsjettfordelingen mellom HFU og FMD. I den samme henvendelsen uttrykte NHF også sin misnøye med FMDs anvendelse av midlene, fondsfunksjonen fikk for liten plass i forhold til interne prosjekter, og NHF klaget over at de to institusjonene ble behandlet ulikt i forhold til krav til egenfinansiering og

²⁵⁹ Brev fra NHF til FMD, 26.08.1981. Kopi i NHFs arkiv.

²⁶⁰ FMD Møtereferat nr. 4-81. Styremøte 27.11.1981.

²⁶¹ Forslaget var utarbeidet av en av NHFs medlemsforeninger, Norges Kolonial og Landhandelforbund. (Brev fra Norges Kolonial og Landhandelforbund til NHF, 14.08.1981. NHFs arkiv.) Brevet med det skisserte prosjektforslaget, var vedlagt NHFs brev til FMD av 26.08.1981.

²⁶² Brev fra NHF til FMD, 03.12.1980. NHFs arkiv.

²⁶³ FMD Møtereferat nr. 6-80. Styremøte 17.12.1980.

²⁶⁴ Brev fra NHF til HD, 14.06.1983. HDs arkiv.

²⁶⁵ Brev fra HD til NHF, 01.07.1983. NHFs arkiv.

oppdragsinntekter.²⁶⁶ Det grunnleggende problemet var, etter NHFs oppfatning, innretningen av FMDs forskning. FMD var ikke opptatt av handelsnæringens utvikling og forskningens praktiske anvendelse. Prosjektene, skrev forbundet i en henvendelse til departementet fra 1985, kan

”neppe ... tenkes å få særlig praktisk nytte for produktivitetsfremgangen i varehandelen. Dette bekrefter den oppfatningen at anvendt forskning i praksis må søkes lagt nærmere brukermiljøet slik at man oppnår mer umiddelbart praktiske resultater av FoU-innsatsen.”²⁶⁷

Midlene burde i stedet, het det videre, anvendes slik at de hurtig kan omsettes i praktisk produktivitetsarbeid i handelsbedriftene – som i klartekst betydde at de burde overføres til NHFs egen institusjon, HFU.

På Handelsdepartementets initiativ ble denne sistnevnte henvendelsen behandlet i FMDs styre.²⁶⁸ I referatet fra styremøtet heter det at kjernepunktet i saken var hvordan offentlig støtte til bransjeforskning skal fordeles, og at dette ansvaret lå utenfor styrets kompetanse – støtte til slik forskning ble tatt ut av FMDs ansvar i 1979.²⁶⁹ I svaret fra FMD ble det understreket at FMD i hovedsak utførte ”anvendt forskning med en klar samfunnsrettet profil”, og ikke ”bedriftsrettet og bransjerettet utredningsarbeid”.²⁷⁰

Formidling – brukernes eller forskernes ansvar?

Forskningens potensial for bruk er nært relatert til spørsmålet om formidling, og hvilke kontakter som fantes mellom forskningsmiljøet og brukerne i form av felles arenaer, møteplasser og nettverk. Problemene og utfordringene på formidlingssiden var i hovedsak relatert til de næringsorienterte brukergruppene, og har to dimensjoner. For det første var det et spørsmål om forskningens innhold, i hvilken grad den var rettet mot næringslivets behov og ønsker, og om bedriftene og organisasjonene kunne gjøre nytte av resultatene. For det andre var det et spørsmål om forskningens formidling, om forskningsresultatene nådde fram til brukerne, i hvilke kanaler formidlingen foregikk, og om den hadde en slik form at brukerne forsto innholdet. Begge spørsmål berørte latente konfliktdimensjoner i FMD.

Etter initiativ fra styret la administrasjonen på nyåret 1983 fram en sak der spørsmålet var hvorvidt en i større grad skulle organisere eller formalisere kontakten med ulike brukere. I følge referatet hadde forskningsmiljøet, brukerne og deres organisasjoner, departementer og organisasjoner, et felles ansvar for å gjøre forskningen tilgjengelig og kjent. Hva dette innebar i praksis, var ikke nærmere presisert. Formuleringene skjulte at oppfatningene divergerte. I forskningsmiljøet var man skeptisk til overdreven brukerinvolvering – som det het i referatet, ”forskerstaben og FMDs styre er suverene i den endelige vurdering og prioritering av aktuelle prosjekter og i utformingen av de årlige arbeidsprogram.”²⁷¹ Denne debatten ga ingen konkrete resultater. Saken ble drøftet på ny året etter (1984), og da het det i referatet at

²⁶⁶ Brev fra NHF til HD, 30.04.1984. NHFs arkiv.

²⁶⁷ Brev fra NHF til HD, 22.04.1985. HDs arkiv.

²⁶⁸ Brev fra HD til FMD, 30.04.1985. HDs arkiv.

²⁶⁹ FMD Møtereferat nr. 3-85. Styremøte 12.06.1985.

²⁷⁰ Brev fra FMD, signert av styreleder Moe, til HD, 01.07.1985. HDs arkiv.

²⁷¹ FMD Møtereferat nr. 1-83. Styremøte 9. februar 1983. *Kontakt og informasjonsformidling mellom FMD og brukerne*. Det kan stilles spørsmålet om referatets kildeverdi – om dette var en ytring i møtet som det var allmenn enighet om, eller om det var en oppfatning som ble framhevet av referenten (Hadler). Framlegget til styret som lå til grunn for debatten, er ikke bevart i det tilgjengelige arkivmaterialet.

sentrale brukergrupper selv burde ha et hovedansvar for formidling, informasjon og bruk av forskning, og at disse organisasjonene selv måtte

”utvikle kompetanse for å kunne motta forskningsinformasjon, omsette og formidle denne til underliggende brukere og sørge for at forskningsresultatene blir nyttiggjort.”

Varehandelens representant gikk ikke god for en slik forståelse. I en tilføyelse til referatet het det at hovedansvaret måtte ligge på forskningsmiljøet, fordi organisasjonene ikke hadde kapasitet til å ivareta slike oppgaver.²⁷² Dessuten gjentok Scheel ønsket om en brukerundersøkelse av FMDs rapporter og forskningsresultater.

Ifølge referatet mente styrets flertall – alle unntatt NHFs representant – at omfanget av informasjons- og formidlingsvirksomheten ikke kunne økes innenfor rammen av de ressursene som var til rådighet.²⁷³ Da budsjettet for 1986 forelå senere samme år, besluttet styret å benytte noe av veksten i tildelingen, tilsvarende et halvt årsverk, til FMDs informasjons- og kontaktsvirksomhet.²⁷⁴

NHF, den organisasjonen som med stor rett kunne påberope seg æren for å ha foreslått en egen forskningsinstitusjon på dette forskningsfeltet, var lite tilfreds med utviklingen. FMD hadde blitt noe annet enn det forbundet hadde ønsket. Forskningen ga i liten grad den type resultater varehandelen hadde bruk for eller kunne benytte seg av, og den framsto som noe fremmed, noe som ikke angikk næringen. Den gjentatte og stadig forsterkede kritikken førte ikke fram, i alle fall ikke så langt.

Synspunktene kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- De samlede bevilgningene til markeds- og distribusjonsforskning var for små, og vesentlig lavere enn varehandelens betydning skulle tilsi. Handelsnæringen var landets nest største næringsgren, kun industrien var større, målt i sysselsetting og bruttoprodukt.
- Den relative fordelingen av bevilgningene var urimelig. HFU mottok om lag en tiendedel av det FMD ble tilgodesett med, selv om det var HFU som sto bransjen nærmest.
- FMD hadde lite brukerkontakt, forskningen var i liten grad rettet mot brukernes behov, og brukerne hadde liten innflytelse på forskningens innhold. Brukerne burde i

²⁷² FMD Møtereferat nr. 1-84. Styremøte 08.02.1984. NHFs begrensede kapasitet og kompetanse i forhold til forskningsrelaterte oppgaver er også understreket av Thomas Angell, som senere representerte NHF i FMDs styre. (Angell, 25.04.2008.)

²⁷³ Ibid. I referatet het det videre: ”Selv om slikt arbeid er viktig, må en ikke glemme at FMD’s viktigste oppgave er å drive forskning og kompetanseutvikling. Det må derfor være tilstede en rimelig balanse mellom de ulike arbeidsoppgaver, og en slik balanse synes det å være i dag med de ressurser som disponeres.” Denne oppfatningen ble gjentatt på et senere styremøte – økt vekt på informasjon og formidling krevde økte ressurser. (FMD Møtereferat nr. 3-85. Styremøte 12.06.1985.)

²⁷⁴ Det ble imidlertid ikke tatt initiativ til å anvende de midlene som var satt av til dette formålet. Da dette spørsmålet kom på dagsorden neste gang, gikk den inn i en bredere debatt om *FMDs mål og arbeidsoppgaver*, en et omfattende rapport og anbefaling som ble lagt fram av et utvalg av styre og administrasjon, jf nærmere omtale i kap. 6.6. I rapporten het det at det burde knyttes en person til FMD som hadde grundig kjennskap til forskning og journalistikk. Denne stillingen ble aldri besatt. Det ser ut til at tiltaket ble borte, eller lagt til side som følge av det initiativet Handelsdepartementet tok samme høst til en omfattende reorganisering av FMD. En systematisk organisering av FMDs informasjonsvirksomhet, ut over distribusjon av forskningsrapporter og artikler i ulike typer tidsskrifter, ble aldri realisert.

- langt sterkere grad ta del i styringen av forskningen, også i forhold til hvilke problemstillinger som til enhver tid var aktuelle og interessante å studere.
- Formidlingen var akademisk, og nådde ikke fram til næringslivets brukere. Forskningsrapportene som var en hovedkanal for formidling, var vanskelig tilgjengelige, og hadde en språkdrakt og begrepsbruk som var fremmed. Framstillingen burde gjøres mer brukervennlig og formidlingen burde i større grad skje gjennom kanaler utenfor akademia.
 - FMD var for opptatt av forskningen ved egen institusjon, og benyttet en for stor andel av midlene til interne formål. En større andel av midlene burde gå til å støtte forskning ved andre institusjoner. Særlig burde FMD finansiere flere prosjekter ved HFU.

Også interne forhold i NHF kan ha hatt betydning for kritikken mot FMD. På grunn av utviklingen mot konsentrasjon og sentralisering i varehandelen var småkjøpmenn og landhandlere, en ikke ubetydelig del av NHFs medlemsmasse, på denne tiden under tiltakende press. Kampen for å overleve var et sentralt tema, og NHF ville vise at de "gjorde noe" for å få fram praktisk kunnskap for dette formålet.

"Fondet ... er den beste institusjon til å drive forskning innen dette felt"

Handelsstandens forbund ønsket en langt større vekt på forskning og utredninger som kunne være til nytte for sin næring, levert i en form som fikk en langt videre krets av lesere og brukere innenfor varehandelen. Referatene fra drøftingene i FMDs styre gir inntrykk av at ledelsen og styrets leder, med støtte fra medlemmene for øvrig, avviste varehandelens kritikk. Dette gjorde at NHF i avgjørende spørsmål var på kollisjonskurs med flertallet i styret og hovedretningen i FMDs virksomhet.

Den viktigste næringsrelaterte brukerorganisasjonen i FMDs styre utenom NHF, var NI, representert ved Ole Chr. Moe. Han hadde vært med fra starten, vært styreleder fra 1974, og nøt stor tillit i styret som helhet. Hans holdninger og vurderinger veide tungt for styrets øvrige medlemmer, både representanter fra brukerorganisasjoner, forskningsinstitusjonene og, ikke minst, departementene. I mange spørsmål fungerte han også som en brobygger innad i styret. Når NHF i hovedsak ble stående alene i sin kritikk mot forskningens innhold og manglende brukerorientering, må det for en stor del forklares med Moes holdninger og synspunkter. Moe delte ikke de kritiske synspunktene NHF framførte, i og utenfor FMD styremøter.

Moe trodde tidlig – med rette – at NHF ønsket å forskyve de offentlige bevilgningene fra FMD til HFU, og anbefalte sitt eget forbund ikke å gå inn på en slik linje.

"Jeg er nokså trygg på at Fondet både faglig og på annen måte er den beste institusjonen til å drive forskning innen dette felt i tråd med NIs interesser."²⁷⁵

Denne holdningen varte ved, og hadde stor betydning også for Handelsdepartementets vurderinger. Et stort flertall i styret med styrets leder i spissen, gikk god for den kursen FMD holdt. Departementet forholdt seg derfor i hovedsak i ro, enn så lenge.

På begynnelsen av 1980-tallet er det lite som bærer bud om en tiltakende og vedvarende misnøye fra departementets side. Dialogen mellom departementet og institusjonen foregikk for en vesentlig del i regi av styremøtene. Tidvis ble det også gjennomført egne møter mellom

²⁷⁵ Brev fra Ole Chr. Moe til NI, 17.02.1982. NIs arkiv.

departementet og institusjonens ledelse. I hovedsak utøvet departementet sin påvirkning gjennom styret, eksempelvis slik det kom til uttrykk i utforming av prioriteringer og arbeidsprogram.²⁷⁶ Det er derfor lite som tyder på at Handelsdepartementet i første omgang lånte øre til NHF's argumenter.

Forskningen og relasjonene til de to institusjonene departementet ga bevilgninger til, FMD og HFU, var imidlertid gjenstand for departementsinterne drøftinger. På oppdrag fra statssekretær Arne Synnes vurderte embetsverket i 1983 mulige konsekvenser av en sammenslåing av FMD og HFU. Konklusjonen var negativ. Selv om begge miljøene var små, konkluderte embetsverket, ville en fusjon ikke løse noen problemer. HFU var etablert av handelsnæringen, der driften var basert på finansiell medvirkning fra næringen. Ved en sammenslåing ville næringens finansielle bidrag være usikkert. I følge notatet departementet utarbeidet, ville FMD ha lite å tjene på et partnerskap: "HFU fungerer ikke som forutsatt."²⁷⁷ En tilsvarende vurdering gjorde departementet også året etter.²⁷⁸

Imidlertid var man i departementet ikke helt tilfreds med tingenes tilstand. Holdningen til FMD var i noen grad ambivalent, og det kan ha gjort seg gjeldene en viss utålmodighet – også i departementet ønsket man et sterkere fokus på forskning som var til nytte, primært for den sektoren departementet hadde ansvar for. Departementet manglet imidlertid kompetanse og hadde vanskelig med å artikulere en tydelig rolle, både som ansvarlig forvaltningsorgan og som bruker av forskningen.²⁷⁹

Forskeransvar for bruk av forskning?

Kjernen i NHF's kritikk gjaldt manglende brukervedvirkning i forhold til forskningen. Forskerne Brofoss og Wiig ved NIFU STEP har pekt på at *bruk av forskning* er et begrep med mange fasetter, og at det ikke eksisterer en entydig og felles oppfatning av hva dette omfatter. På grunnlag av en gjennomgang av litteratur om dette emnet, viser de til at brukernes anvendelse av forskning gjerne beskrives som en *prosess* i flere stadier. I de modellene som omtales og presenteres, skilles det mellom ulike stadier, som *bruk, nytte, innflytelse og virkning*, der dette forstås som en skrittvis prosess, fra informasjon (lest og eventuelt forstått budskapet), til at dette har hatt betydning for valg og beslutninger, og eventuelt hatt en virkning i form av handlinger eller tiltak.²⁸⁰

I en av de modellene som blir presentert, som Wiig og Brofoss selv har anvendt i en egen undersøkelse, inngår følgende stadier for *bruk*. Forskningen

²⁷⁶ I innspillet til arbeidsprogram fra 1981 framhevet Handelsdepartementet tre temaer, 1) spørsmålet om utviklingen i retning av storetableringer i varehandelen, og lokale og regionale konsekvenser av disse, ut fra departementets behov for kunnskap i saker som skulle behandles i henhold til etableringsloven, 2) deltidsarbeid i varehandelen, særlig blant kvinner, hva som forårsaket dette og hvilke konsekvenser dette hadde, og 3) utvidet åpningstid innenfor dagligvarehandel, og spørsmålet om hvilke konsekvenser det ville få, blant annet i forhold til prisutvikling. (Brev fra HD til FMD, 22.05.1981.) Det første av disse av disse temaene, om utviklingen innenfor varehandelen, var også tatt opp av NHF, jf omtale ovenfor. FMD gjennomførte prosjekter innenfor alle disse temaene.

²⁷⁷ Notat, 08.03.1983. *Konsekvenser av en sammenslåing av HFU og FMD*. Kontoret for innenrikshandel. HDs arkiv.

²⁷⁸ Notat til statsråden, 30.01.1984. HDs arkiv.

²⁷⁹ Asta Tjølsen har i samtale gitt uttrykk for at den avdelingen hun ledet, ikke var noen "forskningsavdeling", dets kompetanse i slike spørsmål var begrenset. (Tjølsen, 27.02.2007.)

²⁸⁰ Brofoss og Wiig (2006), s. 57ff.

- a) blir *formidlet* til aktuelle brukere,
- b) blir *forstått*, det vil si lest og forstått av relevante brukere,
- c) blir *referert til*, i notater, rapporter, utredninger, og meldinger etc,
- d) blir *bearbeidet*, brukerne bearbeider resultatene til eget bruk eller egne formål,
- e) har *innflytelse* på de valg og vedtak brukerne gjør,
- f) blir *anvendt* og fører til at tiltak blir satt ut i livet.²⁸¹

Sett i forhold til den næringsorienterte forskningen, gikk ledelsen ved FMD langt i retning av å framstille *bruk* som noe *utenfor deres ansvar*. Forskningsmiljøets primære forpliktelse gjaldt forskningen, og å gjøre denne kjent gjennom rapporter og artikler – anvendelsen var oppfattet og beskrevet som brukernes ansvar. Innslaget av særskilte formidlingstiltak overfor brukerne i regi av FMD, var også begrenset. Inntrykket fra styrets drøftinger om formidling er at slike oppgaver ikke var prioritert. Innad i forskningsmiljøet ble forskerne målt i forhold til den faglige kvaliteten i arbeidene, foretatt av forskerkolleger i eller utenfor miljøet, i forbindelse med forskningsrapporter, artikler i tidsskrifter og på annen måte. Formidlingstiltak ble mindre verdsatt innad i forskningen, og var ikke meritterende for den enkelte forsker.

Målt i forhold til punktene a)-f) over, er også varehandelens tilnærming problematisk. Som handelsnæringsens talerør gikk varehandelens forbund svært langt i legge et eneansvar for formidling og forskningens potensial for *bruk* – i betydningen *anvendelse* – på forskersiden. NHF mente som nevnt at forskerne skulle bearbeide forskningen og sørge for at de var av en slik art at resultatene kunne tas i bruk av bedriftene. Forskningsrapportene nådde i liten grad medlemsbedriftene, ut over organisasjonsleddet (NHF's sekretariat), og ble i følge NHF i liten grad lest. Brukerne klaget over at de var vanskelige å forstå, og det eksisterte i begrenset grad felles arenaer for formidling og kontakt mellom forskningsmiljøet og brukerne (utenom styret). Samlet innebar dette at resultatene fra forskningen hadde liten påvirkning og begrenset betydning i forhold til varehandelen og dens organisasjoner.

Varehandelens organisasjon ønsket et annet innhold og en annen forskningsprofil, der det var varehandelens og næringslivets tarv og interesser som sto i fokus. Dette var en hovedlinje i NHF's tilnærming til forskningen – og en hovedårsak til at forbundet stanget hodet i veggen. FMD hadde ikke en slik profil, og ønsket ikke å få det. Forskningen hadde et samfunnsmessig perspektiv, ikke et næringsorientert. Det var forskningens innhold som sto i fokus, ikke dens anvendelse, og næringslivets brukere hadde liten innflytelse. Det hadde trolig også betydning at det var få i FMD's stab, om noen utenom Holbæk-Hanssen, som hadde erfaring fra praktisk næringsvirksomhet. Tilnærmingen i forskningen var i følge NHF ”hva som har skjedd” og ”hvorfor”, ikke handelsnæringsens nære behov.²⁸²

Spørsmålet om brukernes involvering og innflytelse var et sentralt tema også i den generelle forskningspolitiske debatt, særlig i forhold til næringsrettet FoU. Noen år etter at denne debatten pågikk i FMD, beskrev Rolf Skår i NTNf en ny modell hvis primære formål var å gjøre forskning mer nyttig og brukerorientert:

”Det vi gjør, er å bringe sammen i tettest og dypest mulig dialog de mest ansvarlige både på brukersiden og på forskersiden, for at disse i en dialog og i en prosess kan svare på hva er de viktigste forskningsoppgavene og hvordan de best utføres... En

²⁸¹ Ibid., s. 167.

²⁸² Brev fra NHF til FMD, 26.08.1981. Kopi i NHF's arkiv.

offentlig finansiert forskning må ligge foran, men i den retning som næringslivet er interessert i.²⁸³

Elementer i denne modellen, som er kjent under betegnelsen ”brukerstyrt forskning”, finnes i de synspunkter NHF fremmet overfor FMD. Brukerne skulle ikke bare være mottakere, men også ha sterk innflytelse over valg av tema og problemstillinger. Dette var imidlertid en styringsmodell som lå langt unna den virkelighet FMD opererte i.

5.3 Tøylene strammes

Fra 1983-84 skjedde det en gradvis, og etter hvert meget merkbar endring i Handelsdepartementets holdning til FMD. Mens de årlige budsjettproposisjonene tidligere var fattige på nyheter med hensyn til både tekst og tall, varslet budsjettet for 1984 og de påfølgende årene om en ny retning. Samtidig som tildelingene fikk en reell vekst, ga departementet i statsbudsjettet tydelige signaler om hvordan bevilgningen skulle anvendes og ressursene disponeres. Dette omfattet fire forhold.

For det første gjaldt dette forskningens innhold. Handelsdepartementet ville rette innsatsen mot områder som kunne bidra til økonomisk vekst og økt effektivitet i distribusjonssystemet. De temaene som sto øverst på departementets ønskeliste, var

- forskning som kunne bidra til økt eksport og økt effektivitet i distribusjonssystemet,
- årsakene til og betydningene av økt internasjonalisering av norske markeder,
- distribusjonssystemets innvirkning på landets konkurranseevne, og
- det offentliges innvirkning på distribusjonssystemet.²⁸⁴

For det andre ønsket departementet økt fokus på informasjon, formidling og kontaktvirksomhet. Forskingen skulle i større grad gjøres kjent og tilgjengelig i FMDs målgrupper, i første rekke innenfor varehandel og andre berørte næringer, med sikte på anvendelse.

For det tredje ønsket departementet å øke FMDs egeninntekt i form av oppdragsforskning, som tillegg til bevilgningene over statsbudsjettet. I FMD vedtekter var det gitt adgang til slik finansiering, men omfanget var så langt svært lite, de fleste år ingenting, og på det meste i størrelsesorden fem prosent av budsjettet. Slike inntekter skulle komme fra offentlige eller private kilder, i form av finansiering av særskilte prosjekter der oppdragsgiver hadde det avgjørende ordet i forhold til tematikk og formål.

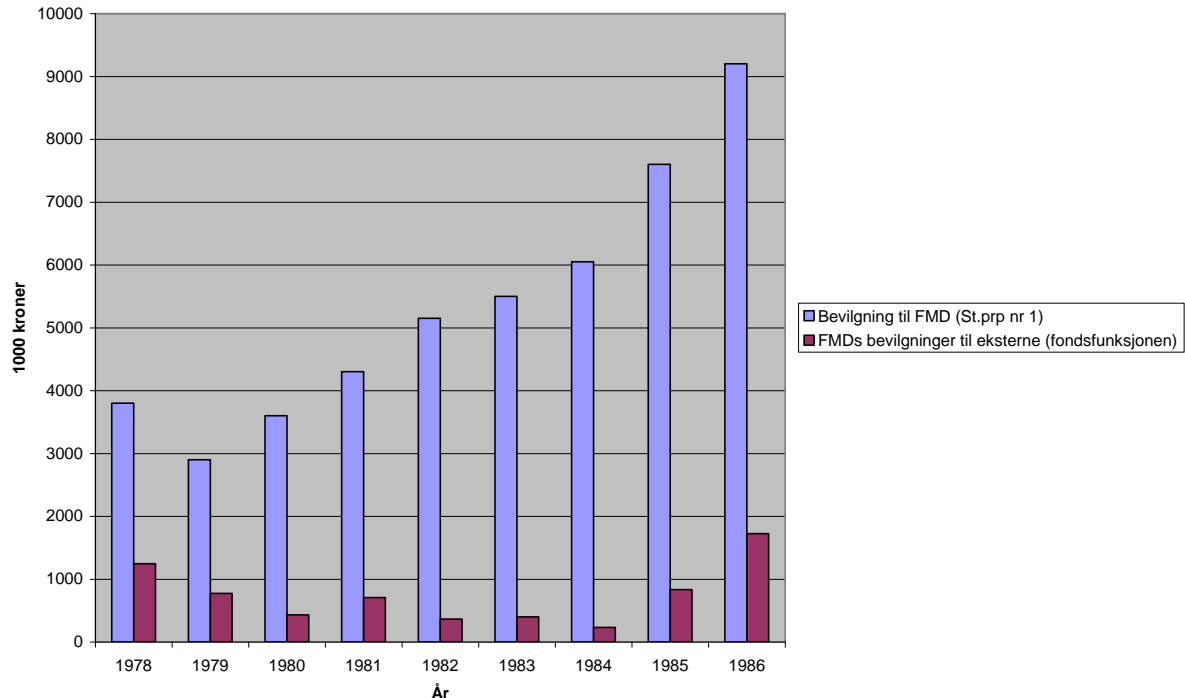
Sist, men ikke minst viktig i departementets budsjettssignaler, var at budsjettveksten skulle nyttes til *ekstern* prosjektstøtte – fondsfunksjonen skulle prioriteres i forhold til instituttfunksjonen. I de første årene av Fondets virksomhet utgjorde fondsfunksjonen over 50 prosent, men sank, og var på slutten av 1970-tallet mindre enn instituttfunksjonen. Den ekstraordinært lave bevilgningen i 1979 bidro til nedgangen i bevilgninger til eksterne formål, men i de etterfølgende årene tok ikke denne andelen seg opp igjen, og utgjorde i 1984 under fem prosent, jf figur 5.2. Fondsfunksjonen var i realiteten i ferd med å svinne inn. Utviklingen

²⁸³ Skår (1990), s. 78.

²⁸⁴ St.prp. nr. 1 (1984-85), HD, kap. 825.

på 1980-tallet var et entydig uttrykk for at Fondets styre og ledelse primært ønsket å benytte bevilgningene til å utvikle FMDs instituttfunksjon.

Figur 5.2 FMDs inntekter over statsbudsjettet og eksterne bevilgninger (fondsfunksjonen) 1978-1986 (i 1000 kr)



Kilde: FMDs årsrapporter (1978-80) og årsberetninger (1981-86).

Departementets kursomlegging – resultat av varehandelens påvirkning?

Departementet ønsket en omlegging av FMD, ikke en avvikling. Intensjonene var å styrke budsjettene og at FMD skulle bli en større og mer betydningsfull institusjon, samtidig som forskningen skulle rettes mot næringslivets behov og interesser, og ha en tydeligere brukerorientert profil. Også fokuset mot informasjon og formidling må sees i denne retning. Ønsket om økt innslag av eksternt finansiert oppdragsforskning skulle bidra til å dreie forskningen i anvendt, næringsorientert retning. Departementet hadde også tidligere uttrykt ønsker om en sterkere anvendt profil, men ikke så eksplisitt som dette. Samtidig ble departementets egne behov tonet noe ned. Bare ett av de fire angitte temaene i statsbudsjettet var relatert til departementets egen virksomhet, mens de øvrige var rettet mot næringsrelaterte forhold, med internasjonalisering og konkurransevne som viktige stikkord.

Tilstramningen fra 1984-1985 må i hovedsak forklares ut fra departementseksterne impulser. Innad i departementet ser det ut til at forskning hadde relativt lav prioritet. Asta Tjølsen ekspedisjonssjef og leder av Handelsavdelingen, trådte inn i FMDs styre som departementets representant i 1980, uten at dette innebar umiddelbare endringer. Dersom hun tidligere hadde ønsket å skjerpe kravene om nyttig og næringsrelevant forskning overfor FMD, var det rikelig med ammunisjon å hente i de mange innspillene og synspunktene fra NHF. Årsakene til at dette i første omgang ikke skjedde, må for en stor del forklares ut fra at NHF's synspunkter ikke hadde gjennomslag i FMDs styre.

Samtidig hadde kritikken fra næringslivshold betydning. Handelsnæringen var departementets primære sektoransvar, og når denne næringen ved gjentatte anledninger ga uttrykk for at forskningen ikke var til nytte, må dette ha gjort inntrykk. Ønsket om modernisering og økt produktivitet i varehandelen var utgangspunktet for at denne forskningen ble satt i gang, og sto sentralt for departementets oppgaver og prioriteringer. De temaene departementet ønsket å få belyst, var i noen grad overlappende med varehandelens prioriteringer. Ønsket om økt vekt på formidling var utvilsomt også felles med varehandelen, trolig også andre brukergrupper, og det samme gjaldt prioriteringen av fondsfunksjonen framfor interne forskningsprosjekter. Slik sett kan departementets kursskifte forklares med impulser fra varehandelens organisasjoner.

Dette er imidlertid ikke en fullgod forklaring på departementets uttalte preferanser. Når det gjaldt fondsfunksjonen, var FMDs nedprioritering av denne delen av virksomheten et stykke på veg velsignet av departementet i stortingsmeldingen fra 1978. Det forelå imidlertid ikke noe klarsignal om at den skulle bringes til et opphør. FMD skulle fortsatt være et fond, i samsvar med regjeringens og Stortingets intensjoner. Dersom fondsfunksjonen hadde fordampet helt, slik utviklingen på begynnelsen av 1980-tallet kunne tyde på skulle skje, var dette i strid med Stortingets intensjoner.

Heller ikke signalet om økte oppdragsinntekter kan forklares ut fra impulser fra handelsnæringen eller andre brukergrupper. Svært få av bedriftene i varehandelen hadde på den tiden finansielt handlingsrom til å finansiere slik virksomhet. Selv om Handelsdepartementet hadde lånt argumentasjon fra varehandelens forbund, kan derfor framstøtet med sikte på et kursskifte for FMD, ikke entydig forklares ut fra påvirkning fra varehandelens talsmenn. NHFs kritikk hadde en viss betydning, men er alene ikke tilstrekkelig til å forklare departementets kursskifte.

Nye forskningspolitiske signaler

Det finnes en annen, og i noen grad alternativ forklaring på departementets omlegging overfor FMD, relatert til begynnende omprioriteringer i norsk forskningspolitikk. Tre forhold er særlig relevante.

I 1982 foreslo Hovedkomiteen at det skulle etableres et råd for anvendt samfunnsforskning, basert på en videre utbygging av RFSP. I første omgang var ikke privat tjenesteyting, og dermed heller ikke varehandelen, omfattet av det foreslåtte rådets ansvarsområder, men i 1984 justerte Forskningspolitisk råd, Hovedkomiteens etterfølger, anbefalingen, slik at også *privat tjenesteyting* kom med i det foreslåtte rådets ansvarsområder, og dermed også eventuelt FMDs forskningsfelt.²⁸⁵ I Handelsdepartementet var oppfatningen at ingen av de eksisterende forskningsrådene kunne betjene dets forskningsinteresser, heller ikke et utvidet RFSP. Det fantes derfor ikke noe reelt alternativ til FMD, i alle fall ikke på kort sikt. For at FMD skulle være i stand til å ivareta sine oppgaver på en rimelig måte, måtte fondsfunksjonen få større betydning. Budsjettveksten og vektleggingen av fondsfunksjonen var uttrykk for et ønske om å ruste opp FMD til å spille en større og mer betydningsfull rolle i forhold til departementets sektoransvar. En kraftig økning i bevilgningene til FMD, het det i et internt notat i Handelsdepartementet fra 1984, ville være nødvendig for å utføre rådsfunksjonene på en tilfredsstillende måte og dekke alle de prioriterte forskningsoppgaver innenfor området.²⁸⁶ I det samme notatet het det videre at FMD mente markeds- og distribusjonsforskningen i Norge

²⁸⁵ Hovedkomiteen (1982). Innspillet fra Forskningspolitisk råd er gjengitt i St.meld. nr. 60. Disse anbefalingene og de påfølgende forskningspolitiske reformene er nærmere drøftet i kap. 6.

²⁸⁶ Notat, 16.01.1984. "Planlagt møte med FMD 18.01." HDs arkiv.

var best tjent med å opprettholde den eksisterende organisasjonsstrukturen, et syn departementet ”i hovedsak” delte, men at ”enkelte tilpasninger og justeringer” i FMDs organisasjon burde vurderes.

Ønsket om å bygge ut rådsfunksjonen ved FMD kan, for det andre, også ha blitt influert av den såkalte *Langslet-doktrinen*. Regjeringen Willoch med Lars Roar Langslet som ansvarlig statsråd, tok i 1983 initiativ til at departementenes finansiering av forskning i større grad skulle kanaliseres gjennom forskningsrådene, særlig på områder som hadde betydning for departementenes saksområder. Denne retningslinjen for departementenes disponeringer gjaldt primært forskning, mens oppdragsmidler knyttet til mer kortsiktige utredningsoppgaver fortsatt burde ivaretas av fagdepartementene.²⁸⁷

Den tredje reformen gjaldt forskningsinstituttene rolle og status. I 1981 anbefalte det såkalte *Thulin-utvalget* at de teknisk-industrielle instituttene skulle *fristilles*. Instituttene skulle fortsatt få en grunnbevilgning, men en vesentlig del av inntektene skulle skaffes til veie gjennom oppdrag.²⁸⁸ Anbefalingen ble tatt til følge, og med regjeringens velsignelse ble de teknisk-industrielle instituttene som tidligere var en del av NTNf, omdannet til egne rettssubjekter og underlagt et nytt finansieringsregime.²⁸⁹ Et hovedformål med denne reformen var å knytte instituttene nærmere til markedet og brukernes behov.

Reformens formål om å knytte forskningen nærmere markedet, hadde appell i Handelsdepartementet, særlig fordi den ville gi brukerne større innflytelse og ansvar, også finansielt. Da ekspedisjonssjef Tjølsen kommenterte statsbudsjettet for 1984 i FMDs styremøte, antydte hun i følge referatet en slik sammenheng, statlig støtte til forskning skulle ha en klarere formålsorientering, og bidra til økonomisk vekst og utvikling.²⁹⁰

Det kursskiftet Handelsdepartementet la opp til for FMD, er konsistente med disse begynnende forskningspolitiske reformene. Departementets omlegging kan sees som en *forsvarsstrategi* mot en omlegging der departementet følte sine posisjoner truet. Det ønsket å bevare FMD som ”sin” forskningsinstitusjon, i stedet for at dette forskningsfeltet skulle knyttes til et av forskningsrådene, der Handelsdepartementet med sine avgrensede sektorinteresser hadde begrensede muligheter for påvirkning og innflytelse.

Tilløp til uro

FMDs holdning til statsbudsjettet for 1984 var delt. På den ene side ga budsjettet grunn for håp om realvekst. På den andre siden var holdningene i styret kritiske til kravene om hvordan midlene skulle disponeres, og staben protesterte. Da saken ble drøftet i FMDs styremøte første

²⁸⁷ Brev vedr disponeringen av departementenes prosjektmidler til FoU mv. fra KVD v/ statsråd Langslet til departementene, 29.04.1983. HDs arkiv. Ifølge KVD bevilget departementene midler fra mer enn 40 kapitler i statsbudsjettet til 700 forskningsprosjekter, hvorav anslagsvis en tredjedel gikk til utredninger, og resten var regulære forskningsprosjekter. ”Spørsmålet er om departementene selv har den faglige kompetanse som skal til for å fordele midler på den mest formålstjenlige måte” skrev Langslet, ”og om de bør bygge opp noen slik kompetanse. Selv mener jeg det er rimelig at forskningsrådene kommer noe sterkere inn ved fordelingen.” For nærmere omtale av Langslet-doktrinen, se Skoie (2005), s. 67f.

²⁸⁸ NOU 1981: 30. Spørsmålet om fristilling og nye økonomiske rammebetingelser for forskningsinstituttene er nærmere omtalt i kapittel 6.

²⁸⁹ St.meld. nr. 54 (1982-83); Skoie (2003), s. 23f.

²⁹⁰ FMD Møtereferat nr. 4-83. Styremøte 12.10.1983. Handelsdepartementet ønsket økte eksterne inntekter, men tok foreløpig ingen initiativ i retning av fristilling, som var en hovedsak ved reformene i den teknisk-industrielle instituttsektoren. Dette ble et sentralt spørsmål for departementet og FMD på et senere tidspunkt.

gang høsten 1983, la de ansattes representant, Eivind Stø, fram et forslag til en uttalelse der det het at budsjettet kunne oppfattes som et ønske om styring av forskningen fra myndighetenes side, og at økte oppdragsinntekter ville kunne undergrave statens langsiktige ansvar for markeds- og distribusjonsforskningen. Til tross for uttalelsens dramatiske karakter, skapte den ikke store kontroverser innad i FMDs styre. I første omgang ble saken løst ved hjelp av styreformannen, uten å bli realitetsbehandlet.²⁹¹ Det som kunne oppfattes som politisk styring av forskning, og dermed en mulig kilde til en mer omfattende konflikt med departementet, ble på grunn av styreformannens smidige håndtering ikke satt på spissen.

FMDs styre ønsket imidlertid å drøfte budsjett situasjonen nærmere, i første rekke med Handelsdepartementet, men også med Stortingets administrasjonskomité. Disse dialogmøtene fant sted på nyåret i 1984.

Møtet mellom Handelsdepartementet omhandlet tre helt sentrale spørsmål, budsjettvolumet og det samlede omfanget av virksomheten, hvilke temaer departementet ønsket belyst gjennom forskning, og spørsmålet om FMDs stilling i lys av mulige omstruktureringer i norsk forskning. På dette møtet deltok hele departementets politiske ledelse med statsråd Asbjørn Haugstvedt (KrF) i spissen. Det eksisterer to ulike referater fra dette møtet. Det ene er orienteringen som ble gitt i det påfølgende styremøtet i FMD, det andre er en oppsummering i et departementsinternt notat. Referatene er supplerende i innhold, men ulike i forhold til hva som vektlegges. I orienteringen til styret er det utelukkende lagt vekt på de positive budsjett signalene, der budskapet var departementet ville arbeide aktivt for å øke ressurstilgangen til FMD.²⁹²

I det departementsinterne notatet var hovedvekten lagt på de temaer departementet ønsket belyst gjennom forskning, som distribusjonssystemets virkemåte, integrasjon, kjededannelser og konsentrasjonstendenser, internasjonalisering i varehandel, kartlegging av nye omsetningsformer i varehandel (med postordre som eksempel), bruk av EDB og virkninger av offentlige tiltak for distribusjon av varer og tjenester.²⁹³ Opplistingen kan sees som en utdyping og konkretisering av signalene i statsbudsjettet. Departementet ønsket primært forskning rettet mot *sektorens* brukerbehov. Kun ett av temaene var relatert til *departementets egen* bruk av forskning, som grunnlag for politiske tiltak.

Det tredje temaet for møtet gjaldt mulige konsekvenser for FMD av at forskningsrådenes ansvar skulle utvides og et nytt råd etableres. I et departementsinternt notat som ble utarbeidet før møtet fant sted, var konklusjonen at markeds- og distribusjonsforskningen i Norge var ”best tjent med at både forskningsråds- og instituttfunksjonen bygges ut og videreutvikles innenfor hovedlinjene av FMDs organisasjonsmønster.” FMDs virkefelt gikk på tvers av

²⁹¹ I følge referatet ga styreformannen uttrykk for at statsbudsjettet ”ikke innebar en innsnevring av styrets handlefrihet, og at spesifisering av egne og eksterne utgifter var å betrakte som en *oppfordring* til styret om hvordan utgiftfordelingen *burde* være.” (FMD Møtereferat nr. 4-83. Styremøte 12.10.1983. Uthevet av T.E.) Kildeverdien av et slikt utsagn må imidlertid betraktes som usikker. Referenten har betydelig påvirkningskraft i forhold til hvilke utsagn som blir tatt med, eventuelt ikke tatt med i referatet, hvordan utsagn gjengis, og hvilke rutiner som finnes for godkjenning og kontroll. Selv om referatet i den aktuelle saken er en korrekt gjengivelse av styreformannens uttalelse, kan de to departementsrepresentantene i styret neppe ha gått god for en slik oppfatning av innholdet i statsbudsjettet. Dette kommer imidlertid ikke til uttrykk i styrereferatet.

²⁹² FMD Møtereferat nr. 1-84. Styremøte 08.02.1984. Orientering fra møtet med Handelsdepartementet 18.01.1984. Til stede var handelsminister Asbjørn Haugstvedt, statssekretær Arne Synnes, personlig sekretær Lars Rise, ekspedisjonssjef Asta Tjølsen og byråsjef Kari Melhus. Fra FMD møtte direktør Åge Hadler og forskningslederne Geir Gripsrud, Sigmund Grønmo og Tore Lorentzen. Ingen av styremedlemmene var representert, utenom Tjølsen og Melhus (representant og vararepresentant i FMDs styre).

²⁹³ Internt notat fra møtet 18.01., datert 28.02.1984. HDs arkiv.

næringsområder, og falt derfor ikke inn under verken RFSP eller andre råd. For Handelsdepartementet spilte det også en rolle at dersom ansvaret for markeds- og distribusjonsforskningen skulle overføres til RFSP, ville avstanden mellom departementet og det forskningsutførende ledd bli større, og muligheten for å utøve innflytelse over forskningens innhold bli tilsvarende mindre.²⁹⁴

Når det gjelder møtet med Stortingets forbruker- og administrasjonskomité, finnes det ikke andre referater enn orienteringen til FMDs styre, og det ser ut til at budsjettene for kommende år var det sentrale emnet på agendaen.²⁹⁵ Også dette møtet forløp meget positivt, sett fra FMDs ståsted.

Styrets håndtering av budsjettet og de påfølgende kontaktmøtene med departementet og stortingskomiteen dempet tilløpene til konflikt mellom forskningsmiljøet og departementet, og flyttet fokuset til den positive budsjettutviklingen som var stillet i utsikt, samtidig som Handelsdepartementet signaliserte at FMD fortsatt ville stå sentralt for departementet. Konfliktpotensialet var imidlertid til stede, og fikk fullt utløp i 1986, da departementet tok initiativ til en reorganisering av 1986. Dette vil bli nærmere behandlet i kap. 7.

²⁹⁴ Internt notat, 16.01.1984. HDs arkiv. Drøftingene omkring endringer i forskningsrådsstrukturen er omtalt i departementets referat, men ikke i orienteringen til FMDs styre. Årsaken til dette er ikke kjent, men hadde trolig sammenheng med at fokus var rettet mot de optimistiske budsjettsignalene.

²⁹⁵ FMD Møtereferat nr. 1-84. Styremøte 08.02.1984. Orientering fra møtet med Stortingets forbruker- og administrasjonskomité 24.02.1984. På dette møtet deltok også FMDs styreformann.

6 Norsk forskningspolitikk i støpeskjeen – konsekvenser for FMD?

I 1982 anbefalte Hovedkomiteen at organiseringen og finansieringen av norsk forskning burde legges om på vesentlige områder. Komiteen var særlig opptatt av forskningsrådenes oppgaver og ansvar, og av organiseringen og finansieringen av forskningsinstitutter. Hovedkomiteens etterfølger (etter en reorganisering og navneskifte i 1983), Forskningspolitisk råd, videreførte disse anbefalingene. På dette tidspunkt var fristillingen av NTNFI-instituttene besluttet gjennomført, og spørsmålet om fristilling var også aktualisert i forhold til institutter med tilknytning til departementene. Spørsmålet om fristilling og hva dette ville innebære, kom til å utgjøre en kjerne i en debatt omkring organiseringen av de samfunnsvitenskapelige instituttene. Et annet, nært beslektet tema, gjaldt disse instituttene finansiering. Begge disse spørsmålene, fristilling og finansiering, var knyttet til relasjonene mellom fagdepartementene og deres respektive underliggende institutter. Dessuten angikk disse spørsmålene forskningsrådenes roller og oppgaver, og fordelingen av statlige forskningsmidler.

Spørsmål omkring forskningsrådenes oppgaver, forskningsinstituttene og departementenes forskningsansvar hadde stor potensiell betydning for FMD. Fondet hadde funksjoner både som forskningsråd og institutt, og relasjonene til Handelsdepartementet hadde særdeles stor betydning for virksomheten. Samtidig var disse relasjonene komplekse. Som overordnet organ hadde dette departementet en viss styringsrett i forhold til FMD. Imidlertid hadde Fondet i henhold til vedtektene status som "eget rettssubjekt", og det var gitt vide fullmakter til styret. Fram til begynnelsen av 1980-tallet var innslaget av instruksjoner og andre styringssignaler fra departementet til FMD svært begrenset, og hadde liten betydning for den faglige virksomheten. Ut over på 1980-tallet ble imidlertid departementets styringssignaler sterkere, slik det er omtalt i foregående kapittel.

I dette kapitlet gis det en nærmere beskrivelse av omleggingen som fant sted i norsk forskningspolitikk, med fokus på de spørsmålene som er relevante i forhold til FMD. I noen grad sees reformene og debatten omkring dem, i et bredere perspektiv, særlig i forhold til instituttpolitiske spørsmål.

I 1985 la regjeringen fram en forskningsmelding med nye forskningspolitiske retningslinjer. Et sentralt spørsmål er hvordan de sentrale aktørene, i første rekke Handelsdepartementet og FMD, forholdt seg til meldingen, og hvilken betydning regjeringens forskningspolitikk hadde for utviklingen innenfor FMDs virkefelt. Dette knytter også an til hvordan samspillet fungerte mellom på den ene siden Handelsdepartementet som sektordepartement, og på den andre Kultur- og vitenskapsdepartementet og regjeringens forskningspolitiske rådgivningsorgan, med ansvar for koordinert forskningspolitikk.

6.1 *Forskningspolitikk på tegnebrettet*

Hovedkomiteens melding fra 1982, *Organiseringen av forskningsvirksomheten i Norge*, var ikke det eneste innspillet som hadde betydning for utviklingen av norsk forskningspolitikk. Året etter leverte en ekspertkomité fra OECD en anbefaling om samme hovedtema, også den på den norske regjeringens initiativ. I det følgende gis det en kort omtale av anbefalingene fra Hovedkomiteen og OECDs ekspertkomité, særlig de som hadde en potensiell betydning for FMDs posisjon og rolle i forskningssystemet.

Forskningsrådene – oppgaver og ansvarsområder

Et av de bærende budskap i Hovedkomiteens melding var at rolle- og ansvarsfordelingen i norsk forskning burde bli klarere, særlig i forholdet mellom de forskningspolitiske, forskningsstrategiske og forskningsutførende nivåer, med sikte på et ryddigere, enklere og mer effektivt forskningssystem. Hovedkomiteen ønsket å styrke og klargjøre forskningsrådenes rolle, og framhevet tre hovedfunksjoner – strategi, finansiering og evaluering. Forvaltningsoppgaver, også av forskningsinstitutter, burde etter komiteens mening falle utenfor rådenes ansvarsområder.²⁹⁶ Etter komiteens oppfatning burde forskningsrådene ha en tydeligere og mer profilert rolle som et mellomledd, men med klar avgrensning mot myndighetene på den ene side, og det forskningsutførende ledd med universiteter og institutter på den andre.

Hovedkomiteen mente at den eksisterende rådsstrukturen i det vesentlige burde opprettholdes, men med visse justeringer. Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) som ble etablert i 1976 og underlagt NAVF som et femte fagråd (i tillegg til naturvitenskap, medisin, humaniora og samfunnsvitenskap) burde få en utvidet rolle, men fortsatt være organisert som en del av NAVF. Status og autonomi for det utvidete RFSP burde imidlertid vurderes nærmere. I tillegg til å utvikle kunnskapsgrunnet for offentlig politikk og statlig styring, het det i meldingen, burde dette rådet ha ansvar for all forskning om *offentlig* tjenesteyting. I komiteens melding ble det også drøftet om rådets ansvar også burde omfatte *privat* tjenesteyting, men komiteen konkluderte med at den foreløpig ikke ville foreslå en så sterk utvidelse av oppgavene.²⁹⁷

Også ekspertkomiteen fra OECD anbefalte å gi forskningsrådene større fullmakter, økt fleksibilitet og å styrke deres posisjon som rådgivningsorganer i forhold til departementene. Ekspertkomiteens forslag til ny rådsstruktur var imidlertid vesentlig forskjellig fra Hovedkomiteens, og forholdsvis radikal; antall råd var redusert til tre, og hvert råd skulle ha ansvar for en kjede av FoU, fra grunnforskning til utviklingsarbeid og innovasjon. Et av rådene skulle dekke naturvitenskap unntatt biofagene (mesteparten av NTNf og relevante deler av NAVF), et annet biofagene (NLVF, NFFR og medisinsk og biofaglig forskning i NAVF), og et tredje råd skulle dekke samfunnsvitenskap og humaniora (NAVFs råd for samfunnsvitenskap og humaniora, RFSP og mindre deler av de øvrige rådene). Dette forslaget skapte omfattende debatt, men forslaget til organisasjonsstruktur vant ikke fram.²⁹⁸

”Sammenslåing, sammenknytning og fristilling”

Hovedkomiteen rettet også søkelyset mot den norske instituttsektoren, som på begynnelsen av 1980-tallet sto for om lag 40 prosent av den samlede norske FoU-innsatsen. Hovedkomiteens anbefalinger var primært rettet mot *forskningsinstituttene*, det vil si institutter utenfor universiteter og høyskoler der FoU utgjorde hovedaktiviteten (til forskjell fra institusjoner med FoU, der FoU utgjorde en mindre del av virksomheten). Disse instituttene var ulike i forhold til rettslig status, størrelse, virkemåte og finansiering, og de var opprettet for ulike formål. Heterogeniteten må for en stor del forklares ut fra at de var etablert av ulike eiere og på ulike tidspunkt, med begrenset innslag av overordnede retningslinjer eller prinsipper for

²⁹⁶ Hovedkomiteen (1982), s. 27ff.

²⁹⁷ Ibid., s. 31.

²⁹⁸ Vedlegg til brev fra KVD til samtlige departementer, 30.03.1984. HDs arkiv. OECD, DSTI/SPR/83.49. Et sammendrag av anbefalingen er gjengitt som vedlegg i St.meld. nr. 60 (1984-85). Forslaget fra OECD ble vurdert av Forskningspolitisk råd, som gikk ikke god for slike dyptgripende strukturelle endringer som OECD anbefalte, bortsett fra en anbefaling om å utrede en mulig sammenslåing av NLVF og NFFR.

slike etableringer. Mange av instituttene var små – flere av institusjonene utførte mindre enn 10 FoU-årsverk – og dekket smale sektorer eller relativt avgrensede behov.

Spørsmålet om organiseringen og finansieringen av forskningsinstituttene var derfor, ut fra hvordan nasjonale FoU-ressurser skulle anvendes, både viktig og komplekst. Hovedkomiteen pekte på de nære relasjoner mellom instituttene og deres eiere som et problemområde. Disse bidro til, i følge Hovedkomiteen, å trekke fokuset bort fra hva som var grunnlaget for instituttene virksomhet, det vil si de behov denne forskningen skulle dekke. I stedet fikk eierskap og ansvar for instituttene virksomhet en avgjørende betydning i forhold til instituttene finansiering:

”Med de mange små institutter knyttet til sine eiere, kan man få et fastlåst bevilgningsmønster hvor pengestrømmen følger etablerte elve- og bekkeleier i vårt forskningspolitiske terreng. Finansieringskildene kan lett bli vel så opptatt av å sikre konstant vannføring i alle forgreninger som av å sikre at nye og viktige kunnskapsbehov blir dekket.”²⁹⁹

Hovedkomiteen fokuserte på hvordan instituttene skulle organiseres og finansieres med sikte på å dekke samfunnets behov, og anbefalte en omfattende organisasjonsutvikling i sektoren, basert på noen grunnleggende retningslinjer. For det første burde instituttene samles i større grupper, både for å kunne være mer fleksible og egnet for å møte aktuelle forskningsbehov. Stordriftsfordeler kunne oppnås ved sammenslåing av faglig beslektede institutter eller gjennom felles tilknytning i regionale forvaltningsselskaper, med sikte på nasjonal arbeidsdeling og bedre utnyttelse av ressursene. Komiteen foreslo at det skulle opprettes administrative overbygninger i form av regionale, halvstatlige forvaltningsselskap med nær tilknytning til universiteter og høyskoler.

For det andre anbefalte Hovedkomiteen at instituttene eiertilknytning burde vurderes. Komiteen mente departementene som hovedregel *ikke* burde eie eller ha ansvar for institutter. Heller ikke forskningsrådene burde ha et slikt eieransvar, fordi både departement og forskningsråd burde foreta sine prioriteringer uavhengig av hvilken tilknytning de hadde til det enkelte institutt. En slik *fristilling* av forskningen i forhold til forvaltningen ville i følge Hovedkomiteen i tillegg bringe instituttene nærmere markedet, oppdragsgivere og brukere, og dermed bidra til å styrke deres relevans. Dette var en videreføring av Thulin-komiteens anbefaling fra 1981.³⁰⁰ I løpet av de påfølgende årene ble de instituttene som NTNf hadde etablert, omorganisert og reetablert som selvstendige rettsobjekter, de fleste underlagt stiftelsesloven.

For det tredje gikk Hovedkomiteen inn for at instituttene skulle få en mer ensartet finansieringsstruktur bestående av tre deler, grunnbevilgning, programbevilgning og oppdragsinntekter. Også dette var en videreføring av Thulin-komiteens anbefalinger. I denne komiteens tilråding het det at grunnbevilgning og programbevilgning burde gis i like store deler og til sammen utgjøre 50 prosent av det enkelte institutts inntekter. Den andre halvdel skulle utgjøres av oppdragsforskning. Denne tredelte finansieringsstrukturen burde etter Hovedkomiteen mening også passe også for andre institutter, det vil si også de som var utenfor NTNfs ansvarsområde, ”om enn med forskjellig innhold mellom de tre delene.”³⁰¹

²⁹⁹ Hovedkomiteen (1982), s. 34.

³⁰⁰ NOU 1981: 30. Regjeringen la fram en egen stortingsmelding om fristilling av de teknisk-industrielle instituttene, St.meld. nr. 54 (1982-83), som lå til grunn for den videre oppfølgingen i forhold til instituttene.

³⁰¹ Hovedkomiteen (1982), s. 35.

”Sammenslåing, sammenknytning og fristilling av instituttene må gripes forskjellig an alt etter institutt-type”, het det i meldingen. Komiteen delte forskningsinstituttene i tre kategorier, i) ”frittstående” institutter (med stiftelsene SINTEF og CMI som eksempler), ii) ”halvstatlige” institutter (NTNF-instituttene), og iii) ”statsinstitutter”. Gruppen av statsinstitutter ble igjen delt i to. De instituttene som leverte løpende data eller informasjon som grunnlag for et departements eller et direktorats løpende virksomhet, burde fortsatt være tilkoplede vedkommende departement eller direktorat (med Havforskningsinstituttet som eksempel).

”For de øvrige statsinstitutter og for de halvstatlige, hvor bevilgningene først har vært inntatt i et forskningsråd, bør man vurdere en frakopling av de nåværende eiere og tilstrebe en sammenknytning i større enheter under større administrative overbygninger.”³⁰²

Instituttfunksjonene ved FMD, det vil si den overveiende del av institusjonens virksomhet, kunne regnes inn i gruppen av statsinstitutter, institutter som i følge Hovedkomiteen burde vurderes med sikte på organisatorisk løsrivelse fra sitt eierdepartement, eventuelt som del av en større reorganisering, og få en ny finansieringsstruktur med forskningsmidler kanalisert gjennom et av forskningsrådene, og der en ukjent og uvis andel av inntektsgrunnlaget skulle skaffes til veie gjennom oppdrag.

Hovedkomiteens forslag ville ha vesentlig betydning også for departementene. Finansieringen av anvendt forskning var basert på sektorprinsippet, som i korthet går ut på at hvert departement har ansvar for å finansiere forskning innenfor sin sektor, og for avveining mellom bruk av forskning og andre virkemidler (jf side 20). Hovedkomiteens anbefaling ville innebære at departementene opprettholdt ansvaret for finansiering av forskning innenfor sine respektive sektorer, men at finansieringen ble lagt om og kanalisert gjennom forskningsrådene. Bevilgninger direkte fra et departement til et institutt ville, innenfor rammen av et slikt regime, bare kunne være aktuelt i forbindelse med oppdragsprosjekter. For de departementstilknyttede instituttene ville en eventuell organisatorisk løsrivelse innebære at de tidligere eierdepartementene ville få en mer perifer betydning, vesentlig som bruker og oppdragsgiver, og at departementenes bevilgninger til forskning skulle kanaliseres gjennom forskningsrådene.

Dette ønsket om å løse opp forbindelsene mellom departementene og de forskningsutførende organene, ble i første omgang fulgt opp i den såkalte Langslet-doktrinen fra 1983, som i korthet gikk ut på at de ulike departementene burde kanalisere hoveddelen av sine forskningsbevilgninger gjennom forskningsrådenes programmer (side 104). Direkte finansiering fra et departement til et institutt burde avgrenses til kjøp av utredninger, mens forskning burde gå via forskningsrådene.

Forskningspolitisk råds anbefaling – et nytt, selvstendig forskningsråd

Forskningspolitisk råds anbefalinger til regjeringen fra mars 1984 var vesentlig en videreføring av Hovedkomiteens anbefalinger fra to år tidligere, men med enkelte suppleringer og justeringer. Forskningspolitisk råd gikk i likhet med Hovedkomiteen inn for at RFSP skulle få et utvidet ansvarsområde, men gikk et skritt videre; det nye rådet skulle etableres som et nytt, *selvstendig forskningsråd* på lik linje med de fire eksisterende rådene.

³⁰² Ibid., s. 36.

Dette rådet skulle primært være rettet mot forvaltning og offentlig politikk, med faglig tyngdepunkt i samfunnsvitenskapelige disipliner.

Videre skulle det nye rådet også ha ansvar for forskning for *både offentlig og privat tjenesteyting*, i følge Forskningspolitisk råd ”fille et hull i forskningsrådssystemet” og fange opp forskning utenfor offentlig sektor som var tilfeldig organisert, herunder blant annet forskning for tertiærsektoren og forbrukerforskning. I tillegg burde mange av de samfunnsvitenskapelige instituttene som var knyttet til departementene, få en tilknytning til dette rådet (det utvidete RFSP).³⁰³

Forskningspolitisk råd anbefalte, som Hovedkomiteen, at de departementsnære instituttene skulle fristilles, slik de NTNØ-tilknyttede var blitt. Dette var basert på en oppfatning om at økt frikopling mellom forskningsinstitutter og deres eierdepartementer ville resultere i mer uavhengig forskning, økt kvalitet og bedre utnyttelse av de ressursene forskningsinstituttene rådet over. Også de andre elementene i Forskningspolitisk råds anbefalinger skulle bidra til slike mål; reorganisering av instituttsektoren i form sammenslåinger av institutter, eventuelt å samle grupper av institutter i felles paraplyorganisasjoner eller forskningskonsern, og – ikke minst – etablering av et eget, selvstendig forskningsråd som skulle ha et ansvar for de samfunnsvitenskapelige instituttene.

Fristilling ville innebære at koplingene mellom departementer og institutter ville løses opp, dels ved at fristilte institutter skulle få *større fullmakter og økt autonomi*, dels i form av en *privatisering*. Instituttene skulle ikke lenger være en del av statsapparatet, men fortsatt utføre oppgaver for statlige organer og for en stor del finansieres av statlige midler.

Fristilling som forvaltningspolitisk trend

Hovedkomiteen og Forskningspolitisk råds anbefaling om fristilling av forskningsinstitutter må sees i en videre politisk sammenheng, ut over forskningspolitikken arena. *Fristilling* er en betegnelse som nyttes som en generell beskrivelse av politisk utviklingstrekk omkring statlig styring og forvaltning, og et uttrykk for hva som var eller burde være statens rolle og oppgaver. De utviklingstrekkene som innbefattes i begrepet fristilling, fikk stor betydning innenfor offentlig politikk på 1980-tallet, både innad i sentraladministrasjonen og i relasjonene mellom sentraladministrasjonen og ulike andre statlige virksomheter eller statlig finansiert virksomhet. Tore Grønlie og Per Selle har beskrevet dette slik:

”Den nye staten” er karakterisert ved en spredning av oppgaver – eller ønsker om spredning av oppgaver – fra det sentrale statsapparatet til institusjoner, styringsorganer og styringsnivåer utenfor dette, som utfører oppgavene på vegne av staten. Den er også karakterisert ved nedbygging eller ønsker om nedbygging av hierarkier og sammenbindende institusjonaliserte ordninger i form av felles regelverk og felles lønns- og personalsystemer i forvaltningen. Med et samlebegrep kalles prosessen ofte *fristilling*.³⁰⁴

I følge Grønlie og Selle omfatter fristilling forholdet mellom sentraladministrasjonen og ulike underliggende etater og andre statlige virksomheter, som de kaller *ytre fristilling*. Dette innebar at statlig virksomhet, blant annet statlig næringsvirksomhet, ble omdannet til

³⁰³ Brev fra KVD til samtlige departementer, 30.03.1984, vedlagt brev fra FR til KVD, 20.03.1984. Kopi i HDs arkiv.

³⁰⁴ Grønlie og Selle (1998), s. 9.

statsaksjeselskaper, særlovsselskaper, eller at statlig finansiert virksomhet ble løsrevet fra statsforvaltningen, slik omdanning av forskningsinstitutter er eksempler på (private stiftelser eller aksjeselskap). Dette var et ledd i moderniseringen av statsforvaltningen, der departementene i større grad skulle være rettet mot oppgavene som regjeringens sekretariat, mens andre oppgaver og ulike former for offentlig tjenesteyting skulle ivaretas av virksomheter *utenfor* statsadministrasjonen.³⁰⁵

I tillegg til en ytre foregikk det en *indre fristilling*. Innad i statsforvaltningen ble innslaget av sentralstyring mindre, de politiske beslutningene ble i større grad desentralisert, og departementene fikk større selvstendighet og handlingsrom for å gjennomføre sin politikk, med sikte på økt fleksibilitet og tilpasning til ”lokale” forhold. I stedet for sentraldirigering med ett autoritetscenter og én kommandolinje, skulle regjeringen samordne sin virksomhet gjennom ulike koordinerende organer.³⁰⁶ Dette innebar økt heterogenitet i statsapparatet, med økt innslag av delvis autonome organisasjoner, og samtidig større valgmuligheter og økt selvstendighet i forhold til hvordan oppgavene skulle ivaretas.

Fristillingsprosessen på 1980-tallet var ikke et enestående fenomen. Slike prosesser hadde pågått tidligere, og i nyere tid fra andre verdenskrigs slutt og fram til omkring 1965. Prosessen stanset opp, men tok til på ny i 1980-årene.³⁰⁷ Dette omfattet en rekke forhold, og var ledd i en bevisst reformprosess av statsapparatet. Slike reformer preget på denne tiden hele OECD-området, og var for en stor del begrunnet i behovet for fornyelse, økt effektivitet i statlig forvaltning og et ønske om å begrense omfanget av statlig sektor og statlige utgifter.

I norsk politikk var denne utviklingen blant annet kjennetegnet av et uttalt behov for fornyelse av offentlig administrasjon og offentlige virksomheter, skeptiske holdninger til skatt og skattefinansierte tiltak, og økende tiltro til privatisering og markedet som redskap i offentlig politikk. Denne ideologiske dreiningen var i særlig grad målbåret av partiet Høyre, og bidro sterkt til partiets suksess i valget i 1981 som banet veg inn i regjeringskontorene. For Høyre, til dels også andre borgerlige partier, var fristilling et ledd i en strategi for nedtrapping av statlig virksomhet. De prosessene som fristilling innebar, hadde imidlertid langt på veg også støtte fra Arbeiderpartiet. I følge Grønlie var Arbeiderpartiets orientering mot fristilling et ledd i kampen for å beskytte tradisjonell statlig virksomhet mot utradering og nedlegging, og som måtte effektiviseres og moderniseres for å bli konkurransedyktig i forhold til private aktører.³⁰⁸ I løpet av 1980-årene la regjeringen Willoch fram et moderniseringsprogram (1986) og regjeringen Brundtland et fornyingsprogram (1987), men med noe ulike begrunnelser og motiver. Samme år nedsatte regjeringen et eget utvalg (”Hermansen-utvalget”) som to år senere anbefalte *En bedre organisert stat*.³⁰⁹

³⁰⁵ Ibid., s. 9f og 15f.

³⁰⁶ Ibid., s. 11; Lægreid og Roness (1998), s. 21. I tillegg til indre og ytre fristilling i statsapparatet, viser Grønlie og Selle også til to andre former for fristilling, forholdet mellom statlig og kommunal administrasjon, og forvaltningens relasjoner til organisasjoner utenfor statsapparatet.

³⁰⁷ Grønlie (1998), s. 68-74. Etableringen av forskningsrådene i 1940-årene, med delegering av statlig myndighet til slike organer, kan sees som et element i den første bølgen av fristilling etter krigen, jf s. 19-20.

³⁰⁸ Grønlie (1998), s. 80.

³⁰⁹ NOU 1989: 5.

6.2 Betydning for Handelsdepartementet og FMD?

Anbefalingene i Hovedkomiteens melding fra 1982 ville, dersom de ble fulgt, ha dramatisk betydning for FMD – på to måter. De prinsippene for ansvars- og arbeidsdeling komiteen skisserte, ga ingen plass til en organisasjon som hadde både forskningsfinansierende og forskningsutførende oppgaver. Dessuten ville fristilling og en restrukturering av de samfunnsvitenskapelige instituttene kaste FMDs virksomhet som forskningsutførende virksomhet om kull. I stedet for å være fullfinansiert fra et departement, ville FMD måtte rette blikket mot det nye forskningsrådet og andre finansieringskilder. Virksomheten ville eventuelt måtte gå over fra å være en relativt beskyttet statlig virksomhet til å bli et oppdragsinstitutt, og eventuelt med en nærmere organisatorisk tilknytning til andre forskningsutførende institusjoner.

De justerte anbefalingene fra Forskningspolitisk råd fra 1984 forsterket disse signalene. Et nytt selvstendig råd for anvendt samfunnsforskning med ansvar for forskning om *offentlig* så vel som *privat* tjenesteytende virksomhet, herunder også varehandel og forbruk, ville nødvendigvis få betydning for FMD. Eventuelt ville det nye rådet ta over FMDs nasjonale ansvar på disse områdene.

De videre drøftingene omkring FMDs stilling kan deles i tre faser. Den første fasen er perioden etter at Hovedkomiteen avga sin melding i 1982, og andre fase er perioden etter Forskningspolitisk råds anbefalinger fra 1984. Disse drøftingene (de to første fasene) omhandles i det følgende. En tredje fase i drøftingene omkring FMD, kom i forbindelse med oppfølgingen av stortingsmeldingen, jf kapittel 6.5.

FMDs funksjoner som fond og institutt

Hovedkomiteens anbefaling aktualiserte flere forhold relatert til FMD, for det første forholdet mellom instituttfunksjon og fondsfunksjon, for det andre hvilken instans som skulle ha ansvar for markeds- og distribusjonsforskningen i Norge, og for det tredje spørsmålet om det samlede omfang av Fondets virksomhet. Hovedkomiteen pekte i sin tilråding på at Fondet hadde meget begrensede rådsfunksjoner og i hovedsak fungerte som et regulært institutt. Komiteen anbefalte Handelsdepartementet å ta initiativ til å ”avklare” Fondets oppgaver.³¹⁰ Komiteen anbefalte dessuten at Bransjeforskningsfondet burde utvide samarbeidet, eventuelt fusjonere med NTNf, og FoU-virksomheten til Industriens utviklingsfond burde legges direkte under NTNf. Regjeringen tok anbefalingene til følge, og i løpet av de påfølgende årene ble begge disse virksomhetene integrert i NTNf.

I Handelsdepartementet tolket man Hovedkomiteens anbefaling i retning av at FMDs fondsfunksjon burde avvikles, og at institusjonen burde omdannes til et institutt, rives organisatorisk løs fra departementet og knyttes til det nye forskningsrådet som var planlagt etablert med RFSP som kjerne.³¹¹ Det ser imidlertid *ikke* ut til at departementet hadde samlet seg om en felles holdning om hvordan det skulle forholde seg til Hovedkomiteens anbefalinger. På den ene side skrev Handelsdepartementet ved departementsråden i mars 1983 et brev til Kultur- og vitenskapsdepartementet (KVD), der det het: ”Vi har tatt initiativ til å drøfte Fondets organisasjonstilknytning og finansieringsgrunnlag i lys av de generelle tanker

³¹⁰ Hovedkomiteen (1982), s. 32.

³¹¹ Internt notat. *Hovedkomiteens anbefalinger og betydningen for Handelsdepartementet*, av utredningsleder Eirik Glenne, 01.03.1983. HDs arkiv.

Hovedkomiteen har fremsatt.³¹² I Handelsavdelingen, som forvaltet ansvaret for FMD, var holdningen en annen. Ekspedisjonssjef Tjølsen ønsket en høringsuttalelse med et annet innhold, og ba FMD lage et notat med en vurdering av dette spørsmålet.³¹³

FMDs notat forelå i mai samme år, som en bred gjennomgang av dette forskningsfeltet og dets organisering. Ikke overraskende ble Hovedkomiteens anbefalinger møtt med skepsis og avvisning. En hovedlinje i dette notatet var at markeds- og distribusjonsforskningen ikke lot seg innpasse i det eksisterende forskningssystem. Også et utvidet RFSP med ansvar for offentlig politikk og tjenesteyting, ville dekke bare ”en mindre del” av FMDs ansvarsområde.

”Markeds- og distribusjonsforskningen ... representerer et eget forskningsområde på tvers av den vanlige inndeling i primær-, sekundær og tertiærnæringer og derved av de etablerte forskningsråd. Fordi feltet også både er anvendt og grunnforskningsorientert, faller det heller ikke naturlig inn under NAVF-systemet.”³¹⁴

Tre alternative modeller for den framtidige organiseringen av dette forskningsfeltet ble skissert,

- i. opprettholde FMD som forskningsfinansierende og –utførende organ,
- ii. bygge ut rådsfunksjonen ved FMD og samtidig skille ut forskningsvirksomheten som et eget institutt, og
- iii. opprette et eget forskningsråd for markeds- og distribusjonsforskning under NAVF, og omdanne FMD til et institutt.

Innenfor de gjeldende bevilgningsrammene var konklusjonen at alternativ én – status quo – det klart beste. Dersom bevilgningen økte vesentlig og minst ble doblet, kunne det være aktuelt å skille rådsfunksjonen og instituttfunksjonen. Det andre alternativet ble vurdert som nest best, og det tredje som ”den klart minst gunstige organisasjonsmodellen”.³¹⁵

Selv om FMD ikke anbefalte det tredje alternativet, er det likevel verdt å bemerke at FMD foretrakk det grunnforskningsorienterte NAVF, som ikke hadde noe generelt ansvar for frittstående forskningsinstitutter, framfor det nye forskningsrådet som var foreslått etablert, med oppgaver innenfor anvendt samfunnsforskning. Dette var imidlertid basert på Hovedkomiteens anbefaling, der det reorganiserte RFSP ikke var tillagt et ansvar for forskning om privat tjenesteyting, som utgjorde en stor del av FMDs ansvarsområde.

FMDs notat var utarbeidet av ledelsen i samråd med styreformannen, Moe, og oversendt underhånden til Handelsdepartementet. FMDs samlede styre behandlet saken først i juni, men det hadde ingen substansielle merknader til innholdet.³¹⁶ Det formelle brevet som ble oversendt departementet på grunnlag av styrets behandling, bekreftet hovedlinjene i notatet:

”Hovedkonklusjonen er at videreutviklingen av markeds- og distribusjonsforskningen i Norge, og det offentliges engasjement på dette meget viktige forskningsfelt, er best tjent med at både forskningsråds- og instituttfunksjonen bygges ut og videreutvikles

³¹² Brev fra HD til KVD, 15.03.1983. HDs arkiv.

³¹³ Brev fra HD til FMD, 16.03.1983. HDs arkiv.

³¹⁴ *Markeds- og distribusjonsforskningens plass i forskningssystemet*. Notat fra FMD til HD, mai 1983. HDs arkiv.

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ FMD Møtereferat nr. 2-83. Styremøte 01.06.1983.

innenfor hovedlinjene av FMDs organisasjonsmønster. En kraftig økning i FMDs bevilgning er imidlertid nødvendig for å utføre rådsfunksjonen på en tilfredsstillende måte og dekke alle de prioriterte forskningsoppgaver innenfor området. Enkelte tilpasninger og endringer i FMDs organisasjon kan imidlertid være aktuelle og bør vurderes.³¹⁷

I Handelsdepartementet ble brevet fra FMD i hovedsak tatt vel i mot. Ekspedisjonssjef Tjølsen som hadde tatt del i styrebehandlingen, var godt kjent med synspunktene som hun på dette tidspunktet delte – markeds- og distribusjonsforskningen var best tjent med at de eksisterende organisatoriske rammer ble opprettholdt. Dette innebar *ikke* at Handelsdepartementet sto last og brast med FMD. Som det framgår av foregående kapittel, eksisterte det betydelige spenninger mellom departementet og dets underliggende organ. Når nå den ansvarlige avdelingen i departementet støttet FMDs argumentasjon om å opprettholde status quo i forhold til framtidig organisering, var dette ikke basert på et ønske om å opprettholde tingenes tilstand uforandret. Resonnementet kan ha gått i en helt annen retning; dersom denne forskningen ble reorganisert, knyttet nærmere til et av forskningsrådene, mest sannsynlig RFSP, og FMD omdannet til et institutt og organisatorisk løsrevet fra Handelsdepartementet, ville dette *svেকে* departementets mulighet for å påvirke FMD i den retningen det ønsket. Departementets motstand mot reorganisering var, som FMDs, en forsvarsstrategi, men ut fra et annet ståsted og en annen underliggende begrunnelse.

Ved inngangen til 1984 var det lite som fra Handelsdepartementets side pekte i retning av et ønske om en revurdering av FMDs stilling. Snarere var det motsatte tilfellet, med realvekst i budsjettene og klart uttalte intensjoner om videre vekst. I møtet med FMD i januar 1984 ga departementet uttrykk for at FMD skulle føres videre som før, med funksjoner som både fond og institutt. En hovedbegrunnelse for dette var at markeds- og distribusjonsforskningen omfattet flere næringsområder og fagområder, og gikk på tvers av den eksisterende rådsstrukturen (jf side 105). Etableringen av et nytt råd, på basis av det eksisterende RFSP, ville ikke endre dette.

Forskningspolitisk råds anbefalinger fra mars 1984 berørte FMD på en sterkere og mer direkte måte enn det Hovedkomiteens anbefaling hadde gjort, ved at det nye forskningsrådets ansvarsområder ville omfatte hele FMDs virkefelt. Forskningspolitisk råd trakk derfor en mer entydig konklusjon i forhold til FMD enn det Hovedkomiteens hadde gjort, ved at FMD burde vurderes inkludert i det nye rådet som ble planlagt etablert.³¹⁸

Forskningspolitisk råds anbefaling forandret imidlertid verken Handelsdepartementets eller FMDs holdning – FMD burde videreføres som forskningsfinansierende og forskningsutførende organ, med om lag samme ansvarsområde som før. Med sikte på å få til en avklaring, tok Tjølsen i Handelsdepartementet initiativ til et møte der direktør Tore Olsen i Forskningspolitisk råd og ekspedisjonssjef Torbjørn Sirevåg i Kultur- og vitenskapsdepartementet var til stede. Til stede var også Hadler fra FMD. Møtet fant sted i april 1984. Olsen mente fortsatt, i tråd med de avgitte anbefalingene, at FMDs funksjoner som fond og institutt burde separeres. Både Tjølsen og Hadler imøtegikk dette, og framholdt, med referanse til FMDs tverrgående og særegne forskningsfelt, at FMD burde ivareta både

³¹⁷ Brev fra FMD til HD, 04.07.1983, sign. Ole Chr Moe. HDs arkiv.

³¹⁸ Brev fra KVD til samtlige departementer, 30.03.1984, vedlagt brev fra FR til KVD, 20.03.1984. Kopi i HDs arkiv.

fondsfunksjonen og instituttfunksjonen samlet. Hadler argumenterte dessuten for at den opprinnelige fondstanken burde virkeliggjøres gjennom økte ressurser.³¹⁹

Handelsdepartementets framstøt mislyktes. Oppfatningene i Forskningspolitisk råd og Kultur- og vitenskapsdepartementet forble de samme, at FMD måtte omdannes og fondsfunksjonen avvikles. Heller ikke Handelsdepartementet endret oppfatning – FMD burde videreføres i sin eksisterende form. Dette var også budskapet i skriftlige kommentarene som FMD utarbeidet til forslaget fra Forskningspolitisk råd.³²⁰ Disse fikk nok en gang fullt gjennomslag i departementet. Statssekretær Arne Synnes (KrF) ga i et brev til Kultur- og vitenskapsdepartementet i juni 1984 ikke bare uttrykk for at FMD måtte opprettholdes som fond og institutt, men også at markeds- og distribusjonsforskningen gjennom mange år hadde vært underprioritert, og at departementet tok sikte på å *doble bevilgningene* til forskningsfeltet i løpet av de kommende fire år.³²¹

Handelsdepartementet og FMD – allianse med spenninger

Debatten om restruktureringen av forskningsrådene hadde så langt bidratt til å styrke fellesskapet mellom Handelsdepartementet og FMD, og fra Fondets side kunne man tilfreds konstatere at budsjettsignalene var vesentlig mer løfterike enn på lenge. Selv om departementet og Fondet sto samlet om å forsvare etablerte posisjoner, var forholdet likevel til tider anstrengt. Departementet var fortsatt lite tilfreds med at FMD-forskningen i for liten grad var rettet mot brukernes behov, og fra FMDs side ble det reagert på at departementet i økende grad ønsket å bestemme fordelingen av midler, tema og innhold i forskningen, jf kapittel 5.3.

En annet uavklart spørsmål gjaldt synet på eventuelle alternative rådstilknytninger. Dersom en reorganisering skulle tvinge seg fram, mente FMDs ledelse at NAVF eller et eventuelt reorganisert RFSP var de naturlige alternativene. I departementet var dette mer uavklart, også NTNf ble vurdert som en mulig løsning. Synspunktene reflekterte ulike underliggende og svært grunnleggende holdninger i forhold til hva forskningen skulle omhandle – om den skulle ha en samfunnsrettet profil, slik FMDs ledelse mente, eller primært ivareta næringslivets behov, som Handelsdepartementet ønsket. Dette underliggende konflikttemaet hadde i denne omgang begrenset betydning i forhold til drøftingene med Forskningspolitisk råd og Kultur- og vitenskapsdepartementet.

På et møte arrangert av FMD i september 1984 der utredningsleder Arni Hole fra Forskningspolitisk råd innledet om den kommende stortingsmeldingen, ga hun i følge referatet uttrykk for at FMD var en sammenblanding av fond og institutt som ikke kunne fortsette, og at FMDs rådsfunksjon ville bli foreslått overført til RFSP.³²² Disse uttalelsene resulterte i at FMD henvendte seg direkte til Forskningspolitisk råd. Budskapet var todelt. For det første gikk FMD mot en slik omorganisering, for det andre ville den planlagte

³¹⁹ Notat fra møtet med KVD og FR, udatert (april), 1984. HDs arkiv. Notatet ble trolig ført i pennen av Tjølsen.

³²⁰ Brev fra FMD til HD, 03.05.1984. HDs arkiv. Uttalelsen fra FMD til HD ble sendt i begynnelsen av mai, men ble styrebehandlet først en måned senere (om lag tilsvarende som for året før). Styret ga sin enstemmige tilslutning til den oppfatningen som var formidlet i brevet, både den forskningsinitierende og forskningsutførende funksjon måtte opprettholdes innenfor et frittstående FMD, ”sideordnet forskningsrådssystemet.” (FMD Møtoreferat nr. 2-84. Styremøte 05.06.1984.)

³²¹ Brev fra HD til KVD, 06.06.1984. HDs arkiv.

³²² Notat, oppsummering fra møtet i FMD, 26.09.1984. HDs arkiv.

opptrappingen for markeds- og distribusjonsforskningen Handelsdepartementet hadde varslet, aktualisere en utskilling av FMDs instituttfunksjon:

”Hvis denne opptrapping fortsetter, kan det være riktig og hensiktsmessig at FMDs egen forskningsvirksomhet skilles formelt ut fra rådsfunksjonen, og organiseres i et *eget institutt* med et *eget styre*. Rådsfunksjonen bør da gjøres mer reell på linje med *andre forskningsråd*, dog med et særlig ansvar for forskningen ved instituttet.”³²³

Dette svarte til alternativ ii) i notatet fra FMD fra mai 1983 om framtidig organisering (side 114). FMDs brev til Forskningspolitisk råd ble imidlertid aldri besvart, og gjorde trolig lite inntrykk. Modellen FMD skisserte med et rådstilknyttet institutt, liknet den tilknytningen NTNf hadde hatt for sine institutter, men som var i ferd med å bli avviklet. Disse instituttene var i gang med en fristillingsprosess, sterkt støttet av Forskningspolitisk råd. Etableringen av nye institutter eiet av forskningsråd, var ikke gangbar politikk.

FMDs brev til Forskningspolitisk råd resulterte imidlertid i en korreks fra Handelsdepartementet. Brevet var sendt uten at departementet var blitt informert eller involvert. Av hensyn til det videre samarbeidet, skrev departementet, måtte slike forskningspolitiske utspill klareres før de ble sendt.³²⁴

6.3 Samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter på motoffensiv

Som del av forberedelsene til den kommende forskningsmeldingen, arrangerte Forskningspolitisk råd i 1984 en rekke møter med representanter for forskningsmiljøene og andre relevante aktører. På møtet med representanter fra de samfunnsvitenskapelige instituttene i september 1984 presenterte rådet hovedlinjene i anbefalingene overfor forskningsinstituttene. De sentrale elementene var

- reorganisering med sikte på større enheter, og etablering av regionale forvaltningsselskaper eller ”forskningsskonsern”,
- en enhetlig og tredelt finansieringsstruktur med grunnbevilgninger, programbevilgninger og prosjektbevilgninger,
- fristilling og økt brukerinnflytelse over forskningen,
- etableringen av et nytt forskningsråd for anvendt samfunnsforskning, med ansvar for den samfunnsvitenskapelige instituttsektoren.

Forskningspolitisk råd anbefalte som et generelt prinsipp at forskningsinstituttene skulle *fristilles*, slik de teknisk-industrielle instituttene var blitt. Disse instituttene ble omdannet til selvstendige institusjoner, men mottok fortsatt en grunnbevilgning fra NTNf. Forskningspolitisk råds anbefaling var at en tilsvarende prosess skulle gjøres gjeldende for de instituttene som var knyttet til departementene. Instituttene burde ikke være en del av statsforvaltningen, men omdannes til selvstendige institusjoner og få en hoveddel av bevilgningene fra et forskningsråd. Anbefalingene om et nytt forskningsråd for anvendt samfunnsforskning og fristilling av departementstilknyttede, samfunnsvitenskapelige institutter måtte sees i sammenheng. Etter Forskningspolitisk råds oppfatning burde rådet få en sentral rolle i finansieringen av disse instituttene.

³²³ Brev fra FMD til FR, 08.10.1984. Uthevinger av T.E.

³²⁴ Brev fra HD til FMD, 15.10.1984. HDs arkiv.

”Ikke noe egentlig marked å bli fristilt i forhold til”

På bakgrunn av dette møtet rettet lederne for 10 samfunnsvitenskapelige institutter i Oslo-området, blant dem FMDs direktør, en felles henvendelse til Forskningspolitisk råd, med omfattende kritikk av rådets anbefalinger. Instituttene var kritiske til at større enheter ville gi økt kvalitet og større fleksibilitet, dette var ikke empirisk belagt, og sammenslåinger etter en slik modell ville kunne gi grunnlag for nye problemer. Selv om det i enkelte tilfeller kunne være tjenlig med utvikling av felles tekniske tjenester og eventuelt samlokalisering av institutter, var stordrift ikke vegen å gå. Etablering av større konsern ville bidra til økt byråkratisering, i stedet for at beslutningene ble fattet av instituttene selv. De tiltakene som burde settes i verk, måtte baseres på en prosess ”nedenfra og opp”.³²⁵

Når det gjaldt finansieringsformene, fryktet instituttlederne at den foreslåtte, tredelte strukturen ville innebære en oppdeling og fragmentering, være en trussel mot kvalitet i forskningen, og at vilkårene for langsiktig kompetanseutvikling ved instituttene ville få magrere kår. Instituttlederne pekte på en rekke alternative tiltak for økt kvalitet og kompetanse, blant annet i forhold til forskerutdanning, II-stillinger ved universitetene og tiltak for vitenskapelig publisering. Dette var viktig for at instituttene skulle kunne rekruttere forskere og tilby interessante karrieremuligheter. De forslagene Forskningspolitisk råd skisserte, gikk imidlertid i en annen retning, med et mer usikkert finansieringsgrunnlag som instituttledernes felles hovedbekymring. Den teknisk-industrielle sektor hadde dannet et mønster, het det i brevet, men forholdene for disse instituttene var en annen:

”For de samfunnsvitenskapelige institutter finnes det ikke noe egentlig marked å bli fristilt i forhold til. Innsats av midler til samfunnsforskning er stort sett et politisk spørsmål. Det finnes da ikke det samme behov for å bringe forskningen ut til et ”marked” på samme måte som for den industrielle forskning.”³²⁶

Instituttlederne pekte videre på at brukerstyring innenfor samfunnsforskningen hadde problematiske sider, fordi objektene for forskningen selv var aktører som kunne handle på grunnlag av forskningens resultater, og eventuelt påvirke forskningens innhold og retning med sikte på å fremme særskilte interesser. Instituttene advarte derfor mot ”maksimal brukerkontroll” fordi dette kunne ha meget uheldige konsekvenser.

”Problemet forsterkes av det faktum at skillet mellom grunnforskning og anvendt forskning ikke er særlig fruktbart i samfunnsvitenskap. ... I samfunnsforskning vil i praksis alle institutter som sikter mot anvendbare resultater, ha viktige grunnforskningselementer i seg. Samtidig gjøres det atskillig anvendt forskning ved universiteter og høyskoler. En vridning av finansieringsformene i instituttsektoren mot en situasjon der de stadig sterkere må tilpasse seg til kortsiktige brukerønsker, vil dermed kunne lede til at forskningen blir overfladisk og stagnerer fordi kompetanseoppbyggingen forsømmes.”³²⁷

³²⁵ Brev til FR, 07.11.1984. Kopi i HDs arkiv. Brevet var signert av lederne for følgende institusjoner: Statens institutt for alkoholforskning (SIFA), Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Statens institutt for forbruksforskning (SIFO), Norsk gerontologisk institutt, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning (INAS), Institutt for fredsforskning (PRIO), Arbeidspsykologisk institutt, Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (FAFO), Institutt for samfunnsforskning (ISF) og FMD.

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Ibid.

Instituttledernes hovedbudskap syntes ikke å være at forholdene i instituttsektoren var problemfrie – de ønsket tiltak med sikte på å heve kvalitet og relevans, men var sterkt uenige i den resepten Forskningspolitisk råd foreskrev.

Instituttenees sterkeste og mest grunnleggende kritikk gjaldt forslaget til ny finansieringsstruktur. De fleste instituttene var finansiert direkte fra et departement, enten Kultur- og vitenskapsdepartementet eller et fagdepartement. Forslaget fra Forskningspolitisk råd ble oppfattet som en trussel mot stabilitet, forutsigbarhet og langsiktighet. Instituttenees motstand mot økt innslag av programfinansiering var indirekte også rettet mot at et forskningsråd for anvendt samfunnsforskning skulle få en større rolle, som et byråkratiserende mellomledd mellom instituttene og deres respektive departementer.

Instituttledernes ønsket ikke *privatisering*, i form av økt eksponering mot markedet og brukerfinansiert oppdragsforskning. I tillegg til de prinsipielle betenkelighetene med å gi brukerne for sterk innflytelse over forskningen, pekte instituttene på at markedet for samfunnsvitenskapelig forskning hadde en annen og langt mer begrenset betydning enn det tilfellet var for de teknisk-industrielle instituttene.

Instituttlederne unnlot å reise spørsmålet om *organisatorisk fristilling*, i form av en mer selvstendig status i forhold til forvaltningen, eventuelt omgjøring av de enkelte institutter til egne rettssubjekter. Flere av instituttene bak brevet var ikke organisatorisk knyttet til noe departement (ISF, FAFO og PRIO, i tillegg til NIBR som var knyttet til NTNf), og de ønsket heller ikke å bli det. Spørsmålet om de formelle relasjonene mellom instituttene og forvaltningen ble ikke reist som en hovedsak, men var indirekte relatert til introduseringen av ny finansieringsstruktur.³²⁸

Formannen i Forskningspolitisk råd, Francis Sejersted, begrunnet anbefalingen om fristilling av de samfunnsvitenskapelige instituttene ut fra hensynet til forskningen; svært nære relasjoner mellom enkeltinstitutter og departementer innebar en trussel mot forskningens uavhengighet, og dermed også dens kvalitet.³²⁹ I følge Sejersted ville det være heldigere for forskningen dersom de samfunnsvitenskapelige instituttene ville få økt uavhengighet, ”en armlengdes avstand”, til sine eiere og brukere i departementene. Etableringen av et sterkt og uavhengig forskningsråd, slik Forskningspolitisk råd hadde foreslått, ville kunne bidra til dette.

FMD – identitet som et institutt

FMD var i henhold til vedtektene et ” eget rettssubjekt”. Institusjonen var ikke underlagt statens økonomireglement eller regler om stillingshjemler, og bevilgningene ble gitt som tilskudd. Institusjonen hadde anledning til å utføre betalte oppdrag, men dette var i liten grad praktisert. FMD var i en viss, men likevel begrenset forstand ”fristilt”, og markerte ved ulike anledninger sin uavhengighet i forhold til Handelsdepartementet og sentralforvaltningen,

³²⁸ Rettsviteren Inger Johanne Sand har påpekt at instituttenees rettlige status har begrenset betydning i forhold til statlig styring av forskningen, ved at tildelingene kan styres gjennom presiseringer av formål og vilkår i budsjettvedtakene. (Sand (1995), s. 101.)

³²⁹ Forskningspolitikk nr. 3, 1984. I en redaksjonell artikkel (Randi Søgner) gjengis Sejersteds innlegg på en temakonferanse for distriktshøgskolene. Deler av artikkelen er gjengitt som sitater: ”Et tett forhold mellom forsker og bruker vil lett kunne føre til en internalisering av forskningen i den forstand at forskeren ikke bare arbeider med brukernes problemer, men også på brukernes premisser. Han kan bli en slags ekspert i å produsere argumenter for det delsystem han betjener i dettes kamp mot andre delsystemer.”

blant annet ved sin henvendelse til Forskningspolitisk råd. FMDs relasjoner til Handelsdepartementet var preget av ønske om uavhengighet og selvstendighet, og definitivt ikke om en nærmere organisatorisk tilknytning til departementet.

Som en av de signerende institusjonene i henvendelsen til Forskningspolitisk råd, ga FMD klart uttrykk for en oppfatning av sin institusjonelle identitet – det hadde felles interesser med samfunnsvitenskapelige institutter. Utfordringene ville være de samme for FMD som for andre institutter – og FMD delte kritikken som var fremmet av de samfunnsvitenskapelige instituttene, blant annet i forhold til store endringer i organisasjonsstrukturen.³³⁰

6.4 Nye hovedlinjer i norsk forskningspolitikk

Stortingsmeldingen som ble lagt fram i mars 1985, innebar at hovedlinjene norsk forskningspolitikk ble lagt om på sentrale områder. Regjeringen valgte i store trekk å følge anbefalingene fra Forskningspolitisk råd, blant annet i forhold til følgende hovedelementer:

- En tydeligere rolle- og ansvarsdeling i norsk forskning, og et klarere skille mellom forskningsstrategiske og forskningsutførende virksomhet.
- Forskningsrådene skulle i større grad finansiere forskning gjennom tematisk orienterte programmer, og i særlig grad et antall nasjonale hovedinnsatsområder.
- Etableringen av et nytt forskningsråd for anvendt samfunnsforskning med ansvar og oppgaver som tidligere hadde ligget i departementene.
- En omlegging av finansieringsstrukturen for anvendt samfunnsforskning, med økt vekt på programfinansiering og brukerfinansiert oppdragsforskning.
- Muligheten for strukturelle endringer og omlegging til større enheter i instituttsektoren.

Et hovedelement i meldingen var rolle- og arbeidsdelingen mellom de ulike nivåene i det forskningspolitiske systemet; det politiske (første) nivå, forskningsrådene som finansierende og strategiske institusjoner (andre nivå), og det forskningsutførende ledd (tredje nivå). Forskningen skulle i større grad organiseres gjennom programmer forvaltet av forskningsrådene, der de forskningsutførende institusjonene kunne søke om støtte. Slik kunne forskningen i større grad konsentreres om politisk prioriterte områder, som hovedinnsatsområdene, mens forskningsrådene skulle utføre sine funksjoner innenfor gitte politiske rammer. Eventuell representasjon i forskningsrådene skulle være relatert til det enkelte departements brukerinteresser, og ikke skje i kraft av rollen som finansieringskilde.³³¹

Regjeringen varslet etableringen av et nytt, selvstendig råd for anvendt samfunnsforskning. RFSP, som i 1976 var blitt etablert som et fagråd under NAVFs styre etter et kompromiss i Stortinget, ville dermed få status som et eget forskningsråd, på linje med de fire eksisterende rådene. Det nye rådet skulle ha et særlig ansvar for de samfunnsvitenskapelige instituttene, i form av programbevilgninger og eventuelt grunnbevilgninger. Offentlig politikk og forvaltning ville være et sentralt felt for det nye forskningsrådet, slik det hadde vært for RFSP. I meldingen ble det videre vist til at mens de tre næringsrettede rådene, NLVF, NFFR og NTNF, hadde ansvaret for sine respektive næringer, hadde ingen råd ansvar for

³³⁰ FMDs styre ble orientert om at det ble arbeidet med en slik uttalelse mens arbeidet pågikk. (FMD Møtereferat nr. 4-84. Styremøte 16.10.1984.) I følge referatet skulle saken forelegges styret før en eventuell underskrift, men det framgår ikke av det tilgjengelige kildematerialet om en slik framlegging for styret faktisk skjedde. Saken er ikke omtalt i referatene fra de etterfølgende møtene.

³³¹ St.meld. nr. 60 (1984-85), s. 67.

tertiærnæringen. For å rette på denne ”svakheten”, fikk det nye rådet et faglig ansvar for forskningen på dette området:

”Regjeringen mener det nye råd naturlig måtte kunne *utvikles* til et råd med et ansvar for viktige sider ved forskning knyttet til tertiærsektoren.”³³²

Formuleringen kunne tyde på at dette ville bli nærmere vurdert eller presisert, eventuelt at forskningen på dette området hadde lite omfang, men at dette skulle utvikles over tid.

Ny finansieringsstruktur – men ingen nye organisatoriske tiltak

Regjeringen støttet i generelle vendinger Forskningspolitisk råds anbefalinger for instituttsektoren, og signaliserte at en reorganisering burde skje på grunnlag av noen overordnede prinsipper, som nær forbindelse mellom anvendt forskning og grunnforskning, god kontakt mellom anvendte forskningsinstitusjoner og brukerne, og fleksible samarbeidsordninger. I meldingen ble det også varslet at instituttene skulle få en ny finansieringsstruktur, og at forskningsrådene skulle få en mer sentral rolle som finansieringskilde. De offentlige bevilgningene til anvendt forskning skulle deles i tre – grunnbevilgninger, programbevilgninger og midler i forbindelse med prosjektoppdrag. En slik finansieringsstruktur, het det videre, var basert på at de ulike nivåene – departementene, forskningsrådene og instituttene – hadde en klar forståelse av eget ansvar og egen rolle.

Grunnbevilgningene skulle ha som formål å bygge og opprettholde langsiktig kompetanse innenfor et område eller en sektor. Hovedansvaret for slik finansiering var, i tråd med sektorprinsippet, de respektive departementenes ansvar, men skulle gjennomføres med forskningsrådenes medvirkning. Grunnbevilgningen kunne enten kanaliseres gjennom et forskningsråd, slik Forskningspolitisk råd og tidligere Hovedkomiteen hadde anbefalt, men kunne også gis direkte fra det enkelte departement til de respektive instituttene, men da eventuelt i samråd med et forskningsråd. Ved begge alternativer burde fordelingen av midler være evalueringsbasert.

Programmene skulle være et virkemiddel for organiseringen av anvendt forskning. Det var det enkelte departements ansvar å finansiere et program og utforme et hovedinnhold ut fra politiske mål, mens forskningsrådene skulle ha ansvar for det faglige innholdet og fordeling av midler. Programmene skulle være et middel for å utvikle ny kunnskap og bygge kompetanse på de aktuelle områdene.

Det tredje elementet i strukturen for offentlig finansiering, oppdragsprosjekter, var knyttet til departementenes og andre offentlige brukeres kjøp av FoU for spesifikke, og ofte kortsiktige formål. I de tilfeller brukeren av denne forskningen ikke var departementet selv, men den sektoren departementet hadde et forvaltningsansvar for, burde finansieringen gis til et forskningsråd. I meldingen het det videre:

”Mens bedre kontakt med brukerne normalt vil bety en garanti for kvalitet og relevans for den teknisk-naturvitenskapelige forskning, vil det for den samfunnsvitenskapelige forskning i enkelte tilfeller kunne bety at den på en uheldig måte blir farget av forventninger og ønske må hos oppdragsgiverne... Anvendt samfunnsvitenskapelig forskning forutsetter stor grad av brukerstyring. Av de nevnte grunner er det imidlertid

³³² Ibid., s. 70. Uthevet av T.E.

nødvendig å bygge en struktur som sikrer gjennomslag for de vitenskapelige krav. Blant annet er det ønskelig at særlig de samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter ikke knyttes for nært til sterke brukere, som departementer og offentlige etater/institusjoner.”³³³

Formuleringene på dette punktet kunne tyde på at argumentasjonen fra de samfunnsvitenskapelige instituttene om uheldige sidere ved brukerstyring hadde hatt et visst gjennomslag. Dessuten var tiltakene mindre omfattende enn de Forskningspolitisk råd hadde anbefalt. Regjeringen varslet ingen nye organisatoriske reformer i forhold til de samfunnsvitenskapelige instituttene, verken i form av sammenslåinger, etablering av regionale forvaltningsorganer eller andre paraplyorganisasjoner, eller tiltak med sikte på fristilling av enkeltinstitutter.³³⁴ Regjeringen ga heller ingen bindende utsagn om en generell fristilling av statlige forskningsinstitutter, det måtte vurderes i forhold til den enkelte institusjons egenart. I enkelte tilfeller burde det også vurderes om virksomheten mer naturlig hørte hjemme ved et universitet.

De samfunnsvitenskapelige instituttene oppfattet meldingen som en delvis seier. De hadde langt på veg vunnet fram i forhold til sine grunnleggende synspunkter, slik de selv oppfattet det. En gruppe av samfunnsfaglige institutter – med noe annen sammensetning enn den som henvendte seg til Forskningspolitisk råd – uttrykte i et brev til Stortingets Kirke- og undervisningskomité sin tilfredshet med at behovet for langsiktig finansiering var klart erkjent. Dersom de intensjonene som lå i meldingen skulle realiseres, framholdt instituttene, måtte dette følges opp med ”grunnbevilgninger av en rimelig størrelse”. De tok ikke stilling til spørsmålet om fristilling, men understreket at dersom dette skulle bli aktuelt, var det de økonomiske betingelsene som sto i fokus – ”romslige programbevilgninger [er] en sentral betingelse for at fristilling og finansieringsstrukturen skal fungere etter intensjonene”.³³⁵

6.5 FMD i utsatt stilling

Spørsmålet om FMDs stilling var som tidligere omtalt, gjenstand for særskilt behandling i forberedelsene til stortingsmeldingen. I et utkast fra januar 1985 het det at arbeidet med å skille rådsfunksjonen fra instituttfunksjonen var satt i gang, med sikte på en overføring til NORAS.³³⁶ Dette hadde ikke rot i virkeligheten. Riktignok hadde Handelsdepartementet i mars 1983, da spørsmålet om en omdanning av FMD ble aktualisert første gang, signalisert at det var tatt et slikt initiativ, men dette var ikke fulgt opp, og uttalelsen ble korrigeret, til fordel for en videreføring av denne forskningen innenfor de eksisterende organisatoriske rammer.

³³³ Ibid., s. 69.

³³⁴ Ibid., s. 74-75. I meldingen het det: ”Et hovedargument for fristilling av forskningsinstitutter fra forskningsrådene er at de forskningsrådgivende og de forskningsutførende enheter ikke bør knyttes for sterkt sammen. Et fruktbart samarbeid skjer ofte best på grunnlag av relativ uavhengighet i utgangspunktet, men med felles målsetting. ... Regjeringen ... [vil] senere vurdere om det er nødvendig med ytterligere organisatoriske tiltak... I den forbindelse vil også sammenslåing av institutter samt dannelse av paraplyorganisasjoner omkring universitetene og høyskolene etter mønster av for eksempel SINTEF bli vurdert.”

³³⁵ Brev til Kirke- og undervisningskomiteen, Stortinget, fra samfunnsvitenskapelige institutter, 15.05.1985. Kopi i Grønmos mapper. De instituttene som hadde underskrevet dette brevet, var ikke helt de samme som i brevet fra november 1984. Fem av instituttene var de samme, SIFA, Arbeidspsykologisk institutt, ISF, NIBR og INAS. De fem ”nye” instituttene var Institutt for industriell miljøforskning (IFIM), Nordlandsforskning, NAVFs utredningsinstitutt, CMI og NUPI. FMD var ikke blant underskriverne av dette brevet.

³³⁶ Brev fra KVD, 14.01.1985, vedlagt St.meld. *Om forskningen i Norge*, utkast datert 04.01.1985. HDs arkiv. Avsnittet om FMD lød i sin helhet slik: ”FMD har i dag funksjoner både som forskningsråd og forskningsutførende enhet. Det arbeides med å skille disse funksjoner. Det vil i denne situasjonen være naturlig at rådsfunksjonene overføres til det nye råd [RFSP/NORAS].”

Meldingsutkastet fra januar viste med all tydelighet at de synspunktene Handelsdepartementet og FMD i skrift og tale hadde ført fram, var lagt til side.

Dersom en reorganisering av markeds- og distribusjonsforskningen likevel skulle bli nødvendig, var man i Handelsdepartementet usikker på hvilket forskningsråd som ville være det beste alternativet for sine behov. RFSP/NORAS var ikke det eneste og selvsagte alternativet, og NTNf ble vurdert som en mulighet.³³⁷ En slik tilknytning ville imidlertid også ha problematiske sider, særlig i forhold til varehandelsnæringen. Den rådende holdningen i departementet var at ingen av forskningsrådene kunne skjøtte en tilfredsstillende kontakt med brukerne innenfor sin sektor. Vel var departementet lite tilfreds med FMDs brukerorientering, men der var tross alt brukerorganisasjonene solid representert i styret. Innenfor et råd for anvendt samfunnsforskning, sterkt orientert mot forskning knyttet til offentlig forvaltning og tjenesteyting, ville neppe dette være tilfellet. I sin høringsuttalelse til meldingsutkastet fra januar 1985 uttrykte departementet ønske om ”en viss tilknytning” til RFSP, men fant også ”å måtte understreke den betydning et forskningsorgan på dette området har for å imøtekomme næringslivets behov.”³³⁸

De samme synspunktene framførte statssekretær Synnes overfor sin kollega Jan Levy i Kultur- og vitenskapsdepartementet på et møte Tjølsen hadde fått i stand. Handelsdepartementets folk var opptatt av hensynet til de næringsrelaterte brukerinteressene for markeds- og distribusjonsforskningen, og hvordan disse interessene kunne ivaretas innenfor et råd der fokuset i hovedsak ville være rettet mot offentlig sektors forskningsbehov.³³⁹ Levy på sin side, framholdt at rådet ville få sterkere forankring i tertiærnæringene ”etter hvert”. På dette møtet ga Levy også uttrykk for at en burde vurdere å slå sammen FMD med et annet institutt med sikte på å oppnå et større miljø.

Møtet mellom departementene brakte ingen avklaring. Kultur- og vitenskapsdepartementet, med koordinerende ansvar for regjeringens forskningspolitikk, ønsket en reorganisering av markeds- og distribusjonsforskningen, mens Handelsdepartementet som ansvarlig fagdepartementet ville opprettholde status quo. Dette var situasjonen da meldingen ble lagt fram i mars 1985. Den interdepartementale drakampen resulterte i at formuleringene om FMD ble noe mindre absolutte enn i utkastet, men likevel med et varsel om mulige framtidige endringer.

”Fondet for markeds- og distribusjonsforskning (FMD) har i dag funksjoner både som forskningsråd og som forskningsutførende enhet. Regjeringen vil vurdere å skille ut rådsfunksjonen, som naturlig kunne sees i sammenheng med RFSP.”³⁴⁰

Formuleringene i meldingen kunne leses som et signal om at det ville bli tatt initiativ til en reorganisering av FMD, med sikte på å overføre rådsfunksjonen til RFSP og det nye rådet, og

³³⁷ Interne notater fra Handelsdepartementets handelsavdeling fra januar-februar 1985, bl.a. 23.01., 05.02. og 06.02.1985. Særlig i et av notatene, signert underdirektør Bjørn Vidar som tidligere hadde vært departementets representant i FMDs styre, ble det argumentert for en tilknytning til NTNf. Dette var begrunnet med at varehandelsnæringen hadde lidd av å bli betraktet som spesiell, og var falt utenom alle ”ordninger”, også innenfor forskning. Det var videre ikke store problemer med å overføre fondsfunksjonen til en eller begge de aktuelle rådene, og for NTNfs del ville dette kunne knyttes til industriens behov for markedsforskning. Dessuten mente han at FMDs styre ikke hadde fungert godt nok som både råd og styre, og at disse funksjonene burde skilles. (Internt notat, 06.02.1985, HDs arkiv.)

³³⁸ Brev fra HD til KVD, 11.02.1985. HDs arkiv.

³³⁹ Notat fra møtet mellom Synnes og Levy, 18.02.1985. HDs arkiv. Notatet var skrevet av Tjølsen.

³⁴⁰ St.meld. nr. 60 (1984-85), s. 70.

å videreføre FMD som institutt. Kultur- og vitenskapsdepartementet og Forskningspolitisk råd ønsket dette, mens Handelsdepartementet på sin side ville bevare FMD som både fond og institutt. Det ble derfor ikke tatt umiddelbare initiativ overfor FMD som resultat av meldingen. Inntil videre kunne virksomheten føres uendret videre.³⁴¹

Situasjonen for FMD var derfor uavklart. Selv om signalene i regjeringens forskningsmelding både direkte og indirekte entydig gikk i retning av en omorganisering, ble ingen konkrete tiltak satt i verk. Regjeringen hadde vedtatt én politikk, men Handelsdepartementet som ansvarlig fagdepartementet stilte seg ikke bak den, og dermed ble de overordnede retningslinjene ikke satt ut i livet. Kultur- og vitenskapsdepartementet, som ansvarlig organ for regjeringens forskningspolitikk, kunne foreløpig lite gjøre.

Ulike forklaringer på lite koordinert forskningspolitikk

I følge Hans Skoie har den manglende oppfølging av vedtatt politikk vært en generell linje i forskningspolitiske spørsmål – holdningen ”har vært preget av ”non-intervention” i flere tilfeller hvor overordnet intervensjon har vært nødvendig.”³⁴² I følge Skoie skyldtes svak samordning flere forhold. For det første fikk departementets forskningsavdeling budsjettansvar for en rekke forvaltningsinstitusjoner, som NAVF og flere samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter. Avdelingen og departementet fikk dermed et sektoransvar og svekket sin stilling som uavhengig og nøytral generalist. For det andre ble departementet oppfattet som en partsinteressent og talerør for grunnforskningen, og i mindre grad for forskning generelt og anvendt forskning spesielt. For det tredje var svak samordning i regjeringen i følge Skoie også et resultat av ”beskjeden interesse og kompetanse i forskningsspørsmål”.³⁴³

Oppfatningen av manglende koordinering norsk i forskningspolitikk deles av flere sentrale forskningspolitiske aktører. Tore Olsen holdt som direktør i Forskningspolitisk råd i 1986 et foredrag med tittelen ”Er norsk forskning delelig med 17?”, og framholdt at hvert departement hadde *sin* forskningspolitikk, med liten eller ingen samordning i forhold til andre departementer.³⁴⁴ Riktignok mente Olsen det var unntak, og framhevet arbeidet med forskningsmeldingen fra året før, men hovedinntrykket var en *segmentert forskningspolitikk*. Christian Hambro, med erfaring som direktør i Norges forskningsråd, har i en senere artikkel gitt uttrykk for en tilsvarende oppfatning, ”the tendency is to have the same number of research policies as number of ministries.”³⁴⁵ Både Olsen og Hambro forklarer manglende koordinering med at de ulike departementene har fokus rettet mot sine respektive behov. Hambro legger dessuten til at departementet med ansvar for forskning ikke har noen midler relatert til de øvrige departementene, med sikte på å gjennomføre en felles politikk.³⁴⁶

³⁴¹ I forkant av Stortingets behandling av meldingen, drøftet FMDs styre en eventuell henvendelse til Kirke og undervisningskomiteen, men besluttet å holde seg i ro, med mindre komiteen ”mot formodning ... [skulle] fremme konkrete forslag om reorganisering”. (FMD Møtereferat nr. 2-85. Styremøte 17.04.1985.) Spørsmålet om FMDs stilling ble ikke tatt opp i komiteens innstilling. (Innst. S. nr. 316 (1984-85).)

³⁴² Skoie (2005), s. 57.

³⁴³ Ibid., s. 54-60; Skoie (2009), s. 494-495.

³⁴⁴ Olsen (1986).

³⁴⁵ Hambro (2009), s. 110.

³⁴⁶ Ibid. Etableringen av Norges forskningsråd i 1993 hadde også som intensjon å få til en bedre samordning på tvers av departementene. I evalueringen av Forskningsrådet fra 2001 ble det stilt spørsmål om i hvilken grad det var mulig for rådet å nå et slikt mål. (Technopolis (2001), s. 106f.)

Statsviterne Per Lægheid og Paul Roness har gitt en annen forklaring på den overordnede politikken manglende gjennomslagskraft. Som resultat av indre fristilling fikk de ulike fagdepartementene en relativt selvstendig stilling, og politikken utformet etter de respektive sektors særskilte behov. Samordning mellom departementene har generelt sett ikke fungert særlig godt, verken mellom fagdepartement og samordningsdepartement eller mellom ulike politikkområder.³⁴⁷ Mens Skoies forklaring er sektoravgrenset og kontekstuell, til dels også Olsens og Hambros, er Lægheid og Roness' allmenn, og knyttet til den generelle politiske utviklingen på 1980-tallet (jf side 111-112). Manglende samordning er ikke spesielt avgrenset til forskningspolitiske spørsmål, og gjelder generelt, ikke bare for enkeltbeslutninger. Fristillingsprosessene innenfor offentlig politikk innebar at de enkelte departementene fikk større handlingsrom innenfor sine respektive områder, og økt politisk ansvar på bekostning av sentral styring. Selv om Kultur- og vitenskapsdepartementet hadde ansvaret for å koordinere regjeringens forskningspolitikk og var sekretariat for Regjeringens forskningsutvalg, hadde departementet begrensede muligheter til å sikre gjennomslagskraft for denne politikken i fagdepartementene.

Med et slikt desentralisert ansvar for oppfølging og iverksetting av de overordnede forskningspolitiske retningslinjer, var den videre oppfølging i forhold til FMD overlatt til Handelsdepartementet. Resultatet var dermed gitt; ingen endring – i alle fall ikke enn så lenge.

6.6 Tid for selvransakelse – ny rolle for FMD?

Høsten 1985 tok FMDs ledelse initiativ til en utredning omkring institusjonens status og stilling. Dette skyldtes flere og til dels sammensatte forhold. For det første var regjeringens forskningsmelding et varsel om mulig uvær og en kilde til en viss bekymring, selv om Handelsdepartementet ønsket å opprettholde FMD i sin eksisterende form. Ikke minst ville etableringen av et nytt forskningsråd med ansvar som grenset inn mot, og eventuelt overlappet med FMD, ha betydning. For det andre gjorde de vedvarende og til dels konfliktfylte drøftingene med Handelsdepartementet det nødvendig med en fornyet gjennomgang av virksomheten, med sikte på å samle stab og styre om en felles kurs. For det tredje var initiativet en markering av at det var institusjonens ledelse og styre som trakk opp retningslinjene for virksomheten, ikke departementet.

I framlegget til statsbudsjett for 1986 gjentok og forsterket departementet sine krav til FMD om hvilke temaer som skulle prioriteres, vektleggingen av midler til eksterne formål (fondsfunksjonen), og at en større del av inntektsgrunnlaget skulle skaffes til veie som oppdrag.³⁴⁸ Fra FMDs side – i forskningsmiljøet og i deler av styret – ble disse signalene oppfattet som en overstyring og tilsidesetting av styret, og representerte et betydelig konfliktpotensial. I saksframlegget til styret ble det stilt spørsmål om departementet hadde rett til å stille slike krav og betingelser til FMD som en ”selvstendig juridisk enhet”.³⁴⁹

Da saken ble lagt fram for styret, ble det antydning at regjeringen tok sikte på å legge fram en egen stortingsmelding om FMD, anslagsvis innen en tidsramme på to til tre år. En egen, intern

³⁴⁷ Lægheid og Roness (1998), s. 62.

³⁴⁸ St.prp. nr. 1 (1985-86), HD, kap. 825.

³⁴⁹ *FMDs mål – behov for en nærmere avklaring*. FMD Styredokument nr. 19-85, styremøte 28.10.1985.

Grønmos mapper. Når det gjaldt FMDs rettslige status, ble det i St.meld. nr. 46 (1978-79) slått fast at FMD var et forvaltningsorgan underlagt Handelsdepartementet, og at Tjenestemannsloven gjaldt for de ansatte. I Fondets vedtekter het det imidlertid at FMD var et eget rettssubjekt.

gjennomgang av virksomheten ville derfor være en viktig forberedelse og premiss for et slik melding. Selv om denne fortolkningen var tvilsom – Handelsdepartementet verken bekreftet eller avkreftet en slik oppfatning – hadde den betydning for oppfatningene innad i FMD.³⁵⁰

FMDs mål og arbeidsoppgaver

Det var derfor de grunnleggende spørsmålene om Fondets framtidige virksomhet som sto på styrets agenda da saken ble drøftet i oktober 1985 – forholdet mellom råds- og instituttfunksjon, den interne organiseringen med inndeling i tre programområder, relasjonene mellom forskningen og dens brukergrupper, og om FMD skulle utføre oppdragsforskning, eventuelt også oppdragsutredninger. Styrets funksjon ble også omtalt i saksframlegget, om det skulle bidra til å ”utvikle FMD som en forskningsinstitusjon, eller kjempe for de respektive partsinteresser som medlemmene representerer.”

Utvalget styret oppnevnte, besto av FMDs ”grunnlegger”, professor emeritus Leif Holbæk-Hanssen, som fram til juli 1985 hadde vært tilknyttet FMD som styrets konsulent, og styremedlemmene professor Kjell Grønhaug (NHH), direktør Leif Olsen (NHF, tidligere ansatt både i FMD og Handelsdepartementet), forsker Eivind Stø (de ansattes representant i styret, knyttet til området forbrukerforskning) og direktør Åge Hadler. Det er nærliggende å sammenlikne sammensetningen av dette utvalget med Handelsdepartementets utvalg fra 1969. Begge utvalgene skulle gjennomgå markeds- og distribusjonsforskningen i Norge, eventuelt foreslå endrede organisatoriske rammer og framtidige prioriteringer. På personsiden var Holbæk-Hanssen fortsatt en kraft, men tidvis fraværende på grunn av sykdom, og deltok derfor ikke fullt ut i utvalgets virksomhet. Også de øvrige medlemmene i utvalget var sterkt influert av Holbæk-Hanssens forskning og faglige autoritet.

Til tross for faglig kontinuitet er kontrastene mellom de to utvalgene likevel mer iøynefallende. Handelsdepartementets utredningskomité var vesentlig større (16 medlemmer oppnevnt av regjeringen, og senere utvidet til i alt 19), og sterkt dominert av brukere. FMDs komité fra 1985 var klart forskerdominert, med kun én bruker, Olsen, men også han med forskerbakgrunn fra FMD. Selv om utvalgets øvrige medlemmer også til dels hadde betydelig kunnskap om og interesse for brukerperspektiver, ikke minst Holbæk-Hanssen, var dette en åpenbar svakhet i sammensetningen av gruppen. En annen vesentlig forskjell var det at Handelsdepartementets ikke tok del i arbeidet. I utredningskomiteen fra 1969 hadde departementet ikke bare vært representert (handelsdirektør Per Glad), men vært med i komiteens tre mann store arbeidsutvalg, og spilte en sentral rolle som kontakt- og klareringspunkt mot departementets politiske ledelse. I det arbeidet som ble påbegynt i 1985, var departementet utenfor, og i noen grad hadde initiativet til utredningen brodd *mot* departemental overstyring.

Utvalgets omfattende rapport, med tittelen *FMDs mål og arbeidsoppgaver*, forelå i april 1986, og omfatter både mål for virksomheten og Fondets funksjoner. Dette notatet hadde i stor grad karakter av å være en strategi, selv om rapporten ikke omtales slik i FMDs dokumenter. I den videre framstillingen refereres det til utvalgets rapport som et strateginotat.

Etter utvalgets oppfatning var hovedmålet ”å videreutvikle FMD som det sentrale og overbyggende organ for det offentliges engasjement” på forskningsområdet, og at

³⁵⁰ Ibid. Antakelsen om at det skulle legges fram en egen stortingsmelding om FMD er ikke underbygget fra andre kilder. Ledelsen ved FMD tolket signalene i meldingen slik. Muligens vurderte departementet å legge fram en slik melding, uten at det foreløpig var trukket noen endelig konklusjon.

forskningsmiljøet skulle være ”den faglige og finansielle basis” for markeds- og distribusjonsforskningen i Norge. Dette var helt i tråd med gjeldende politikk og innenfor FMDs vedtekter og styrets fullmakter. I rapporten var det ingenting som antydte at FMDs stilling burde revurderes på grunnlag av nye forskningspolitiske signaler:

”Utvalget forutsetter at man i hvert fall på kortere sikt vil opprettholde rådsfunksjonen, men vil samtidig presisere at denne funksjonen etter utvalgets mening bør beholdes også på lengre sikt.”³⁵¹

Strateginotatet var likevel langt mer forsonende i forhold til Handelsdepartementet enn det saksframlegget og initiativet bar bud om. Verken styrets sammensetning og arbeidsmåte ble tatt opp til vurdering, slik det var antydte i saksframlegget da utvalget ble satt ned, og de problematiske sider i forholdet mellom FMD og departementet ble ikke berørt. Styrets sammensetning lå utenfor styrets kompetanse og ansvarsområde. Utvalget ønsket ikke å sette i gang en fånytted og trolig lite konstruktiv debatt om dette og andre konfliktfylte spørsmål.

Rapporten inneholdt imidlertid rikelige porsjoner med selvkritikk. Et sentralt tema som hadde vært en gjenganger i forhold til Handelsdepartementet og næringsorganisasjonene, var anvendelse av forskning for praktiske formål. Varehandelens styrerepresentanter hadde ved gjentatte anledninger etterlyst næringsrelevant forskning, og departementet hadde presset på i samme retning. Forskningsmiljøet, støttet av et flertall i styret, hadde tidligere stilt seg kritisk til en slik utvikling, forskningen kunne være til nytte og formidles, men anvendelsen av resultatene lå utenfor institusjonens og forskernes ansvar. Dette spørsmålet ble tatt opp til ny vurdering i utvalgets rapport. Utvalget stilte seg kritisk til at hovedkanalen for å spre forskningsresultater, FMDs rapportserie, var en egnet formidlingsform, og konkluderte entydig med at miljøet ikke hadde vært ”flinke nok” til å få fram resultatene av forskningen. Formidling måtte skje på flere måter, være mer kontinuerlig og foregå også mens prosjektene pågikk, og ha karakter både av informasjon og ”feedback”, selv om dette var ”brysomt og krevende” for den enkelte forsker. Utvalget anbefalte en mer selektiv og målrettet publiseringspolitikk, og at kontakten med brukerne måtte styrkes og profesjonaliseres.

De synspunktene som kom til uttrykk på dette punktet, ville langt på veg, dersom de ble satt ut i livet, innebære et brudd på hvordan forskningsformidling tradisjonelt hadde foregått. Den rådende oppfatning var at kontakten med og formidlingen overfor brukerne startet idet forskningen var avsluttet og rapporten publisert. Det som her ble skissert, innebar en langt mer aktiv involvering og medvirkning fra brukerhold, med vekt på dialog og kommunikasjon framfor enveis formidling, slik at brukernes medvirkning skulle ha betydning for forskningsprosessen. Tidligere hadde slike oppfatninger vært fremmet av NHF, men varehandelens folk hadde ikke nådd fram med sin argumentasjon. Innenfor forbrukerforskningen var imidlertid en slik praksis godt innarbeidet.

Et annet viktig tema gjaldt ekstern finansiering, også dette nært relatert til spørsmålet om brukerkontakt og brukermedvirkning i forskning. Handelsdepartementets krav om at oppdragsinntektene måtte økes, var tidligere blitt imøtegått fordi dette kunne true forskningens uavhengighet og dessuten gi et incentiv i retning av utredningsarbeid og konsulentvirksomhet framfor forskning. Også varehandelens representanter var kritiske til at forskningen skulle finansieres av brukere – næringen hadde små finansielle ressurser å bidra med. Motstanden mot ekstern finansiering ble ikke brakt til torgs i utvalgets rapport. Tvert

³⁵¹ FMDs mål og arbeidsoppgaver. FMD Styredokument nr. 3 – 86, styremøte 13.04.1986. Grønmos mapper.

imot het det at FMD måtte bli mer aktiv overfor potensielle oppdragsgivere. Det ble heller ikke vurdert i hvilken grad oppdragsforskning hadde eller ville kunne ha uheldig innvirkning på valg av tema og gjennomføring av prosjekter. Spørsmålet om oppdragsforskning ble heller ikke problematisert i relasjon til at FMD også var en forskningsfinansierende institusjon.

Forslag til nye programområder

Utvalgets rapport målbar også sterkt selvkritiske betraktninger i forhold til FMDs interne organisering, og i valg og gjennomføring av forskningsprosjekter. Forskningen var fragmentert, het det, hvert av de tre programområdene fungerte i praksis som

”et miniinstitutt [med] tre ulike kulturer. Man har således tre programområder med både en tematisk og faglig egenart, og med klare barrierer mellom områdene. Dette har gjort det vanskelig å få til prosjekter som krever samarbeid på tvers av områdene.”³⁵²

Dessuten var prosjektene i for stor grad resultat av enkeltpersoners valg og preferanser, og i mindre grad basert på en samlet strategi. Med sikte på å motvirke fragmenteringen, foreslo utvalget å konsentrere innsatsen om noen utvalgte områder. Basert på en omfattende gjennomgang av tidligere forskning, både ved FMD og andre institusjoner, ble åtte satsingsområder lansert:

- i. Norsk varehandel – struktur, integrasjoner, konkurranse, pris- og avanseforhold
- ii. Distribusjon av industrivarer og andre produkter – innenlands og utenlands
- iii. Handelspolitikk
- iv. Forbruksmønster og finansiering av forbruk
- v. Ny teknologi – konsekvenser for aktørene
- vi. Helsetjenester og markeder
- vii. Energimarkeder
- viii. Ledelse, organisasjon og styring (LOS), et nasjonalt innsatsområde (forskningsmeldingen) som også omfattet marked og distribusjon (”markeds-LOS”)

Forslaget var vesentlig basert på tidligere virksomhet. Studier av norsk varehandel (pkt i) hadde utgjort en hovedandel i FMDs virksomhet fra starten av, det klart største og mest omfattende satsingsområdet, og var en hovedpilar innenfor området *Innenlandsk distribusjon*. Handelsdepartementet, varehandelen og dens organisasjoner utgjorde sentrale interessenter for denne forskningen. Forskning omkring distribusjon av industrivarer (pkt ii) var en videreføring av analyser av norsk utenrikshandel, en annen hovedpilar i FMDs virksomhet. I det foreliggende forslaget inkluderte dette også innenlandsk distribusjon, og gikk således på tvers av FMDs inndeling i tre eksisterende områder.

Handelspolitikk (pkt iii) gjaldt i utgangspunktet studier av tiltak for å beskytte norsk produksjon (teko-varer, jordbruksprodukter m.v.), men i forslaget var dette utvidet til å gjelde handelshindringer generelt, og inkluderte også spørsmål om konsekvenser for husholdningenes økonomi. Også spørsmål omkring forbruksmønster (pkt iv) var en videreføring av forbrukerforskningen, men omfattet i større grad økonomiske studier. Tidligere var dette området dominert av ikke-økonomiske aspekter ved forbrukeratferd. Også dette forslaget åpnet i større grad for forskning på tvers av tidligere programskillelinjer.

³⁵² Ibid.

Forskning om ny teknologi og konsekvenser av denne (pkt v), markeder for helsetjenester (pkt vi) og energimarkeder (pkt vii) var langt på veg nye, til dels med unntak av energimarkeder (FMD hadde tidligere gjennomført forskning innenfor olje- og gassmarkeder). Mens de første fire områdene hadde en klar tradisjon og begrunnelse i FMDs tidligere forskning, ga utvalget i rapporten i liten grad til kjenne hvorfor disse tre sistnevnte forslagene – bruk av ny teknologi, helse og energi – ble fremmet som særskilte satsingsområder.

Det åttende satsingsområdet, ledelse, organisasjon og styring, var en del av ett av de nasjonale innsatsområdene, og gikk på tvers av de syv øvrige områdene. LOS-programmet skulle forvaltes av RFSP, og ville derfor også knytte FMD nærmere det nye forskningsrådet.

Utvalget foreslo at satsingsområdene skulle ha tre til fem års varighet, men pekte samtidig på at Fondet selv ikke hadde kapasitet til å følge opp alle områdene i sitt eget program. Dette ville heller ikke i rimelig forstand være mulig. FMD hadde på dette tidspunkt 13 faste stillinger, i tillegg til et fåtall stipendiater og engasjerte forskere, til sammen 18 forskerårsverk. Dersom alle satsingsområdene skulle følges opp, ville det innebære i gjennomsnitt litt over to forskerårsverk på hvert område. I utvalgets rapport var prioriteringen av de nevnte områdene heller ikke sterkt understreket; valg av satsingsområder måtte reflekteres i Fondets bevilgninger, men likevel slik at det også måtte ”gis rom for prosjekt- og stipendstøtte som faller utenom disse satsingsområder.”³⁵³

Utvalget anbefalte å løse opp i Fondets interne organisering i programområder, og i stedet basere seg på tidsavgrensede, rullerende satsinger. Dette ville på lengre sikt gjøre det mulig å dekke flere prioriterte områder og å fange opp skiftende behov og ønsker, og gi økt fleksibilitet og større økonomisk handlefrihet.

Omdanning til et institutt for anvendt samfunnsforskning?

Det kan stilles spørsmål om *FMDs mål og arbeidsoppgaver* i realiteten uttrykte en strategi for å omdanne FMD til et anvendt forskningsinstitutt. I det følgende vil dette bli vurdert, basert på en sammenlikning mellom FMD og beskrivelser og omtale av instituttene for anvendt samfunnsforskning.

Ved etableringen fikk NORAS et strategisk ansvar for disse instituttene, og nedsatte for dette formålet en særskilt referansegruppe med representanter fra denne heterogene sektoren. Videre utga rådet en toårig publikasjon, *Institutter for anvendt samfunnsforskning*, med artikler om spørsmål som angikk disse instituttene. I 1991 oppsummerte referansegruppens leder, Arvid Hallén (NIBR), gruppens hovedsynspunkter. Artikkelen inneholder både en beskrivelse av den faktiske situasjonen for disse instituttene, og synspunkter på hvordan situasjonen burde være. Oppfatningene i Halléns artikkel, må anses som representative og tidstypiske.

Et første hovedspørsmål hvilke oppgaver de anvendte instituttene for samfunnsforskning skulle ivareta, og hva slag forskning de gjennomførte. Referansegruppen delte denne virksomheten i tre,

³⁵³ Ibid.

- a) opparbeiding og vedlikehold av kompetanse innenfor tematiske felter, for eksempel organisasjonsproblemer i velferdsstaten, omstilling i næringslivet og internasjonalisering,
- b) anvendelse av basiskompetanse i spesifikke oppgaver, for eksempel forskningsbasert evaluering av tiltak eller institusjoner, eller analyse av konkrete saksforhold som sykefravær, investeringsatferd og lignende, og
- c) kortsiktige, definerte utredningsbehov, for eksempel i form av beskrivelser og dokumentasjon som beslutningsunderlag.³⁵⁴

Den første kategorien er betegnet som *strategisk forskning*, tematisk avgrenset og begrunnet, men likevel med et generelt formål. Denne forskningen var ikke rettet mot spesifikk anvendelse, men representerte et potensial for senere bruk.³⁵⁵ Hallén og referansegruppen så slik virksomhet som grunnleggende og nødvendig, og som en kunnskapsbase for et institutts løpende oppgaver og virksomhet. Mens kategori a) omfattet grunnforskning, var kategoriene b) og c) entydig relatert til anvendt forskning og forskningsbasert utredningsvirksomhet. I artikkelen ble det ikke angitt noen fordeling i forhold til det relative omfanget av disse kategoriene, trolig varierte dette fra institutt til institutt, og betinget av blant annet grunnbevilgningenes relative størrelse.

Strategisk forskning (kategori a) hadde ikke nødvendigvis et identifisert nytteformål, men var et potensial for framtidig nytte, og lå derfor i grenseflaten mellom grunnforskning og anvendt forskning. Dette skillet (mellom grunnforskning og anvendt forskning) hadde ingen framtreddende betydning innenfor samfunnsvitenskapene, og det ene var ikke nødvendigvis mer ”nyttig” enn det andre. Skillet gjaldt ikke primært selve forskningsprosessen og forskningens innhold, men hvordan problemstillingene var fastsatt. Et hovedkjennetegn ved anvendt forskning var i følge Hallén og referansegruppen at forskningens emne var ”formulert utenfor forskningen av oppdragsgivere eller andre potensielle brukere.”³⁵⁶ Den anvendte samfunnsforskningen, fortsatte Hallén, måtte bedømmes ut fra dens evne til å skaffe fram *relevant kunnskap*. Samtidig understreket han at forskningen ikke måtte være ukritisk i forhold til dens oppdragsgivere. Også anvendt samfunnsforskning måtte ha en *kritisk funksjon*, og den måtte tåle et kritisk lys fra andre enn oppdragsgiverne. Endelig, og ikke minst viktig, kravene til *kvalitet* måtte være det samme for anvendt forskning som for grunnforskning.

Et annet hovedspørsmål gjelder relasjonen mellom instituttene og forskningens brukere. Hallén problematiserte forskningens nytteverdi. Brukerne, skrev han, vurderte ofte forskning ut fra et for smalt nyttebegrep, kombinert med urealistiske forventninger til hva anvendt forskning kunne bidra med. Samfunnsforskning ga sjelden uttrykk for allmenngyldige sannheter og kunnskap uavhengig av historisk kontekst.

”Ofte spør man etter noe forskning prinsipielt ikke kan gi. ... Forskeren gir sjelden løsninger, men heller kunnskap som gir muligheter for praktiske løsninger. Forskeren

³⁵⁴ Hallén (1991), s. 86f. Eksemplene er de samme som i Halléns artikkel.

³⁵⁵ John Irvine og Ben Martin (1984) definerte strategisk forskning som “basic research carried out with the expectation that it will produce a broad base of knowledge likely to form the background to the solution of recognised current or future practical problems.” (Sitert etter Kallerud (1992).)

³⁵⁶ Hallén (1991), s. 91f. Forståelsen av at samfunnsforskningen i stor grad fikk sine problemer utenfra, er også framhevet av Engelstad, som også var med i denne referansegruppen. (Engelstad (1993), s. 25.)

må ha en friere rolle, forpliktet i forhold til forskningsmetodiske krav innen rammen av de spørsmålsstillinger oppdragsgiver eller andre har reist.”³⁵⁷

Et tredje hovedspørsmål gjaldt finansieringen av et institutts virksomhet. I følge Hallén og referansegruppen skulle den langsiktige basisfinansieringen (grunnbevilgningen) sikre midler til kompetanseoppbygging, forskningsformidling, vitenskapelig publisering og andre tiltak som bidro til å utvikle instituttens faglige virksomhet.³⁵⁸ Denne formen for finansiering burde etter referansegruppens syn utgjøre 40-60 prosent av et institutts inntekter. For mange av instituttene i sektoren var dette tilfellet, men for noen av instituttene var nivået lavere. Artikkelen inneholder imidlertid ikke en mer inngående beskrivelse av disse bevilgningene og relasjonen mellom det enkelte institutt og deres respektive eierdepartementer, blant annet om hvorvidt de omfattet særskilte krav eller forventninger til hva forskningen skulle inneholde eller resultere i. Disse størrelsene (basisfinansieringens relative andeler) er derfor ikke nødvendigvis helt sammenliknbare.

Det kan være relevant også å sammenlikne relasjonene mellom Handelsdepartementet og FMD med de tilsvarende relasjonene i andre departementer. Etter invitasjon fra NORAS ga en gruppe brukere fra et (annet) departement skriftlig uttrykk for sine oppfatninger av anvendt samfunnsforskning. Disse brukerne framhevet betydningen av at forskningen holdt høy kvalitet, men hadde en helt annen oppfatning av hva som lå i dette begrepet. De framhevet fire karakteristika for kvalitet, i) at forskningen var *relevant*, ii) at den frambrakte *ny kunnskap*, iii) at den var *troverdilig*, og iv) *tilgjengelig*.³⁵⁹ Det spesielle ved denne beskrivelsen er at kvaliteten i forskning for en stor del var bestemt av dens brukeraspekter (i, iii og iv), stikk i strid med hva Hallén og referansegruppen framhevet, at relevans ikke kunne kompensere for utilstrekkelig faglig kvalitet. Departementsrepresentantene på sin side hevdet at forskning uten den nødvendige relevans heller ikke holdt kvalitative mål. Slik de så det, kunne brukerdeltakelse derfor bidra til økt kvalitet i forskning. Troverdighet i forskning, holdt de fram, var dels relatert til beskrivelse av metodikk og objektivitet, men også ”både *innsikt og engasjement* ... [og] at *forskerne er seg selv bevisst hvilket ståsted de har i forhold til problemfeltet og klargjør det overfor sin oppdragsgiver*.”³⁶⁰ Når det gjaldt kravet til tilgjengelighet i form av formidling og framstillingsform, måtte forskningen anrettes på en slik måte at den kom til nytte til mer enn ny forskning, dessuten at forskningsresultatene kom tidsnok i forhold til oppdragsgivernes behov.

Det er liten grunn til å betvile at disse oppfatningene i hovedsak var representative for oppfatninger i departementene. Forskningen skulle ha et formål, ikke nødvendigvis kortsiktig, men dens begrunnelse og legitimitet lå i anvendelsen, ikke forskningens egenverdi.

³⁵⁷ Hallén (1991), s. 88-89. Denne oppfatningen av samfunnsforskningen er senere framført av andre samfunnsvitere, blant annet av statsviteren Ivar Bleiklie: ”Det er en misforståelse å tro at vi samfunnsforskere i første rekke kan bidra med umiddelbare løsninger på praktiske problemer, slik som å utvikle markedsstilpassede produkter eller praktiske administrative løsninger for offentlige etater. Vårt bidrag er å øke oppdragsgivernes selvforståelse, slik at de blir bedre i stand til å analysere sine egne behov og utfordringer.” (Bleiklie 2003.)

³⁵⁸ Referansegruppen benyttet begrepet ’basisfinansiering’. I denne framstillingen brukes dette begrepet på om lag samme måte som ’grunnfinansiering’, og henspiller på direkte bevilgninger fra et departement eller et forskningsråd til et institutt, uten forutgående konkurranse. Basisbevilgningene (grunnbevilgningene) vil normalt være stabile over år. Senere har dette begrepet (basisbevilgning) fått en noe videre betydning, ved at den også inkluderer instituttrelaterte, langsiktige bevilgninger fra forskningsråd. Slike bevilgninger ble ikke gitt til samfunnsvitenskapelige institutter på det aktuelle tidspunktet, i motsetning til hva som var tilfellet for de teknisk-industrielle instituttene.

³⁵⁹ Normann et al (1993), s. 28f. Artikkelforfatterne var ansatt Sosialdepartementet.

³⁶⁰ Ibid., s. 33-34. Uthevinger som i artikkelen.

De anvendte instituttene på sin side, oppfattet seg ikke bare som leverandører av forskning og utredninger, men også som en del av et forskerfellesskap. I slike fellesskap ble forskningen bedømt ut fra faglige kriterier, uavhengig av brukerkrav og umiddelbar nytteverdi. Fredrik Engelstad (ISF) som hadde deltatt i NORAS' referansegruppe for instituttsektoren, formulerte det slik: ”De som betaler for forskningen og har direkte interesser i den, kan vanskelig vurdere dens kvalitet.” Brukerne, fortsatte han, ville søke kontroll over ”irrelevante sider” av forskningen, som lettlest rapport, forskningens nyhetsverdi og hvorvidt den skaper engasjement, det vil si nettopp de aspektene de nevnte brukerne pekte på. Slike aspekter var viktige for brukerne, men kunne ikke erstatte den faginterne kvalitetskontrollen. Den anvendte, nyttigorienterte forskningen, konkluderte Engelstad, ”må underkaste seg de samme standarder for kvalitet som den tilsynelatende unyttige forskning.”³⁶¹

De samfunnsvitenskapelige instituttene egenbeskrivelse, og omtalen av relasjonene mellom departementer og institutter, sett fra både forskersiden og brukersiden, viser vesentlige likheter med hva situasjonen var for FMD. De holdningene Hallén ga uttrykk for, med basis i referansegruppen, var langt på veg representative også for FMD. Normene for forskningen og kravene til kvalitet er i all hovedsak de samme som kommer til uttrykk i FMDs strateginotat. Det samme gjelder beskrivelsene av relasjonene mellom departement og institutt. Departementene hadde som eiere og brukere andre oppfatninger, krav og forventninger til forskningen enn det instituttene hadde, og andre normer for å vurdere dens innhold. De oppfatningene som kommer til uttrykk i disse artiklene, både fra forskersiden og brukersiden, er de i stor grad dekkende for relasjonene mellom FMD og Handelsdepartementet. En grunnleggende likhet er det også at både instituttene og FMD oppfattet seg som del av et forskerfellesskap, med noen grunnleggende felles holdninger, normer og verdier i forhold til forskning.

Noen vesentlige forskjeller mellom FMD og anvendte forskningsinstitutter er det likevel grunn til å framheve. For det første var FMD et fond. Andelen som gikk til eksterne formål var riktignok beskjeden, men denne funksjonen innebar at FMD var en annen type institusjon enn et institutt. For det andre var andelen av langsiktige bevilgninger, det Hallén omtalte som basisbevilgning, vesentlig større for FMD enn for instituttene. Fondet var i utgangspunktet fullfinansiert. Selv om det i løpet av 1980-tallet var kommet innslag av inntekter fra oppdrag, utgjorde dette en svært beskjeden del av det samlede volumet. Den finansielle situasjonen for FMD var derfor en helt annen enn for de institusjonene referansegruppen representerte, men sin norm for basisbevilgning på 40-60 prosent.³⁶²

En tredje ulikhet er relatert til forskningens innhold. I forhold til referansegruppens inndeling, utgjorde kategori a) utvikling og vedlikehold av grunnleggende kunnskap og kompetanse (strategisk forskning), en betydelig andel av FMDs virksomhet. Også kategori b), anvendelse av basiskompetanse for spesifikke oppgaver, utgjorde en vesentlig andel, mens innslaget av kategori c) utredninger, var mindre. Handelsdepartementet hadde forsøkt å dreie utviklingen i en slik retning, det vil si mer mot anvendelse og brukerrettet forskning, og mindre mot grunnleggende kompetanseutvikling, men foreløpig med begrenset suksess. Tyngdepunktet i FMD-forskningen lå mot det langsiktige og grunnleggende, i større grad enn for instituttene for øvrig.

³⁶¹ Engelstad (1993), s. 16. Artiklene fra både Engelstad og Norman et al sto i NORAS' publikasjon *Institutter for anvendt samfunnsforskning* fra 1993.

³⁶² I 1986, da FMDs mål og arbeidsoppgaver ble lagt fram, utgjorde bevilgningene over statsbudsjettet 9,2 millioner kroner, og oppdragsinntektene 560.000 kroner, det vil si en ”basisbevilgningsandel” på om lag 94 prosent. (FMD Årsberetning, 1986.) I de to påfølgende årene var innslaget av oppdragsinntekter større.

Selv om det i strateginotatet fra 1986 ble uttrykt ønske om å utvikle FMD i brukerorientert retning, var likevel instituttene for anvendt samfunnsforskning *ikke* den modellen som ble lagt til grunn. FMD så for seg at fondsfunksjonen skulle videreføres og at bevilgningene over statsbudsjettet skulle vokse. Selv om det i rapporten ble åpnet for større innslag av eksterne oppdragsinntekter, var dette ikke som erstatning for direkte bevilgninger i Handelsdepartementets budsjettkapitler, men som et supplement. FMDs strategi var derfor ikke en omdanning til et anvendt forskningsinstitutt, men enkelte kursjusteringer som i noen grad kunne imøtekomme Handelsdepartementet og næringsrelaterte brukeres ønsker og behov.

Stort arbeid – små reelle endringer

Styret behandlet *FMDs mål og arbeidsoppgaver* i april 1986, og støttet i hovedsak utvalgets generelle vurderinger og anbefalinger. Styrets medlemmer hadde imidlertid ulike syn på forslaget om intern organisering basert på rullerende satsinger. Mest positiv var Handelsdepartementets representant, fordi en slik organisering i større grad kunne bidra til at ressursene ble konsentrert om aktuelle og prioriterte problemstillinger. Et flertall i styret var derimot kritisk til den foreslåtte organiseringen fordi skiftende prioriteringer ville innebære fragmentert forskning, i stedet for å opprettholde et integrerende perspektiv på FMDs forskningsfelt.³⁶³

Behandlingen av saken – særlig spørsmålet om den interne organiseringen – ble preget av at FMDs direktør, Åge Hadler, nettopp hadde sagt opp sin stilling. Etter styrets oppfatning burde en avvente en omorganisering til en ny ledelse var på plass. En intern omorganisering ble derfor ikke satt i gang, men styret ba om forslag til tverrgående prosjekter for å utvikle samarbeidet på tvers av de tre eksisterende programområdene.

Resultatene av utvalgets arbeid, målt i forhold til hvilke endringer det førte med seg, må i sum karakteriseres som beskjedne – virksomheten fortsatte i hovedsak i samme led som før, og anbefalingene ble i liten grad fulgt opp. Eksempelvis ble det ikke tatt noe initiativ til i større grad å invitere brukere inn i arbeidet med enkeltprosjekter, slik dette ble omtalt i utvalgets rapport. Det fantes ingen formelle hindringer for økt involvering av brukere, selv om utvalgets anbefalinger om omorganisering ble satt på vent. En viktig endring bør imidlertid nevnes – innslaget av ekstern finansiering økte, vesentlig fra RFSP (NORAS fra og med 1987), og særlig fra ”markeds-LOS” som dette rådet hadde ansvar for.

Den grundige rapporten var på mange måter et forsvarsskriv for markeds- og distribusjonsforskningen og dens organisering, men også et uttrykk for vilje til fornyelse og endringer på viktige områder, særlig i den interne organiseringen og i prioriterte satsingsområder. Rapporten blottla interne svakheter – utilstrekkelig brukerkontakt, manglende helhetstenking i prosjektvalg og –gjennomføring, fravær av strategiske vurderinger og fragmentert forskning. Disse momentene var samtidig svært allmenne, og ville trolig være egnet til å karakterisere mange samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter.

Disse vurderingene ble imidlertid også gransket utenfor FMDs styrerom.

³⁶³ FMD Møtereferat nr. 2-86. Referat fra styremøtet 14.04.1986.

7 Omorganisering på dagsordenen

For FMD fikk høsten 1986 et dramatisk forløp. På et informasjonsmøte den 21. oktober ga Fondets nye styreleder, Per Hatling, de ansatte beskjed om at Handelsdepartementet ville foreta en radikal omorganisering av markeds- og distribusjonsforskningen. Budskapet var tredelt;

- 1) *forbrukerforskningen* skulle skilles ut og overføres til Statens institutt for forbruksforskning (SIFO),
- 2) virksomheten for øvrig – programområdene *Innenlandsk distribusjon* og *Utenrikshandel* – skulle flyttes til Bergen og samlokaliseres med andre næringsorienterte forskningsmiljøer, og
- 3) fondsfunksjonen skulle overføres til det nye rådet for anvendt samfunnsforskning som skulle etableres, NORAS.

Handelsdepartementet formidlet det samme budskapet skriftlig, både til FMD og i separate brev til styrets medlemmer.³⁶⁴ Formelt var framstøtet fremmet som et forslag til styret, men likevel presentert som om departementets endelige beslutning var fattet.

De skisserte planene skapte sterke reaksjoner. Det siste punktet, om FMDs fondsfunksjon, hadde vært drøftet i FMD ved gjentatte anledninger, senest i forbindelse med behandlingen av *FMDs mål og arbeidsoppgaver* våren 1986, og styret hadde gått klart mot en utskilling. Overføringen av fondsfunksjonen til det nye rådet som var under etablering, NORAS, var likevel det klart minst dramatiske elementet i den skisserte reorganiseringen. Det var spørsmålet om oppdeling, med fusjonering med SIFO på den ene siden og flytting til Bergen på den andre, som skapte de store kontroverser i styret og blant de ansatte. En slik restrukturering ville i realiteten innebære en avvikling av det eksisterende forskningsmiljøet ved FMD, og en videreføring av denne forskningen under helt andre vilkår.

Før året var omme, slo departementet retrett, og valgte i stedet en mer skrittvis framgangsmåte. Utviklingen fikk derfor et annet forløp enn det som tidligere var planlagt og som den nye styreformannen hadde sett for seg. Fondsfunksjonen ble riktignok overført til NORAS, men planene om delvis fusjonering med SIFO og flytting til Bergen ble foreløpig lagt til side. Beslutningene skulle fattes på grunnlag av en utredning og en evaluering, og flere alternativer skulle vurderes.

Innledningsvis i dette kapitlet drøftes det hva som var bakgrunnen for at departementet tok initiativ til en reorganisering, og hva som var formålet med den. Videre belyses reaksjonene på dette initiativet i FMD, både i styre og stab, og hvilke hensyn som lå til grunn for at departementet, anført av den politiske ledelsen, valgte å gjøre om på planene.

7.1 Ved et vegskille?

Til tross for at det i forskningsmeldingen fra 1985 ble gitt tydelige signaler om at virksomheten ved FMD burde legges om og fondsfunksjonen skilles ut, kunne likevel institusjonen fortsette om lag som før. Den manglende implementeringen av de overordnede forskningspolitiske retningslinjene skyldtes at Handelsdepartementet ikke hadde fått

³⁶⁴ Brev fra HD til FMD, 21.10.1986. HDs arkiv.

gjennomslag for sine synspunkter i forskningsmeldingen, og ønsket i første omgang ikke å endre den bestående organiseringen.

Opprettholdelse av status quo var imidlertid ikke et uttrykk for at fremtiden for FMD fortonet seg problemfri. Institusjonen sto overfor en rekke utfordringer som kan oppsummeres i noen hovedpunkter:

- Regjeringens forskningsmelding innebar at det var knyttet en vedvarende usikkerhet til FMDs framtid. Regjeringen signaliserte at virksomheten ved FMD ville bli reorganisert, ved at fondsfunksjonen skulle overføres til det nye rådet for anvendt samfunnsforskning. I meldingen ble også den framtidige organiseringen av statlige forskningsinstitutter drøftet, og en nærmere vurdering av forholdet mellom disse instituttene og deres respektive eierdepartementene, med fristilling og nye finansielle rammevilkår som aktuelt alternativ. En eventuell videre oppfølging av dette ville kunne få vesentlig betydning for FMD.
- Selv om FMD og Handelsdepartementet sto sammen for å opprettholde status quo, var relasjonene mellom FMD og departementet til tider anstrengte. Departementet ønsket å utvikle FMD i sterkere grad mot anvendt, næringsorientert forskning, blant annet ved sterkere involvering av brukere og gjennom økt ekstern inntjening i form av oppdragsinntekter. Denne forskningen skulle bidra til økonomisk vekst, økt effektivitet og reduserte kostnader ved handel og distribusjon, økt eksport og økt konkurransevne for norsk næringsliv – forskning som kunne være til nytte for de berørte næringene, i noen grad også for offentlig virksomhet. Gjennom flere år hadde departementet forsøkt å få dette til, i første rekke gjennom tildelingene i statsbudsjettet, men med begrenset suksess. Styringssignalene omfattet ikke forbrukerforskningen, den ble sett på som Forbruker- og administrasjonsdepartementets ansvar, selv om det i hovedsak var Handelsdepartementet som finansierte også den.
- Forholdet mellom fondsfunksjonen og instituttfunksjonen hadde problematiske sider. I løpet av 1980-årene hadde fondsfunksjonens andel av budsjettet skrumpet inn. Denne delen av virksomheten var ikke en sentral del av FMDs strategi, og samvirket mellom instituttfunksjonen og fondsfunksjonen var ikke et framtrædende trekk ved virksomheten, i betydning av samarbeid mellom prosjekter ved FMDs forskningsmiljø og de som ble gjennomført ved andre institusjoner. Ledelsen ved FMD, med støtte av et flertall i styret, ønsket å legge størst vekt på utviklingen av forskningsmiljøet ved institusjonen. Departementet på sin side, ønsket en sterkere prioritering av fondsfunksjonen.
- En av de viktigste brukerorganisasjonene, Norges Handelsstands Forbund, utgjorde et mer eller mindre permanent mindretall i FMDs styre, og rettet vedvarende kritikk mot virksomheten – forskningen var ikke tilstrekkelig brukerorientert, den var til liten nytte for varehandelen, forskningen var for akademisk og formidlingen utilstrekkelig og for lavt prioritert. NHFs kritikk rettet seg imidlertid i minst like stor grad mot Handelsdepartementet for manglende prioritering av denne forskningen. Også de andre brukerorganisasjonene målbar kritiske holdninger til manglende brukerorientering, men ikke i samme sterke grad som NHF. Presset i retning av forskning og utredninger som kunne være til nytte og tas i bruk, utgjorde en latent spenning i FMDs styre.

Disse forholdene hadde grunnleggende betydning for FMD, og hadde hatt vesentlig betydning for arbeidet med strateginotatet *FMDs mål og arbeidsoppgaver* i 1985-86, jf kap 6.6. Disse

forholdene var også sentrale for Handelsdepartementet. For departementet hadde det særlig stor betydning at det skulle etableres et nytt forskningsråd med ansvarsområder som gikk inn på FMDs enemerker. Dette danner et bakteppe for departementets initiativ til omorganisering høsten 1986.

NORAS og markeds- og distribusjonsforskningen

I 1986 var arbeidet med å omdanne RFSP til et fullverdig og selvstendig råd i full gang. Det nye rådets ansvarsområde skulle omfatte forbruk og privat tjenesteyting – og dermed også varehandel og markedsføring.³⁶⁵ NORAS fikk dessuten ansvar for et av de nasjonale hovedinnsatsområdene, *Ledelse, organisasjon og styringssystemer* (LOS), som grenset inn mot flere departementers virksomhet, også Handelsdepartementets. Da utkast til vedtekter for det nye rådet ble sendt på høring i mai 1986, var Handelsdepartementet fortsatt kritisk til å overføre ansvaret for markeds- og distribusjonsforskningen fra FMD. Motstanden var ikke absolutt, men betinget av hvordan NORAS ville ivareta et slikt ansvar:

”Plasseringen av rådsfunksjonen for markeds- og distribusjonsforskningen er avhengig av hvor godt forskningsområdets interesser kan ivaretas. Det foreliggende vedtektsutkastet for NORAS er ... ikke tilfredsstillende. Inntil endelig avklaring av vedtektene foreligger som reflekterer en mer positiv holdning overfor den private tjenesteytende sektor og en bedre imøtekommelse av denne sektorens forskningsbehov gjenspeiles i NORAS’ handlingsplaner, ser Handelsdepartementet ikke grunn til nærmere å vurdere en overføring av rådsfunksjonen for markeds- og distribusjonsforskningen fra Fondet for markeds- og distribusjonsforskning til NORAS.”³⁶⁶

Før en slik overføring kunne finne sted, holdt departementet fram, ville det også være nødvendig at ansvaret for varehandel kom til uttrykk i sammensetning og representasjon i styrende organer, og at det ble etablert en komité for markeds- og distribusjonsforskning.

RFSP og Kultur- og vitenskapsdepartementet kunne imidlertid forsikre Handelsdepartementet om at privat tjenesteyting ville komme sterkt inn i rådets langtidsplan og programmer. RFSP inviterte departementet til et nærmere samarbeid, og ga samtidig tydelige signaler om en arbeidsform som svarte til departementets ønsker og forventninger, blant annet at det ville bli etablert en komité med sterkt innslag av brukerstyring der både berørte departementer og næringsorganisasjoner skulle tas med.³⁶⁷

Disse forsikringene ble positivt mottatt i Handelsdepartementet, og bidro til at departementet ga etter, og var villig til å gi NORAS den fondsfunksjonen FMD til da hadde ivaretatt. Organiseringen av et delprogram i LOS, det såkalte *markeds-LOS*, har trolig også medvirket i samme retning. Som en midlertidig ordning benyttet RFSP i 1986 FMD som faglig organ til å fordele midlene, men fra 1987 ville NORAS selv ivareta denne oppgaven. En videre

³⁶⁵ Norges råd for anvendt samfunnsforskning (NORAS) fikk i sine vedtekter ansvar for forskning om offentlig politikk og planlegging, forskning om offentlig og privat tjenesteyting og forskning for grupper som står svakt i forhold til forskningssystemet.

³⁶⁶ Brev fra HD til KVD, 27.06.1986. Høringsuttalelse om navn og vedtekter for nytt råd. Svar på KVDs brev om vedtekter fra 07.05.1986. HDs arkiv.

³⁶⁷ Brev fra RFSP til HD, 09.09.1986. HDs arkiv. Ifølge en handskrevet påtegning i brevet, tok KVD også kontakt direkte for å ”berolige” HD.

oppfølging av denne forskningen fra departementets side, tilsa klart at et samarbeid med det nye rådet var nødvendig.

Omvurderingen innebar at Handelsdepartementet var mer på linje med regjeringens politikk, og at departementet fikk en relasjon til et av forskningsrådene. Tilknytningen til NORAS innebar også at et eventuelt samarbeid med NTNf, som tidligere hadde vært drøftet i departementet, ikke lenger var aktuelt. NORAS skulle bli det sentrale organet for privat tjenesteyting, herunder markeds- og distribusjonsforskning.

Etableringen av NORAS og dette rådets nye ansvar var imidlertid ikke den eneste forklaringen på at departementet tok initiativ til en omorganisering av FMD, og trolig heller ikke den viktigste. Et eventuelt tap av fondsfunksjonen ville markere en viktig endring for FMD, men likevel i seg selv ha begrenset betydning. For FMDs del var tanken om en omgjøring til et institutt heller ikke helt fremmed. Dette hadde vært et tema blant annet i forbindelse med stortingsmeldingen i 1978 og i strategidrøftingene i 1986. Forslaget om å avvikle fondsfunksjonen var uønsket, men isolert sett ikke svært kontroversielt. Det var de to andre elementene i departementets framstøt– utskilling og flytting – som for alvor satte sinnene i kok i FMD.

Omvurdering i Handelsdepartementet

De omvurderingene av FMD som fant sted i Handelsdepartementet, med ekspedisjonssjef Tjølsen i en nøkkelrolle, må ha funnet sted i løpet av sommermånedene og tidlig høst i 1986, parallelt med og som en del av departementets aksept for å gi ansvaret for markeds- og distribusjonsforskningen til NORAS. Selv om overføringen av rådsfunksjonen i seg selv hadde begrenset betydning, kan dette ha styrket departementets ønske om mer grunnleggende endringer.

Den særskilte situasjonen ved FMD dette året kan ha hatt betydning for vurderingene i departementet. FMD sto på mange måter ved et vegskille. Fondets direktør, Åge Hadler, hadde sagt opp sin stilling våren 1986.³⁶⁸ Styret besluttet at det ikke skulle tilsettes en ny direktør, men at det i stedet skulle tilsettes en forskningssjef til å lede FMDs samlede faglige virksomhet.³⁶⁹ På samme tid gikk to av forskningslederne, Geir Gripsrud (innenlandsk distribusjon) og Sigmund Grønmo (forbrukerforskning) ut i permisjon, begge med sikte på å returnere til FMD. Eivind Stø (som ikke var søker til stillingen som forskningssjef) var konstituert som daglig leder, og hadde i likhet med Hadler, Gripsrud og Grønmo, lang fartstid i FMD. Også styret skulle oppnevnes på ny høsten 1986. Da Moe som hadde vært styreformann sammenhengende siden 1974, ble kjent med Hadlers oppsigelse, takket han nei til å bli oppnevnt for en ny periode.³⁷⁰ Året før hadde en annen nøkkelperson, Leif Holbæk-Hanssen, FMDs grand old man, takket av som styrets faste konsulent.

Med oppsigelsene, permisjonene og de varslede endringene i styrets sammensetning, var det skapt en *åpning* for endring. Dersom departementet ønsket å foreta grunnleggende endringer i forhold til FMD, var dette en anledning – og departementet grep sjansen.

³⁶⁸ Hadler har i samtale gitt uttrykk for at det var flere årsaker til at han søkte seg bort, også den usikkerhet som var knyttet til FMDs framtid. (Hadler, 11.01.1996.)

³⁶⁹ FMD Møtereferat nr. 2-86. Styremøte 14.04.1986.

³⁷⁰ Brev fra Moe til HD, 15.04.1986. Moe hadde først sagt ja til en periode til, men etter at Hadler sa opp, ombestemte han seg, og var ute av styret på det tidspunktet Handelsdepartementet offentliggjorde sine planer om omorganisering av FMD.

Departementet syntes ikke FMD svarte til forventningene – forskningen var ikke i tilstrekkelig grad rettet mot økonomisk vekst og økt produktivitet, og framdriften i prosjektene var ikke tilfredsstillende. I strateginotatet *FMDs mål og arbeidsoppgaver* som ble lagt fram i april samme år, fantes det rikelig med ammunisjon til støtte for departementets kritikk – kontakten mellom forskningsmiljøet og brukerne var langt fra god nok, dessuten var det svak kontakt og liten synergieffekt mellom programområdene. Også andre gnisninger i forholdet til FMD må ha hatt betydning for departementets initiativ. Det kan neppe ha gått upåaktet hen at det fra FMDs side ble stilt spørsmål ved departementets overordnede ansvar for institusjonen (side 125). FMDs utspill i forbindelse med forskningsmeldingen, uten å rådføre seg med Handelsdepartementet, skapte også reaksjoner (side 116-117). I spørsmålet om institusjonens framtidige rolle hadde departementet likevel sluttet seg til de synspunktene FMD hadde fremmet. Nå, året etter, ville departementet ikke bare avvikle fondsfunksjonen, men også med et øksehugg felle FMD og bygge denne forskningen opp på ny, innenfor nye organisatoriske rammer.

I tillegg til etableringen av NORAS og betydelige gnisninger i forhold til FMD, kan også et tredje forhold ha hatt betydning for departementets vurderinger. I mai 1986 gikk regjeringen Willoch av og ble etterfulgt av regjeringen Harlem Brundtland (A). Allerede i sin tiltredelseserklæring varslet regjeringen at den tok sikte på å omdanne Industridepartementet til et nytt næringsdepartement. Dette ville også omfatte varehandel. Store deler av Handelsdepartementet ville inngå i det nye departementet som skulle etableres. Omdanningen ble imidlertid ikke satt i verk umiddelbart, den skjedde først halvannet år etter regjeringdannelsen, ved inngangen til 1988.

Den varslede omdanningen innebar imidlertid at de berørte avdelingene i Handelsdepartementet måtte forholde seg nærmere til Industridepartementet. Dette departementet hadde et omfattende forskningsansvar som blant annet omfattet landets største forskningsråd, NTNF, dessuten flere forskningsinstitutter. Et av disse var Industriøkonomisk institutt (IØI) i Bergen, en stiftelse som mottok om lag halvparten av sine inntekter fra Industridepartementet, mens resten av omsetningen var basert på oppdragsinntekter. Etter råd fra kolleger i Industridepartementet vendte Handelsdepartementets embetsverk sin oppmerksomhet mot dette instituttet da ideen om en reorganisering av FMD begynte å ta form, og kalte inn instituttets styreleder, Per Hatling, og direktør Arne Selvik til et møte i august 1986.³⁷¹ Dette konfidensielle møtet fra august 1986 hadde to formål. For det første luftet departementet sine ideer om å overføre deler av FMD til Bergen, med tilknytning til institusjoner som IØI og NHH. Departementet ønsket ikke å ta skrittet fullt ut ved å slå Fondet sammen med andre institusjoner, men ville videreføre FMD som en selvstendig institusjon. For det andre ble Hatling forespurt om posisjonen som styreleder, der hovedoppgaven ville bestå i å gjennomføre den reorganiseringen departementet ønsket.³⁷²

Hatling og Selvik tok godt i mot departementets ideer, men stilte spørsmål om det var nødvendig å opprettholde FMD som egen organisatorisk enhet. Departementet avviste ikke dette, men antydte at en slik endring eventuelt ville ligge noe fram i tid.

³⁷¹ Tjølsen og Melhus har i samtale gitt uttrykk for at de ikke husket hvorfor IØI og Hatling ble aktualisert i forhold til FMD, men fant det sannsynlig at dette skyldtes kontakt med Industridepartementet. (Tjølsen og Melhus, 27.02.2007.)

³⁷² Notat, referat fra møtet 19.08.1986. HDs arkiv. Til stede på møtet var Hatling og Selvik fra IØI, og fra departementet ekspedisjonssjefene Asta Tjølsen og Eirik Glenne og byråsjef Kari Melhus.

Embetsverkets anbefalinger

Disse kontaktene resulterte i en skriftlig redegjørelse til handelsministeren, Kurt Mosbakk, der embetsverket foreslo Per Hatling som ny styreleder, og at det ble satt i verk en reorganisering av FMD. I notatet het det at det fra ”flere hold” hadde vært uttrykt misnøye med FMD. Fire forhold ble tillagt særlig vekt,

- manglende brukerorientering,
- sen fremdrift i prosjektene,
- problemer med å rekruttere kvalifiserte forskere, og
- utilstrekkelig vitenskapelig kompetanse.

Disse forholdene var i følge redegjørelsen særlig framtrødende på områdene innenlands distribusjon og utenrikshandel, mens forbrukerforskningen syntes å stå seg bedre.³⁷³

Spørsmålet om manglende brukerorientering hadde som nevnt vært en gjenganger i styrets drøftinger, med NHF som fremste kritiker. Notatet til statsråden hentet argumenter fra denne kritikken. Også framdriften i prosjektene hadde vært et tema i Fondets styremøter, men ikke med et så klart og eksplisitt negativt fortegn som omtalen i dette departementsnotatet ga inntrykk av. Når det gjaldt spørsmålet om mangel på kvalifiserte søkere, hadde FMD på det aktuelle tidspunktet ingen ledige stillinger. I generell forstand var tilgangen på kvalifiserte forskere og forskerrekrutter begrenset.³⁷⁴ Innenfor enkelte fagområder var rekrutteringssituasjonen særlig problematisk, og spesielt i økonomiske fag som var særlig viktig for FMD. På dette området sto FMD neppe i en særstilling.

Henvisningen til utilstrekkelig vitenskapelig kompetanse – det siste gjengitte punktet i notatet til statsråden – hadde ingen tilsvarende referanse til den debatten som hadde foregått tidligere, og det var ikke angitt noe underlag for påstanden. Spørsmålet om manglende kompetanse ved FMD var imidlertid blitt antydnet i et notat fra IØI.³⁷⁵ Departementets embetsverk hadde åpenbart lånt sin argumentasjon herfra, men heller ikke i dette notatet var dette underbygget.

For å rette på svakhetene, het det i notatet, var det i forslaget til statsbudsjett stilt krav om økte oppdragsinntekter, men at slike inntekter i seg selv ikke ville være tilstrekkelig for å gjøre FMD til det forskningsinstituttet næringene og det offentlige hadde behov for. Embetsverket foreslo ”gjennomgripende forandringer” – forbrukerforskningen burde skilles ut, mens forskningen i de to øvrige områdene, innenlands distribusjon og utenrikshandel, burde samlokaliseres med NHH og IØI og andre næringsorienterte forskningsmiljøer i Bergen. Hvorvidt det på lengre sikt ville være aktuelt å opprettholde FMD (uten forbrukerforskning) som selvstendig institusjon, eller å fusjonere med IØI, måtte vurderes senere.

Statsråd Mosbakk hadde ingen merknader til Hatling som styreformann for FMD, slik det var foreslått i notatet. Når det gjaldt den foreslåtte reorganiseringen, ga statsråden i sin påtegning et ”OK” til å vurdere en mulig overflytting av FMD, men ikke før FMDs stab var orientert.³⁷⁶ Det framgår ikke av kildene om det var ytterligere kommunikasjon mellom embetsverket og den politiske ledelsen i denne omgang. Resultatet var at Hatling ble oppnevnt som FMDs styreleder, og de første skritt ble tatt for å realisere planene om en reorganisering.

³⁷³ Notat til statsråden om FMD, 17.09.1986. J.nr. 1232/86. HDs arkiv.

³⁷⁴ Spørsmålet om manglende tilgang på forskere og forskerrekrutter var reist som problem i forskningsmeldingen fra 1985. (St.meld. nr. 60 (1984-85), s. 57f.)

³⁷⁵ Notat fra direktør Arne Selvik, IØI, til Asta Tjølsen, HD, 28.08.1986. HDs arkiv.

³⁷⁶ Statsråd Mosbakk, håndskrevet kommentar i notatet av 17.09.1986. J.nr. 1232/86. HDs arkiv.

7.2 Krise og konflikt

Hatling var kommet inn i Handelsdepartementets sfære i kraft av sin posisjon som styreleder i IØI. Dette var imidlertid ikke Hatlings eneste kvalifikasjon. Til daglig var han administrerende direktør i et konsultentselskap, IKO Management, som utførte oppdrag for private og offentlige virksomheter. Etter departementets oppfatning var denne virksomheten svært relevant i forhold til FMD. I forbindelse med oppnevningen fikk Hatling i oppdrag av Industridepartementet og Handelsdepartementet i fellesskap om å foreta en utredning om hvordan FMD kunne passes inn i en hensiktsmessig nasjonal utnyttelse av kompetanse innenfor næringsøkonomisk forskning.³⁷⁷ Oppdraget var imidlertid ikke kjent for FMD og dets styre.

Den nye styrelederen hadde dermed flere interesser å ivareta. Som FMDs styreleder hadde han et generelt ansvar for å ivareta denne institusjonens tarv. Som styreleder for IØI var han stillet i utsikt en mulig overflytting og samlokalisering av *deler* av FMD, og som konsulent og oppdragstaker hadde skulle han rådggi de to departementene om institusjonens framtid. Hatling hadde dermed både et helhetlig ansvar for FMD og en interesse som part. Formelt ble Hatling oppnevnt til styret etter forslag fra Norges Industriforbund.³⁷⁸ Heller ikke Industriforbundet var kjent med at Hatling hadde påtatt seg konsulentoppdrag for de to departementene. Hatling måtte nødvendigvis bli ”Handelsdepartementets mann” med særskilt oppgave å gjennomføre et bestemt program. Dette gikk han raskt i gang med, og tok i samråd med departementet initiativ til et informasjonsmøte med FMDs stab. Departementet ønsket at informasjonen i første omgang skulle gå til FMDs ledelse og tillitsvalgte.³⁷⁹ Hatling valgte i stedet å møte alle ansatte i samlet tropp. Ingen forvarsler gitt, og omorganiseringsplanene slo ned i miljøet som en bombe. På forhånd hadde departementet kalkulert med at oppfatningene i staben ville være delte – forskerne i avdelingene for innenfor innenlandsk distribusjon og utenrikshandel ville protestere, mens forbrukerforskerne antakelig ikke ville ha sterke motforestillinger.³⁸⁰ Dette viste seg å slå feil. Ingen i staben, heller ikke forbrukerforskerne, støttet en oppdeling, og framstøtet ble kontant avvist.

I departementets brev het det at planene om flytting og deling var en anbefaling til styret, men innholdet kunne tyde på at beslutningen i realiteten allerede var fattet. I brevet ble det også angitt hva siktemålet var for dette tiltaket, at forskningen i større grad skulle rettes mot samfunnets og næringslivets behov, og for økt effektivitet i forskningen.

”Forskjellige bestrebelser har vært gjort i løpet av den tid FMD har eksistert, for å oppnå en effektivisering av forskningen og for å få den bedre tilpasset brukernes behov og ønsker. Selv om en del av bestrebelsene i så måte har ført til positive resultater, synes situasjonen i dag ikke å være tilfredsstillende. Anbefalingen om en omlegging er m.a.o. først og fremst motivert ut fra behovet for økt effektivitet i forskning og en bedre tilpassing overfor brukerbehovene. Den varierte kompetanse innen det nåværende FMD-miljøet kan nok virke stimulerende. Imidlertid tror vi det kan være mer å hente faglig sett ved en fysisk tilnærming og følgelig bredere

³⁷⁷ Selve oppdragsbrevet er ikke funnet (er trolig i IDs arkiv), men det henvises til oppdraget i oversendelsesbrevet med rapporten fra IKO fra november 1986. (Brev fra IKO til HD og ID, 25.11.1986. HDs arkiv.)

³⁷⁸ Internt notat i NI, 24.09.1986. NIs arkiv; Brev fra NI til HD, 10.10.1986. HDs arkiv.

³⁷⁹ Brev fra HD til Per Hatling, 17.10.1986. HDs arkiv.

³⁸⁰ Notat til statsråden om FMD, 17.09.1986. J.nr. 1232/86. HDs arkiv.

kontaktflate til antagelig for alle tre sektorene mer beslektede og naturlige forskningsområder og miljøer.”³⁸¹

Det var ønskelig, konkluderte departementet, at styret behandlet saken så raskt som mulig, slik at arbeidet kom i gang og gjennomført i samarbeid med FMDs administrasjon og tillitsvalgte.

Samlet front mot flytting og deling

FMDs ledelse og ansatte gikk fra dag én til felts mot departementets planer. Ingen ved institusjonen ønsket å ta del i flyttingen, og forbrukerforskerne foretrakk et videreført FMD framfor å bli overført til SIFO. En samlet stab, også de som var i administrative stillinger, gikk mot den foreslåtte reorganiseringen. Reaksjonene på informasjonsmøtet, som ble et rabaldermøte, viste med all tydelighet at en slik omlegging ikke ville la seg gjennomføre uten betydelig motstand.³⁸² Avviklingen av fondsfunksjonen spilte i denne sammenheng liten rolle, og ble lite berørt i den videre prosessen.

Til det påfølgende styremøtet, to uker etter departementets informasjonsmøte, la de ansattes styrerepresentant, Ole Gjølberg, fram en alternativ modell for framtidig organisering. FMD skulle videreføres som et samlet institutt lokalisert i Oslo, med samme ansvarsområde som før. Videre skulle delingen mellom programområdene mykes opp, og instituttet knyttes nærmere sammen med andre fagmiljøer. Disse siste elementene var hentet fra strateginotatet *FMDs mål og arbeidsoppgaver* som var lagt fram tidligere samme år, men som så langt i liten grad var fulgt opp. Dessuten ønsket de ansatte en ny styringsstruktur, i form av et råd som var underlagt styret og som skulle bestå av representanter fra NHH, Universitetet i Oslo, NORAS og de ansatte. Rådet skulle være innstillingsorgan til styret for fordeling av forskningsmidler og ved ansettelser, og ha ansvar for å utarbeide forskningsprogram.³⁸³

Skissen fra de ansatte ville, dersom den ble satt ut i livet, innebære en ny styringsstruktur der alle vesentlige beslutninger i realiteten var overført til et forskerdominert organ, en modell der brukerinteressene var marginalisert og de involverte departementene satt til side. Skissen som ikke ble realitetsbehandlet i styret, ga imidlertid ingen svar på hvordan brukerinteressene skulle ivaretas bedre i forskningen, og var primært et uttrykk for en annen virkelighetsoppfatning enn den Handelsdepartementet målbar.

Umiddelbart etter at departementet hadde lagt fram sine planer, mottok FMD et brev fra den avgåtte styreformannen, Ole Chr. Moe, som fortsatt hadde betydelig autoritet, både innad i styret, overfor departementet og blant Fondets ansatte. Moe som var blitt kontaktet av Stø, gikk skarpt i rette med departementets framstøt.³⁸⁴

”Departementets representant i Fondets styre ofte har hatt vanskelig for å skille mellom forskning og utredning, med de misforståelser som følger av dette. Det å dele Fondet, samt å flytte tilnærmet 2/3 av virksomheten til Bergen i effektivitetens navn, er etter mitt syn en klart destruktiv løsning og kan tilnærmet kalles å kaste barnet ut med badevannet. Jeg kan ikke forstå annet enn at det forskningsmiljø som er skapt

³⁸¹ Brev fra HD til FMD, 21.10.1986. HDs arkiv.

³⁸² Det finnes ikke noe skriftlig referat fra informasjonsmøtet 21.10.1986. Muntlige inntrykk fra møtet er bl.a. gitt av Stø og Lavik, 15.02.2007. Mange av de som var til stede, har i uformelle sammenhenger formidlet inntrykk fra dette møtet.

³⁸³ Notat til styremøtet 03.11.1986. HDs arkiv.

³⁸⁴ Stø, 15.02.2007.

møysommelig over mange år nå brytes ned fullstendig og må bygges opp igjen – hvis det da er mulig.”³⁸⁵

I FMDs styre, som raskt ble gjort kjent med Moes brev, var reaksjonene på departementets initiativ i hovedsak negative. Styret stilte spørsmål omkring hvilken prosess som lå bak departementets forslag, det etterlyste mer informasjon og – framfor alt – en nærmere begrunnelse.³⁸⁶ Styret stilte også spørsmål omkring grensene mellom dets og departementets ansvar. Dersom Handelsdepartementet i realiteten hadde besluttet å gjennomføre en slik omorganisering *uten* styrets medvirkning, hadde styret i realiteten ingen funksjon.

Departementets initiativ falt på stengrunn også i forhold til handelsnæringen. Varehandelens representanter som i flere år hadde kritisert FMD for manglende brukerorientering, var ikke konsultert i forkant av departementets initiativ, og ønsket ikke at forskningen skulle knyttes til et *industriøkonomisk* institutt. Innenfor den modellen departementet hadde lansert, ville varehandelens behov trolig komme i andre rekke.³⁸⁷ I denne sammenheng spilte det også en rolle at departementet ønsket at en større del av forskningen skulle finansieres gjennom betalte oppdrag. Dette ville dreie forskningen i retning av betalingsdyktige oppdragsgivere, som i liten grad befant seg innenfor handelsorganisasjonens medlemsmasse.

Også blant forbrukerrepresentantene var skepsisen stor. Handelsdepartementet hadde tidligere i prosessen luftet saken med embetsmenn i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, som i følge Tjølens notat til statsråden ”ikke hadde store motforestillinger mot å legge forbruksforskningen til SIFO”.³⁸⁸ Referater fra interne drøftinger i Forbruker- og administrasjonsdepartementet viser imidlertid at dette departementets aksept ikke var uttrykk for en oppfatning om at en slik omorganisering ville være til gunst for forbrukerforskningen, men basert på at FMD var Handelsdepartementets forvaltningsansvar.³⁸⁹ I Forbrukerrådet var holdningen den samme som i departementet. Både departement og råd var i all hovedsak meget tilfredse med FMD, og forbrukerorganenes *primære* ønske var å videreføre forbrukerforskningen som en del av markeds- og distribusjonsforskningen. En overføring til SIFO kunne, om nødvendig, gjennomføres, men dette var ikke det foretrukne alternativet. Dersom den foreslåtte omorganiseringen skulle bli en realitet, ville departementet ønske å opprettholde kontakten med det reorganiserte FMD, og også ha innflytelse over valg, prioriteringer og forskningsprosjekter.³⁹⁰ Forbrukernes departement var derfor ingen pådriver i denne saken – forbrukerinteressene var godt ivaretatt innenfor det eksisterende FMD.

Oppsummeringsvis kan argumentasjonen mot Handelsdepartementets reorganiseringsforslag beskrives langs fire hovedlinjer:

- i. Det ville være svært få, hvis noen, fra institusjonen som ville være med på et flyttelass til Bergen. Staben ville heller søke seg over i annen virksomhet, i eller utenfor forskning. Den forskningsfaglige *kompetansen* som var bygget opp innenfor dette forskningsområdet, ville derfor for en stor del gå tapt.

³⁸⁵ Brev fra Ole Chr. Moe til FMD, 22.10.1986. HDs arkiv.

³⁸⁶ FMD Møteprotokoll nr. 5-86. Styremøte 03.11.1986.

³⁸⁷ Angell, 25.04.2008. På dette tidspunkt (november 1986) hadde avdelingsdirektør Thomas Angell overtatt som NHF's representant i styret.

³⁸⁸ Notat til statsråden om FMD, 17.09.1986. J.nr. 1232/86. HDs arkiv.

³⁸⁹ Internt notat, 19.09.1986. FADs arkiv.

³⁹⁰ Internt notat, 26.11.1986. FADs arkiv; Yrvin, 23.04.2007.

- ii. *Forbrukerforskningen* var en del av markeds- og distribusjonsforskningen, som del av et samlet hele, på lik linje med forskning om innenlandsk distribusjon og utenrikshandel. En utskilling av forbrukerforskningen ville derfor ha negative faglige konsekvenser for forskningsfeltet som helhet.
- iii. FMD utførte samfunnsrettet *forskning*, mens departementet ønsket å dreie virksomheten mot næringsorientert utredningsarbeid. Selv om FMD også i noen grad gjennomførte slike utredninger, ville omorganiseringen innebære en helt annen forskningsprofil. Debatten gjaldt hva slags institusjon FMD skulle være, en kamp om FMDs ”sjel”.
- iv. I tillegg var markeds- og distribusjonsforskning ikke relatert til næringslivet generelt, slik IØI var, men relatert til *markedsrelatert virksomhet*. En tilknytning til IØI ville presse FMD sterkere over mot industrien, også fordi det innenfor denne næringen fantes betalingsvillige oppdragsgivere.

Resultatet av styrebehandlingen var at Handelsdepartementet og den nye styrelederen ble stående alene, konfrontert med en avvisende stab og motvillige eller skeptiske styrerepresentanter. Styret konkluderte i første omgang med å utsette et vedtak til neste møte.³⁹¹

7.3 Fra hastig aksjon til skrittvis prosess

Forslaget om utskilling av forbrukerforskningen og flytting til Bergen fikk en annen mottakelse enn Handelsdepartementet hadde forutsett, og førte til at hendelsesforløpet ble annerledes enn det departementet i første omgang hadde sett for seg. På et internt møte i departementet der også statssekretær Stoltenberg var til stede, redegjorde ekspedisjonssjef Tjølens for FMDs ”massive motstand” mot forslaget om flytting. På dette møtet ble det konkludert med at også andre alternativer for framtidig organisering skulle vurderes.³⁹² I følge Tjølens notat fra møtet var det imidlertid ”bred enighet” om at forbruksforskningen burde skilles ut. Det var imidlertid ikke embetsverket, men departementets politiske ledelse, representert ved statssekretær Karin Stoltenberg, som kom til å styre sakens videre utvikling. Hennes inngrep hadde imidlertid sitt utspring fra en annen kant.

På bakgrunn av Handelsdepartementets framstøt tok FMDs daglige leder, Stø, kontakt med statssekretær Ted Hanisch ved Statsministerens kontor.³⁹³ Som tidligere leder av Institutt for samfunnsforskning hadde han (Hanisch) faglige og kollegiale relasjoner til forskningsmiljøet i FMD. Denne kontakten resulterte i at Hanisch drøftet saken med sin statssekretærkollega i Handelsdepartementet, Karin Stoltenberg, og konklusjonene fra denne kontakten ble nedfelt i et notat der Stoltenberg formidlet ”sine tanker” om FMDs framtid til statsråd Mosbakk. Stoltenberg skisserte både en annen kurs og en annen prosess enn den departementets embetsverk hadde lagt fram. Dette notatet ble etter hvert retningsgivende for den videre prosessen. Hovedpunktene var som følger:

1. ”*Instituttet bør fortsatt bestå omtrent som det er*. Det er en meget drastisk, og antagelig unødvendig, operasjon å flytte et institutt fra Oslo til Bergen. Spørsmål om å skille ut den mer rene forbrukerforskningen og overføre denne delen til SIFO bør fortsatt drøftes, men ikke av Handelsdepartementet.

³⁹¹ FMD Møteprotokoll nr. 5-86. Styremøte 03.11.1986. Uten at dette framgår av referatet, har FADs representant trolig unnlatt å uttale seg.

³⁹² Internt notat fra møtet 04.11., datert, 13.11.1986. HDs arkiv.

³⁹³ Stø, 15.02.2007.

2. *Fondet bør legges under NORAS så snart som mulig. ... FMD blir da et NORAS' institutt, etter samme mønster som NTN-systemet. Dette betyr at den direkte forbindelse mellom HD og FMD brytes.*
3. *FMD bør ikke lenger fungere som et fond, dvs. at de mister den delen av sin bevilgning som de har brukt til å finansiere andre forskere utenfor FMD. Disse midlene går til NORAS. FMD fristilles i den forstand at de må selv skaffe seg oppdrag og vise sin eksistensberettigelse. Dersom de ikke greier det, vil instituttet dø hen og tyngdepunktet forskyves til andre miljøer, inkl. Bergen, som muligens vil vise seg å være faglig bedre kvalifisert. Denne prosessen bør det imidlertid være NORAS, evt. andre kilder for forskningsmidler, og ikke HD, som står for.*
4. *HD bør i fremtiden når det gjelder forskning i all hovedsak forholde seg til NORAS og ikke til enkelte institutter eller forskere. NORAS vil ha ansvar for fordeling av forskningsmidler til hele det relevante miljøet for HD, uansett hvor i landet det skulle ligge. HD vil fortsatt ha hånden om sine egne forskningsmidler, som også må kunne brukes til mer individuelle oppdrag som HD ønsker å finansiere direkte, også utenom NORAS. Vår viktigste oppgave blir da å være premissleverandører for utarbeiding av forskningsprogrammer innen våre interesseområder. ...*
5. *Arbeidsoppgave i den nærmeste tid blir da [å]*
 - endre den institusjonelle tilknytning av FMD til NORAS, bort fra HD,
 - sikre at våre fagområder er tilstrekkelig dekket i statutter, styresammensetning og lignende for NORAS,
 - utarbeide forskningsprogram i samråd med NORAS.³⁹⁴

Et framtrødende trekk ved dette notatet er at spørsmålet om FMDs framtid var koplet sammen med overordnede forskningspolitiske retningslinjer, og i det alt vesentlige i samsvar med innholdet i forskningsmeldingen fra året før. NORAS skulle være det sentrale organ for forskningen og den sentrale samarbeidspartner for departement, og det ville bli etablert et klart skille mellom de finansierende og utøvende funksjoner. FMD på sin side, skulle omdannes til et fristilt institutt, og ville ikke lenger ha en direkte relasjon til Handelsdepartementet, men være knyttet til NORAS, og innenfor et finansieringsregime som i større grad ville være basert på konkurranse. Dessuten – og ikke minst viktig for styre og stab i FMD – flytting og deling så ut til å være et mindre aktuelt tema.

Spørsmålet om fristilling

I Stoltenbergs notat het det at FMD (som institutt) burde fristilles. Stortingets behandling av forskningsmeldingen fra regjeringen Willoch i 1985 kan bidra til å kaste lys over hennes anbefaling på dette punktet.

Spørsmålet om fristilling av forskningsinstitutter var blitt reist i drøftingene i forkant av forskningsmeldingen, men i meldingen stilte regjeringen seg avventende til nye tiltak. Denne linjen ble opprettholdt i innstillingen fra Stortingets Kirke- og undervisningskomité. En samlet komité sluttet seg til prinsippet om tredelt finansiering, med grunnbevilgning, programbevilgning (gjennom forskningsråd) og inntekter fra oppdrag i markedet. Dessuten ga komiteen uttrykk for at institutter som eventuelt skulle fristilles, burde ha garantier for langsiktig og forutsigbar finansiering av et rimelig omfang, og ”ikke ... føre til større avhengighet av kortsiktige oppdrag.”³⁹⁵

³⁹⁴ Notat fra statssekretær Karin Stoltenberg til statsråd Kurt Mosbakk, 21.11.1986. HDs arkiv. Uthevinger er foretatt av T.E.

³⁹⁵ Innst. S. nr. 316 (1984-85), s. 19.

Et mindretall i komiteen (A og SV) gikk et skritt lenger, og ønsket å tallfeste omfanget av den langsiktige finansieringen (grunnbevilgning og programbevilgning til sammen). Med henvisning til erfaringene fra fristillingen av NTNFI-instituttene uttrykte disse partiene en viss bekymring for at denne type finansiering ikke hadde vært tilstrekkelig. Den samlede grunn- og programbevilgning til instituttene måtte i gjennomsnitt være 75 til 80 prosent av instituttens inntekter. Dette vil være nødvendig for å ivareta intensjonene med fristillingen og den nye finansieringsstrukturen.³⁹⁶ Spørsmålet om finansiering og eventuell fristilling ble knapt nok berørt da saken ble behandlet i Stortinget. Kun saksordføreren, Kirsti Kolle Grøndahl (A), og Mons Espelid (V) kommenterte innstillingen på dette punktet.³⁹⁷ Ingen fra de daværende regjeringspartiene (H, KrF, Sp) tok opp spørsmålet om ytterligere fristilling eller finansiering av forskningsinstitutter i generell forstand, heller ikke statsråd Langset.

Stoltenbergs anbefaling om fristilling av FMD høsten 1986 var så langt i samsvar med gjeldende politikk, også fra Arbeiderpartiet. I hennes notat var fristilling vesentlig relatert til konkurransebasert finansiering, mens omfanget av de langsiktige bevilgningene, som hadde vært et hovedanliggende for Arbeiderpartiet i Stortingets behandling av meldingen, ikke ble omtalt. Stoltenbergs formuleringer på dette punktet kan tyde på at en betydelig andel av bevilgningene skulle være konkurransebasert.

Spørsmålet om fristilling hadde vært drøftet i de samfunnsvitenskapelige instituttene, og holdningene blant disse var ikke entydige. På den ene side var det mange institutter som, i likhet med FMD, ønsket en løsere kopling til sitt eierdepartement. På den andre siden var det instituttledere som fryktet at fristilling kunne bety usikkerhet om framtidig finansiering, dels på grunn av tiltakende konkurranse om midlene, dels fordi en institusjonell frakopling fra forvaltningen kunne innebære at departementene ikke lenger ønsket å opprettholde det samme forpliktende ansvaret for sine respektive institutter.

For de enkelte instituttene kunne fristilling med andre ord oppfattes både positivt og negativt. Et innlegg av statsviteren Ulf Torgersen i bladet *Forskningspolitikk* fra 1984 kan illustrere dette. Hans anliggende var konsekvensene for samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter dersom brukerfinansierte oppdrag ble den dominerende inntektskilden. Det enkelte institutt, skrev Torgersen, ville passe seg for å kritisere kjøpere, særlig der enkelte store kjøpere betyr mye for inntektene, tilpasse funn og resultater til kjøperens behov, og være fristet til å slå av på faglige krav, og i liten grad interessere seg for funn som ikke er direkte relevante for problemstillingen i det aktuelle prosjektet. Det interne kritiske miljø ville ha magre kår, og inntjeningsbehovet ville påvirke arten av de prosjekter som ble satt i gang.³⁹⁸ Torgersens artikkel kunne tas til inntekt for samfunnsvitenskapelige institutter som gikk *mot* fristilling og markedsstyring – implisitt at fristilling ville innebære at langsiktige bevilgninger, i form av grunnbevilgning og programbevilgning, ville utgjøre en lav og synkende andel av instituttets

³⁹⁶ Ibid., s. 13.

³⁹⁷ Stortingets forhandlinger 1985, s. 5217 og 5229. Kolle Grøndahl uttalte: "Fra Arbeiderpartiets side har vi også følt behov for å peke på en del uheldige sider som følger av fristillingen av NTNFI-instituttene. Blant annet synes finansieringsgrunnlaget å ha brutt sammen, slik at noen av de fristilte instituttene nå er blitt altfor avhengig av oppdrag i markedet. ... Med bakgrunn av uheldige erfaringer, og i erkjennelse av at de samfunnsorienterte instituttene i langt sterkere grad enn de teknologiske instituttene er avhengig av offentlig finansiering, mener Arbeiderpartiet at en eventuell fristilling av de samfunnsorienterte instituttene må medføre en samlet grunn- og programbevilgning på gjennomsnittlig 75-80 pst av instituttens inntekter." Også Mons Espelid refererte til fristillingen av instituttene: "Erfaringane med fristilling av NTNFI-institutta må føre til at det blir sett klare økonomiske vilkår for det vidare arbeid med fristilling av forskningsinstitutt."

³⁹⁸ Torgersen (1984).

inntekter. På den andre siden kunne innlegget også leses som en støtte for fristilling og behovet for en armlengdes avstand til dominerende brukerinteresser, som i svært mange tilfeller var et departement.

Hanisch var blant dem som støttet opp om fristilling av statlige institutter, også de samfunnsvitenskapelige, og hadde gitt uttrykk for dette i den offentlige debatt, der han argumenterte for relativ uavhengighet for forskningen og tilstrekkelig avstand mellom institutt og eierdepartement.³⁹⁹ Det er grunn til å tro at Stoltenbergs forslag om fristilling av FMD var et resultat av Hanisch' medvirkning i prosessen.

Fristilling hadde ikke vært et tema i forhold til FMD tidligere. Derimot hadde departementet ved ulike anledninger gitt uttrykk for at FMD i større grad skulle basere sin drift på ekstern inntjening. I Stoltenbergs departementsinterne notat syntes det klart at institusjonell fristilling av FMD var tett knyttet sammen med en relativ nedgang i den direkte finansieringen fra departementet. FMD måtte skaffe til veie inntekter, ikke bare fra NORAS, men også fra andre kilder.

Stoltenbergs skisse

I hvor stor grad kan innholdet i Stoltenbergs notat spores tilbake til FMD og Støs kontakt med Hanisch? Kun det første punktet i notatet handlet om det som var utgangspunktet for konflikten – spørsmålet om reorganisering i form av oppdeling og flytting. Avviklingen av fondsfunksjonen (pkt 2 og delvis 3) var også en del av Handelsdepartementets framstøt i oktober, men dette spørsmålet hadde ikke den samme sprengkraft. De andre hovedelementene i Stoltenbergs notat – tilknytningen til NORAS, fristilling, departementets disponering av forskningsmidler – hadde ikke tidligere vært en del av denne prosessen, og trolig hadde Hanisch medvirkning hatt stor betydning for utformingen av disse punktene.

For Stø og FMD resulterte Hanisch' involvering i saken et gjennombrudd, riktignok ukjent for aktørene utenfor departementskorridorene, men i realiteten var spørsmålet om flytting og deling tatt av plakaten, i alle fall i denne omgang. Imidlertid tok det noe tid før denne politiske snuoperasjonen ble kjent og satt ut i livet.

FMDs styre og stab levde FMD i uvisshet, og mottok ingen signaler om annet enn at flytting og deling fortsatt var gjeldende politikk, heller ikke via Hanisch.⁴⁰⁰ I forkant av FMDs planlagte styremøte i slutten av november, sendte styreleder Hatling et brev til FMD der han hevdet at departementet hadde fattet en endelig beslutning om omorganisering, slik den i første omgang var skissert, det vil si utskilling og flytting.⁴⁰¹ Heller ikke Hatling kjente til de prosessene som fant sted i departementet – men ga overfor styret og ansatte i FMD inntrykk av at saken ikke lenger var noe diskusjonstema. Det påfølgende styremøtet ga heller ingen avklaring. Trolig var Handelsdepartementets representant tilbakeholden med å gi signaler om den omvurderingsprosessen som pågikk i departementet, men kunne heller ikke bekrefte Hatlings utsagn om at en ny beslutning var fattet.

³⁹⁹ Hernes og Hanisch (1985). Helga Hernes og Ted Hanisch gikk inn for fristilling, fordi det ga "økt forskningspolitisk bevegelse, hvis vi får rause programbevilgninger samtidig."

⁴⁰⁰ Stø, 15.02.2007. Stø forsøkte å kontakte Hanisch før styremøtet den 27. november, men uten resultat. Dette var etter at Stoltenberg hadde skrevet sitt notat til statsråden, men trolig var resultatet av prosessen fortsatt uavklart. Hanisch kunne neppe gi noen tilbakemeldinger om saken, heller ikke om han var kjent med utfallet. Stø på sin side, fryktet at den manglende tilbakemelding var uttrykk for at saken var tapt.

⁴⁰¹ Brev fra Per Hatling til FMD, 24.11.1986. HDs arkiv

I desember forelå det en avklaring. I et brev fra departementet til FMD, denne gang signert av statssekretær Stoltenberg, ble den videre prosessen skissert i fem hovedpunkter:

1. Styret i FMD har ansvaret for institusjonens videre utvikling. Departementet har full tillit til at styret vil drøfte åpent alle skritt som kan bidra til større effektivitet og bredere kontaktflate for forskningen ved FMD.
2. NORAS skal ha forskningsansvaret for markeds- og distribusjonsforskningen. Departementet vil gå innfor at FMDs rådsfunksjoner så snart som mulig overføres, og at ”institusjonene på feltet blir fristilt og lagt under NORAS’ forskningsstrategiske ansvar”.
3. Industridepartementet og Handelsdepartementet har i fellesskap bedt IKO Management foreta en vurdering av ”det framtidige behovet for et anvendt, offentlig medfinansiert næringsøkonomisk utredningsinstitutt.” Denne utredningen ville også omfatte FMD og inngå i departementets beslutningsunderlag.
4. Handelsdepartementet har bedt NORAS foreta ”en forskningsfaglig evaluering av virksomheten ved FMD og sette denne i sammenheng med de framtidige forskningsbehov på området markeds- og distribusjonsforskning.”
5. ”På grunnlag av dette materiale som på denne måten framkommer og etter å ha innhentets styrets vurderinger og forslag, vil Regjeringen senere ta stilling til den framtidige organiseringen av FMD.”⁴⁰²

Også i utarbeidingen av dette brevet spilte Hanisch en sentral rolle.⁴⁰³ Kort oppsummert – planene om deling og flytting var lagt til side, NORAS ville få et overordnet ansvar for markeds- og distribusjonsforskning, beslutningene om institusjonens framtid skulle fattes på grunnlag nye utredninger og vurderinger, og styret var fortsatt det ansvarlige organ for FMD. Det kan heller ikke være tvil om at departementet tok sikte på en framtidig fristilling, selv om formuleringene på dette punktet er noe upresise (”institusjonene på feltet”).

Hvorfor utredning og evaluering?

I forhold til Stoltenbergs notat fra november ble to helt nye initiativ brakt inn i saken, at IKO skulle gjennomføre en utredning av behovet for et næringsøkonomisk institutt (pkt 3) og en evaluering av FMD i regi av NORAS (pkt 4). I departementets brev var disse initiativene begrunnet ut fra et behov om kunnskap som grunnlag for de beslutningene som senere skulle fattes. Ut fra den spesielle forhistorien til disse tiltakene er det grunn til å se nærmere på hvorfor disse initiativene ble tatt.

Handelsdepartementet og Industridepartementet bestilte allerede i oktober 1986, samtidig som Hatling fikk oppgaven som styreleder i FMD, en utredning fra Hatlings selskap IKO om det framtidige FMDs rolle innenfor næringsøkonomisk forskning i Norge (side 140). IKO leverte rapporten fra dette første prosjektet i slutten av november 1986. Anbefalingene fra IKO var i korthet at FMD burde bli integrert med IØI for å samle næringsøkonomiske forskningsressurser, mens Forbruker- og administrasjonsdepartementet burde overta ansvaret for forbrukerforskningen. Dessuten anbefalte IKO at rådsfunksjonen burde utgå og overføres

⁴⁰² Brev fra HD til FMD, 09.12.1986. J.nr. 1748/86. HDs arkiv.

⁴⁰³ I et notat fra Tjølsen til Stoltenberg, der også utkastet til brev var lagt ved, sto det at ”statssekretær Hanisch’ forslag til brev” var utskrevet med Stoltenbergs underskrift. Internt notat, 09.12.1986. HDs arkiv.

til et forskningsråd.⁴⁰⁴ Dette var med andre ord en støtte til det initiativet Handelsdepartementet allerede hadde tatt, og lite ut over dette.

På bakgrunn av den omvurdering som hadde funnet sted, kan det synes merkelig at Handelsdepartementets ønsket en ny og større utredning fra samme konsulent, som dertil var styreleder for begge de berørte instituttene, IØI og FMD. Dette punktet skyldtes i korthet at en slik bestilling allerede var foretatt av departementets embetsverk, i samarbeid med Industridepartementet. Midt i november, før IKOs første utredning forelå og før Stoltenberg sendte sitt notat om kursskifte for FMD til statsråden, ba de to departementene Hatling og IKO lede arbeidet med utredning av ”behovet for et næringsøkonomisk utredningsinstitutt” og kartlegge ”mulige synergieffekter av en samlokalisering” av IØI og FMD, hvordan en slik samlokalisering kunne gjennomføres, og omfang av den offentlige finansieringsandelen.⁴⁰⁵

Det framgår ikke av kildene om departementet vurderte å trekke tilbake tilbudet til Hatling og IKO om å gjennomføre denne utredningen.⁴⁰⁶ Trolig ble tilbuds brevet som var sendt, ansett som bindende. Forholdet til Industridepartementet har også spilt en rolle i denne vurderingen – Hatling var oppnevnt av dette departementet til å lede styret i IØI, og det var kontakten mellom de to departementene som hadde brakt ham inn i FMDs styre. Dersom Handelsdepartementet skulle ønske å trekke tilbake tilbuds brevet, ville dette derfor trolig komplisere forholdet til Industridepartementet. Tilbudet til Hatling og IKO ble stående – og det ble akseptert.⁴⁰⁷

Initiativet til å gjennomføre en evaluering av FMD i regi av NORAS hadde ingen tilsvarende bakgrunn. Det er all mulig grunn til å tro at dette hadde sitt utspring fra Hanisch og Stoltenberg. Det er ikke kjent fra kildene om det forelå særskilte motiver bak dette initiativet. Trolig ønsket de en uavhengig vurdering av forskningen ved FMD, både om forskningsfeltet i generell forstand og av embetsverkets antakelse om FMDs manglende vitenskapelige kompetanse. Evaluering av institutter var dessuten et sentralt element i forskningsmeldingen fra året før, en melding Arbeiderpartiet i hovedsak hadde sluttet seg til.

Beslutningen om å gjennomføre en evaluering kan også ha vært influert av det irreversible tilbudet om et utredningsoppdrag som var sendt til IKO. En samlet, balansert framstilling og vurdering av virksomheten ved FMD, gjennomført av faglig kompetente, eksterne personer, uten forutgående signaler, verken direkte eller indirekte, ville representere et alternativ til den utredningen Hatling og IKO skulle forestå, og konklusjonene ville ikke være forutbestemt, slik utredningen fra IKO kunne mistenkes å være.

7.4 Etterspill

Handelsdepartementets omvurdering innebar at FMD hadde vunnet fram. Miljøet skulle videreføres samlet, i alle fall inntil videre, og det lå en viss garanti i hvordan den videre prosessen skulle gjennomføres. I FMD hadde man grunn til å juble. Selv om framtiden var uvis, ble departementets tilbaketog oppfattet som en seier – om enn midlertidig.

⁴⁰⁴ Rapport, vedlagt brev fra IKO til HD og ID av 25.11.1986. HDs arkiv.

⁴⁰⁵ Brev fra ID til adm. dir. Per Hatling, IKO, 19.11.1986. Kopi i HDs arkiv. Det framgår av brevet at det var sendt på vegne av de to departementene, ID og HD.

⁴⁰⁶ I et internt notat til Stoltenberg stilte Tjølsen spørsmål ved om utredningsoppdraget til IKO ville få praktisk betydning. (Internt notat fra Tjølsen til Stoltenberg, 09.12.1986. HDs arkiv.)

⁴⁰⁷ Hatling og IKOs aksept på tilbudet fra ID/HD forelå 10. desember, dvs dagen etter at HD sendte sitt brev til FMD. (Brev fra IKO til ID, 10.12.1986. Kopi i HDs arkiv.)

Andre elementer i departementets beslutning kunne oppfattes som mindre løfterike. Avviklingen av fondsfunksjon var ikke ønsket, men likevel til å leve med. Mer usikre og ukjente var konsekvensene av en eventuell fristilling og tilknytning til NORAS, dette var uavklart. Dessuten skulle det, på grunnlag av faglige utredninger, fattes en politisk beslutning der også andre hensyn og vurderinger enn de rent faglige, kunne komme til å spille en rolle. FMDs framtidige stilling og rolle var derfor fortsatt i spill. Departementets midlertidige fredning av FMD bidro til å skape en viss ro i forskningsmiljøet, enn så lenge.

Hatlings periode som styreleder ble kortvarig. Som styreformann skulle han ivareta FMDs tarv og interesser, samtidig som han hadde som siktemål å kople FMD sammen med IØI, der han også var styreleder, og han hadde interesser i kraft av å være ekstern utredningskonsulent for både Industridepartementet Handelsdepartementet. Hatlings mange roller gjorde det umulig for ham å ivareta FMDs interesser ubundet av departementenes preferanser. Denne dobbel- og til dels trippelposisjonen ble ikke varig. Etter at Handelsdepartementet la planene om samling av den næringsøkonomiske forskningen i Bergen på is, trakk han seg som styreleder for FMD.⁴⁰⁸

Faktura til besvær

Handelsdepartementets samspill med IKO som konsultentselskap og Hatling som styreleder i FMD, fikk imidlertid et etterspill. I forståelse med Handelsdepartementet sendte IKO fakturaen for det første utredningsoppdraget, det som forelå i november 1986, til FMD. FMD var på sin side ukjent med oppdraget og til at det forelå en økonomisk forpliktelse overfor IKO. Fakturaen ble derfor videresendt til Handelsdepartementet.⁴⁰⁹ Handelsdepartementet sendte imidlertid fakturaen i retur til FMD, med henvisning til at departementet hadde gitt aksept for at Hatling kunne påta seg oppdraget og benytte seg av sin stab ved IKO for å utarbeide rapporten.⁴¹⁰ Fakturaen havnet derfor på FMDs styrebord.

Et samlet styre – unntatt de to departementsrepresentantene, som avholdt seg fra å stemme i alle voteringer som berørte institusjonens relasjoner til forvaltningen – avviste at FMD hadde en betalingsforpliktelse overfor IKO. Et mindretall i styret gikk imidlertid inn for å betale beløpet, ikke fordi FMD hadde en forpliktelse, men for å få saken ut av verden.⁴¹¹ Fakturaen ble derfor igjen sendt Handelsdepartementet, som til slutt innfridde IKOs fordring.⁴¹²

Ping-pong-spillet om fakturaen illustrerer i første rekke et dårlig forhold og mangelfull kommunikasjon mellom departement og institusjon, men det viser samtidig også hvordan embetsverket så på dette forholdet. I enkelte saker som hadde vital betydning for FMD, ønsket departementet å være et ”overstyre” der regulær styrebehandling ble satt til side og departementet kunne fatte bindende beslutninger på styrets og ledelsens vegne.

⁴⁰⁸ Hatling gikk ut av styret med virkning fra 28.02.1987.

⁴⁰⁹ Brev fra FMD til HD, 13.01.1987. HDs arkiv. Oversendelsen til HD skjedde etter at Stø, FMDs daglige leder, hadde drøftet saken med Riksrevisjonen. (Stø, 15.02.2007.)

⁴¹⁰ Brev fra HD til FMD, 20.01.1987. HDs arkiv.

⁴¹¹ FMD Møteprotokoll nr. 1-87. Styremøte 18.02.1987. Mindretallets vilje til å betale fakturaen, kan også sees som et ønske om å dempe inntrykket av krise og konflikt, og for å bedre forholdet mellom departement og institusjon.

⁴¹² Brev fra FMD til HD, 20.02.1987. HDs arkiv. Også innad i departementet var fakturaen fra IKO til besvær, blant annet fordi det ikke var avsatt midler til dette formålet. Det ble vurdert å trekke beløpet fra neste overføring til FMD, men dette ble ikke gjennomført fordi det ville gjøre forholdet mellom departementet og Fondet enda mer anstrengt. (Notat, 30.03.1987. HDs arkiv.)

Forholdet mellom Handelsdepartementet og FMD var fra før anstrengt. Planene om en av oppdeling og flytting, presentert som et *fait à complit*, og intermessøet med Hatling, forverret forholdet vesentlig. Det skapte mistro og mistillit blant styrets medlemmer, og blant Fondets ansatte fikk tilliten til departementet en varig knekk.

Framstøtet for en reorganisering illustrerer også de to departementsrepresentantenes posisjon i styret, i første rekke Handelsdepartementets. Deltakelsen fungerte etter hensikten når departement og institusjon hadde noenlunde felles oppfatninger, og når spørsmål omkring roller og ansvar ikke ble satt på prøve. Departementsrepresentasjonen tilslørte imidlertid de virkelige maktforholdene. Da FMDs forhold til Handelsdepartementet kom under press, fikk styrets funksjon som kollegialt organ mindre betydning. Departementets rolle som partsrepresentant i styret ble tonet ned, og rollen som overordnet forvaltningsinstans kom tydeligere fram.

Prosessen om FMD høsten 1986 gir inntrykk av et departement i utakt med seg selv. I første runde var det embetsverket og den ansvarlige avdelingen som sto for regien. Statsråden ga sin aksept ("OK"), men trolig uten en mer inngående drøfting av saken. Denne framgangsmåten var langt på veg i samsvar med tidligere praksis, spørsmål relatert til forskning og FMD sto ikke sentralt på den politiske dagsorden i dette departementet, og var i stor grad overlatt til departementets administrasjon. I de tilfeller det var behov for det, var departementets politiske ledelse koplet inn (som i drøftingene med KVD i 1984-85), men var ellers lite engasjert. Inngrepet fra statssekretær Stoltenberg i november-desember 1986, støttet av Hanisch ved Statsministerens kontor, der embetsverkets beslutninger for en stor del ble satt til side, utgjorde et unntak som i avgjørende grad påvirket det videre forløp i saken.

Det er også grunn til å understreke at ønsket om fristilling, der de beslutningene som hadde betydning for forskningen i større grad skulle skje utenfor departementet, kom fra departementets *politiske ledelse*. Embetsverket hadde ikke i noen sammenheng gitt uttrykk for tilsvarende ønsker, dets anliggende var i hovedsak rettet mot *økt* kontroll og styring og *sterkere* involvering fra departementet. Signalene om fristilling gikk i motsatt retning av hva departementet tidligere hadde lagt opp til.

8 Markeds- og distribusjonsforskning under lupen

Handelsdepartementet besluttet i desember 1986 å sette i verk to prosjekter. Det ene besto av en utredning om behovet for et anvendt næringsøkonomisk utredningsinstitutt som skulle gjennomføres av konsultentselskapet IKO Management, det andre var en faglig evaluering av FMD i regi av NORAS. Dette kapitlet er i hovedsak viet disse prosjektene, og hvordan de sentrale aktørene, i første rekke Handelsdepartementet og FMD, forholdt seg til dem.

Departementets initiativ var en videreføring og en del av prosessen omkring en mulig reorganisering av FMD. Prosjektene innebar dels en utsettelse, dels at utfallet av prosessen fortsatt var uviss, noe som hadde særlig stor betydning for forskningsmiljøet ved FMD. Prosjektene var dels motivert av behovet for et kunnskapsgrunnlag, dels også av andre forhold. Embetsverkets bestilling av en utredning om næringsøkonomisk forskning fra IKO bar preg av å skulle tjene som legitimering for en omorganisering. Den politisk initierte evalueringen hadde et mindre forutsigbart utfall i forhold til innhold og anbefalinger, og kunne i noen grad sees som et alternativ til og eventuelt en motvekt mot utredningen fra IKO. Av disse prosjektene hadde derfor evalueringen utvilsomt størst interesse. En uavhengig evaluering ville ikke nødvendigvis støtte opp om departementets preferanser.

Organiseringen av evalueringen forsterket dette elementet av usikkerhet – NORAS skulle fastsette et mandat og velge ut hvem som skulle gjennomføre evalueringen. Dessuten skulle rådet gi en anbefaling til Handelsdepartementet etter at evalueringen var gjennomført (som omtales i kapittel 9.2). Denne rollen gjorde NORAS til en sentral aktør i spørsmålet om FMDs videre utvikling. Fra 1987 var rådet et selvstendig forskningsråd, og skulle som et ”strategisk og evaluerende organ” ha ansvar for evalueringer innenfor sine ansvarsområder. Evalueringen av FMD ble derfor en prøvestein for dette forskningsrådet.

Den prosessen som var satt i gang, og som utredningen og evalueringen var en del av, berørte forskningsmiljøet på en direkte måte. For de ansatte ved FMD var det et hovedspørsmål om denne institusjonen skulle opprettholdes, eller om omfattende endringer skulle settes i verk, eventuelt også en mulig flytting til Bergen. Dette berørte derfor ikke bare FMD som institusjon, men hadde potensiell betydning for den enkelte arbeidstaker.

8.1 Utredning om næringsøkonomisk forskning

I henhold til mandatet for utredningen skulle IKO Management foreta en vurdering av det framtidige behovet for næringsøkonomisk forskning, dens finansiering og organisering, og hvilken tilgang som fantes av relevant kompetanse innenfor dette forskningsområdet. Rapporten (heretter: IKO-rapporten) forelå i løpet av våren 1987, og munnet ut i fire hovedanbefalinger:

1. Etablering av et ”Senter for næringsutvikling” som skulle være knyttet til NORAS, men ha eget styre satt sammen av forskere og brukere i næringsliv og forvaltning, og en egen ”minimumsadministrasjon”. Senterets oppgaver skulle være å sette mål for landets næringsøkonomiske forskning, gi råd om grunnbevilgninger til institusjonene på disse områdene, og bevilge forskningsmidler til flerårige ”programprosjekter”.
2. Integrasjon av forskningsmiljøene ved FMD og IØI. Dette kunne skje etter ulike, alternative modeller:

- i. FMD videreføres som egen institusjon i Oslo, men vil samarbeide nært med Industriøkonomisk institutt i Bergen, og ha felles styre og felles ledelse.
 - ii. FMD og IØI slås sammen til et ”Næringsøkonomisk institutt” med felles styre og avdelinger i Oslo og Bergen
– som var IKOs anbefalte alternativ.
 - iii. FMD og IØI slås sammen. Vesentlige deler av FMD flyttes til Bergen, mens forbrukerforskningen og forskning om utenrikshandel blir igjen i Oslo og knyttes til andre eksisterende institusjoner.
3. En finansiering basert på at NORAS i samarbeid med det foreslåtte ”Senter for næringsutvikling” skulle gi grunn- og programfinansiering til institusjonene. Finansieringen for øvrig skulle komme som oppdrag, og prosjektene gjennomføres med stor grad av brukerstyring i form av et brukerdominert komitésystem. Fordelingen mellom grunnfinansiering, programfinansiering og oppdrag burde etter IKOs oppfatning være i forholdet 40-40-20.
 4. Etablering av næringsparker knyttet til Norges handelshøyskole og Bedriftsøkonomisk institutt, der både de aktuelle instituttene, NORAS og ”Senter for næringsutvikling” skulle spille en sentral rolle.⁴¹³

Problematiske anbefalinger

På det tidspunktet oppdraget ble gitt, var planene om en reorganisering av FMD basert på Tjølsens og Hatlings masterplan, lagt til side. Hatling var på veg ut som styreleder, og den ansvarlige avdelingen i Handelsdepartementet hadde måttet avfinne seg med at kursen var lagt om. Initiativet til utredningen, til dels også dens mandat, var basert på planene om en omorganisering, og besluttet *før* departementet skiftet kurs. Den politiske omvurderingen var i liten grad fanget opp i IKO-rapporten. Anbefalingene var i stor grad en videre utvikling, med noen modifikasjoner, av departementets opprinnelige reorganiseringsinitiativ, planer som ikke lenger var i samsvar med gjeldende politikk.

I Handelsdepartementet var man derfor lite tilfreds. I et internt notat skrev Tjølsen at rapporten ikke svarte på mandatet. Hun hadde drøftet saken med kolleger i Industridepartementet, som også var misfornøyde. For det første var rapportens analyser mangelfulle i forhold til markedet for økonomisk forskning om varehandel og utenrikshandel. Fraværet av et oppdragsmarked på disse områdene hadde vært et hovedankepunkt i kritikken mot departementets opprinnelige reorganiseringsplaner. For det andre var det i rapporten ingen analyse av tilgjengelig forskningskompetanse, hva slags kapasitet som trengtes, og hva som var mest hensiktsmessig, en samling av kreftene eller å bygge opp parallelle forskningsmiljøer på området i Oslo og Bergen. I et internt notat formulerte Tjølsen seg slik:

”Det sentrale element i den beslutning HD nå står overfor – nå eller senere – er om det vil være fornuftig å satse på et eller to *offentlig medfinansierte kompetansesentre* på næringsøkonomiske forskningsområde her i landet.”⁴¹⁴

⁴¹³ IKO (1987). Hatling selv ledet prosjektet, og benyttet i tillegg medarbeidere fra sin stab.

⁴¹⁴ Notat, 26.06.1987, Asta Tjølsen, HDs arkiv. Uthevet av T.E. I følge Tjølsen ville Industridepartementet henvende seg til IKO om rapportens mangler. Fra HDs side hadde man også luftet et mulig krav om prisavslag, men ID ønsket ikke dette.

Også IKO-rapportens øvrige anbefalinger må ha fortonet seg problematiske. Departementene kan neppe ha mottatt forslaget om å etablere et nytt senter med eget styre og egen administrasjon (pkt 1), med begeistring. Et slikt senter ville være et ledd *mellom* departementet og NORAS, og det ville fortrenge rådet som strategisk organ og trolig gjøre en egen programkomité for denne forskningen overflødig. Dertil skulle departementene gi fra seg avgjørende myndighet i forhold til fordeling og prioritering av forskningsmidler. Riktignok var delegering av beslutningsmyndighet en viktig del av fristillingen som Stoltenberg hadde signalisert, men det var NORAS, ikke ”Senter for næringsutvikling” som skulle bli det sentrale organet for forskning på området. Ut fra den politiske prosessen som hadde pågått i departementet, var det foreløpig ikke aktuelt å gå inn på en nærmere vurdering av IKOs anbefalinger om framtidig felles organisering av FMD og IØI (pkt 2).

Rapportens mangler og svakheter gjorde anbefalingene lite aktuelle som grunnlag for departementets tiltak, og kom derfor også til å overskygge dens mer interessante elementer. Forslaget om å etablere næringsøkonomiske forskningsparker (pkt 4) var i tråd med forskningsmeldingen fra 1985. Også utvikling av samarbeidet mellom forskningsinstitutter og høyskoler var i samsvar med hovedlinjene i meldingen. Videre var den tredelte finansieringsmodellen som IKO la til grunn (pkt 3), praktisert overfor de NTNf-tilknyttede instituttene. I IKO-rapporten var imidlertid den langsiktige finansieringen fra offentlige kilder (grunnfinansiering og programfinansiering til sammen) foreslått til å utgjøre 80 prosent, som var vesentlig mer enn for de NTNf-tilknyttede instituttene, og mer på linje med det Stortinget hadde gitt uttrykk for (jf side 144-145).

FMDs styre kritisk – men vanskelig å samle seg om en uttalelse

I tråd med det opplegget departementet hadde skissert, skulle rapporten behandles av FMDs styre. FMDs avgåtte styreleder, Per Hatling, som hadde ledet prosjektet og sto bak rapportens anbefalinger, hadde svak legitimitet, både i styre og stab. Administrasjonen var sterkt kritisk til rapporten og la fram en sak til styret med følgende hovedpunkter:

- IKO-rapporten skilte ikke mellom forskning på den ene siden og utredningsarbeid og konsulenttjenester på den andre. Dersom disse anbefalingene skulle legges til grunn, ville det være vanskelig å opprettholde forskningens uavhengighet av særinteresser.
- Rapporten var ensidig fokusert om næringsinteresser. Departementenes og andre offentlige organers behov for forskning var viet liten plass, og allmenne samfunnsmessige perspektiver var fraværende.
- Forbrukerforskningens plass og organisering var ikke en del av mandatet for utredningen, men like fullt en del av FMDs virksomhet. Rapporten ga ingen omtale av hva som skulle skje med forskningen på dette området.
- Rapporten ga i liten grad uttrykk for markeds- og distribusjonsforskningens sektorovergrepene perspektiver, og var i særlig grad rettet mot industriens behov, mens handelsnæringsens rolle var marginalt omtalt, og primærnæringene utelatt.⁴¹⁵

Styret sluttet seg i hovedsak til administrasjonens synspunkter, men på grunn av enkelte spisse formuleringer i forslaget til uttalelse, rettet både mot utredningsrapporten og dens oppdragsgivere, Handelsdepartementet og Industridepartementet, lyktes det ikke å få vedtatt

⁴¹⁵ FMD Styredokument 17-87, styremøtet 13. august 1987. Forslag til uttalelse til IKO-rapporten.

en uttalelse på dette møtet.⁴¹⁶ Saken ble behandlet i flere omganger, og først i november 1987 samlet styret seg om en enstemmig uttalelse.⁴¹⁷ I uttalelsen rettet FMD i all hovedsak skytset mot forslaget om en samordning med IØI innenfor rammen av næringsøkonomisk forskning, og sto fast på det syn institusjonen tidligere hadde gitt uttrykk for, at forskningen på området måtte bygge videre på eksisterende kompetanse og institusjoner. Styret avviste derfor IKOs alternative modeller. I forståelse med departementet ble FMDs uttalelse sendt til NORAS, som innspill til den pågående evalueringen av FMD, og uttalelsen inngikk i grunnlagsmaterialet for dette arbeidet.⁴¹⁸

Næringsorganisasjonene i styret ønsket økt innflytelse over forskningen, slik IKO anbefalte, men var kritisk til at FMD skulle ha et vesentlig innslag av brukerbetalte oppdragsprosjekter – finansiering av *forskning* var i hovedsak et offentlig ansvar. Næringens egen finansiering burde begrenses til *utredninger* og *konsulenttjenester*. I vedtaket het det at

”det alltid vil være en flytende grense mellom forskning og utredning. ... jo mer forskningen har karakter av grunnforskning ... desto mer vil den være et offentlig anliggende. Jo mer en nærmer seg rene konsulenttjenester for bedrifter og næringer, desto mer bør dette organiseres og finansieres i private markeder.”⁴¹⁹

En implisitt del av denne argumentasjonen var at prosjekter som var utført på oppdrag fra næringslivet, ikke kom i kategorien *forskning* med offentlig kjente og publiserbare resultater, og derfor i hovedsak utenfor FMDs ansvar og virkefelt. Langt på veg var dette derfor en prinsipiell argumentasjon mot at institusjonen *kunne* påta seg slike oppdrag. Argumentasjonen i forhold til slik virksomhet i denne uttalelsen – om utredninger og konsulenttjenester – gikk lenger enn i FMDs strateginotat, *FMDs mål og arbeidsoppgaver* fra første halvår 1986, der det i større grad ble åpnet for dette. Polemikken mot IKO-utredningen bidro derfor til å trekke FMD i ”konservativ” retning, og bort fra de tiltakene for fornyelse som var skissert i strateginotatet fra året før.

FMD-styret kommenterte også IKO-rapportens kritiske merknader om at forskningen ikke i tilstrekkelig grad kom brukerne nytte. Bruk av forskning, het det i uttalelsen, var ”et spørsmål om avsenderapparat og mottakerapparat”, mens i IKOs rapport var spørsmålet om formidling nesten utelukkende sett på som en forpliktelse for forskningsmiljøet (FMD), med svært lite ansvar eller medvirkning fra brukermiljøer.

Kun på ett punkt stilte FMDs styre seg bak anbefalingene fra IKO. I rapporten var det lagt til grunn at fondsfunksjonen skulle overføres til NORAS. Tidligere år hadde styret ved gjentatte anledninger uttalt at FMD burde opprettholdes både som finansierende og forskningsutførende institusjon. Denne posisjonen var det etter Stoltenbergs brev fra desember 1986, ikke lenger mulig å opprettholde. Styret tok overføringen til etterretning, uten at saken ble ytterligere drøftet. Styret ga dermed slipp på det som hadde vært Fondets særpreg gjennom to tiår, kombinasjonen av å være et forskningsfinansierende og forskningsutførende organ. Avviklingen av fondsfunksjonen ble realisert med virkning fra 1988.

⁴¹⁶ FMD Møteprotokoll nr. 3-87, styremøte 13.08.1987.

⁴¹⁷ FMD Møteprotokoll nr. 5-87, styremøte 04.12.1987; FMD Møteprotokoll 4-87, styremøte 29.10.1987. Flere av styremedlemmene likte dårlig karakteristikken av rapporten som ”et overflatisk arbeid ... preget av oppdragivers formål” i forslaget til uttalelse. Denne formuleringen ble tatt ut i den endelige uttalelsen.

⁴¹⁸ Brev fra FMD til NORAS, 17.11.1987. NORAS’ arkiv.

⁴¹⁹ FMD Møteprotokoll 4-87, styremøte 29.10.1987.

På bakgrunn av at Handelsdepartementet hadde skiftet kurs, og at Hatling var ute av styret, ble IKO-rapporten og dens anbefalinger en parentes. Den skapte debatt innad i FMD men fikk ingen skjellsettende betydning for den videre prosessen.

8.2 Evalueringen

Fra januar 1987 var NORAS et selvstendig og fullverdig forskningsråd, det femte i rekken. I forskningsmeldingen fra 1985 var det lagt stor vekt på å utvikle forskningsrådene som ”strategiske og evaluerende organer”. NORAS var gitt et ”strategisk ansvar” for den relativt store og heterogene samfunnsvitenskapelige instituttsektoren. Hva dette konkret besto i, var ikke klart definert.⁴²⁰ Rådet hadde i utgangspunktet ikke ansvar for grunnbevilgninger, disse ble gitt direkte fra ulike departementer til disse instituttene.⁴²¹ NORAS ga imidlertid bevilgninger gjennom ulike programmer, og hoveddelen av disse bevilgningene gikk til forskningsinstituttene.

NORAS’ regi

NORAS fikk evalueringen av FMD som en av sine første større enkeltsaker.⁴²² Oppdraget innebar at NORAS måtte raskt ut i nytt og til dels ukjent terreng. For det første manglet rådet erfaring, det fantes ikke noe innarbeidet vurderingssystem eller opplegg for instituttevalueringer, og organisasjonen hadde begrenset erfaring og kompetanse på området. For det andre hadde RFSP, NORAS’ forløper, sin sterkeste forankring i offentlig forvaltning, mens vesentlige deler av FMD var relatert til rådets nye ansvarsfelt, privat tjenesteyting. FMD-evalueringen var den første i sitt slag, en oppgave som krevde særlig oppmerksomhet, og derfor også en svenneprøve for NORAS. Under rådets forarbeid med evalueringen ble det lagt stor vekt på at evalueringen skulle holde faglig høy standard. Den ville bli lagt merke til, het det i framlegget til styret, både av departementer og forskningsinstitutter, og den kunne få betydning for senere evalueringer.⁴²³

NORAS’ styre vedtok et meget omfattende mandat. I tillegg til å vurdere FMDs virksomhet, som valg av satsingsområder, faglig profil, kvalitet, internt samarbeid på tvers av programområder, eksterne kontakter og brukerorientering, skulle det også gis en vurdering av det framtidige behovet for markeds- og distribusjonsforskning. Endelig skulle det i evalueringen gis ”en vurdering av alternative framtidige organisasjonsmodeller for denne og tilgrensende forskningsområder, herunder muligheter av en samordning innenfor et anvendt næringsøkonomisk institutt”, og et anslag for grunnbevilgningsbehov ved ulike institusjonelle

⁴²⁰ NORAS’ direktør, Brit Denstad, formulerte det strategiske ansvaret for sektoren til å ”bidra til at det kan drives kvalitativt høyverdig forskning i institutter for anvendt samfunnsvitenskap, og at de i høyere grad enn i dag konsentrerer innsatsen om bestemte temaområder.” (NORAS Årsmelding, 1987.) Slike ambisjoner innebar nødvendigvis at evaluering ville være en sentral aktivitet for rådet, slik det også var uttrykt i rådets mandat. Denstad ble tilsatt som direktør i NORAS i 1987, og kom fra stillingen som direktør ved det statlige forskningsinstituttet INAS.

⁴²¹ Med ”grunnbevilgninger” menes her en generell bevilgning til en forskningsinstitusjon. Disse kunne også inneholde ulike former for øremerking. Begrepet grunnbevilgning har senere fått en noe annen og mer presis betydning, og er avgrenset til forskning for langsiktige formål. Se også drøfting av begrepet basisbevilgning i fotnote på side 131.

⁴²² Brev fra HD til NORAS, 09.12.1986; Brev fra NORAS til HD, 17.02.1987. HDs arkiv.

⁴²³ Notat til NORAS’ styremøte 11.02.1987. NORAS’ arkiv.

løsninger.⁴²⁴ Hva slags institusjonelle løsninger dette kunne omfatte, ble imidlertid ikke nærmere presisert.

NORAS valgte å gi oppdraget til Statistisk Sentralbyrå, med forskningssjef Per Sevaldson som prosjektleder. I SSBs prosjektgruppe deltok forskerne Petter Frenger og Jørgen Aasness, og forskningssjef Svein Longva skulle følge arbeidet som rådgiver.

I tillegg oppnevnte NORAS et særskilt utvalg, ledet av professor Preben Munthe, som skulle gi en egen vurdering og innstilling til NORAS' styre og råd, basert på den evalueringen SSB skulle foreta.⁴²⁵ I tillegg til Munthe besto utvalget av økonomene Vidar Ringstad (Telemark distriktshøgskole), Lars Gunnar Mattson (Handelshøyskolen i Stockholm) og Solveig Wickström (Universitetet i Lund), statsviteren Lawrence Rose (Universitetet i Oslo) og Tor Elden (Norges Handelsstands Forbund). Dette utvalget skulle imidlertid ikke tre i kraft før gruppen fra SSB hadde avsluttet sitt arbeid og en evalueringsrapport forelå, eventuelt som utkast.

Evalueringen kom sent i gang, dels på grunn av drøftinger mellom SSB og NORAS om presiseringer og avgrensninger i mandatet, dels på grunn av uklarheter omkring finansieringen av den.⁴²⁶ Rapporten skulle etter planen foreligge i juni 1987, men på grunn av forsinkelsene ble sluttdato forskjøvet, og først i februar 1988 forelå det et utkast til evalueringsrapport. Rapporten består av tre deler,

- i. en vurdering av behovet for forskning innenfor feltet,
- ii. evaluering av virksomheten ved FMD, og
- iii. framtidig organisering og finansiering av markeds- og distribusjonsforskningen.⁴²⁷

I det følgende gis det en sammenfattende beskrivelse av rapportens konklusjoner og anbefalinger.

Forskning, utredning og brukerbehov

Evalueringsens første del inneholder en systematisk beskrivelse av feltet markeds- og distribusjonsforskning. I følge SSB-gruppen var de beskrivelsene som var gjort tidligere – utredningen som lå til grunn for etableringen i 1971, stortingsmeldingen fra 1978, styrets strategidokument fra 1986 – alle svært vide, og uten tydelige prioriteringer. Unntaket var IKO-rapporten, som ifølge SSB-evalueringen ”er nokså ensidig orientert mot forskning av interesse for industrien.” SSB-gruppen drøftet forholdet til ”brukerne” på den ene side, og ”akademia” på den andre, og la til grunn at formålet skulle være anvendt forskning, i motsetning til rent teoretisk forskning. Gruppen fant det imidlertid ikke nødvendig å foreta noen grenseoppgang mellom grunnforskning og anvendt forskning.⁴²⁸

⁴²⁴ Referat fra styremøtet i NORAS 11.02.1987; Brev fra NORAS til SSB, 12.02.1987. NORAS' arkiv; SSB (1988), vedlegg.

⁴²⁵ Referat fra styremøte i NORAS 02.03.1987. NORAS' arkiv.

⁴²⁶ Notat fra SSB v/Per Sevaldson til NORAS, 25.02.1987. NORAS' arkiv. Mandatet for evalueringen var klart i februar 1987.

⁴²⁷ SSB (1988). Den 162 sider lange evalueringsrapporten (innholdsfortegnelse og vedlegg fratrukket) forelå som utkast i januar og februar 1988, det siste datert 15.02.1988, og det var dette som lå til grunn for drøftingene og behandlingen i NORAS, FMD og HD mv. Utkastet ble senere noe redaksjonelt bearbeidet, og den endelige rapporten forelå i august 1988, det vil si etter at saken var behandlet. Sidehenvisningene i den følgende framstillingen er relatert til den endelige rapporten.

⁴²⁸ Ibid., s. 14f.

Brukerne i forhold til denne forskningen besto i følge evalueringen av følgende interesser:

- *Myndighetenes interesser* vil kunne omfatte forhold som distribusjonssystemets effektivitet, ressursallokering og distribusjonssystemets betydning for forbrukernes levekår og tilpasningsbetingelser.
- *Næringsorganisasjonenes interesser* ville være mer rettet mot nærings- og bransjenivå, rammebetingelser for egen sektor og dens foretak, og effektive produksjonsmetoder i bedriftene. Dette ville også kunne omfatte bransjeforskning, noe som var utenfor FMDs ansvarsområde, som avgrensning mot virksomheten til det NHF-tilknyttede Handelens forsknings- og utredningsinstitutt (HFU).
- *Foretak og bedrifter* ville ha generell interesse for forskning som kunne gi informasjon om markedsutvikling og rammebetingelser. Disse ville ha sin hovedinteresse rettet mot ”forskning eller utredninger som kan gi resultater av direkte nytte for bedriftenes tilpasning og inntjeningsmuligheter. Resultatene av slik forskning kan lett bli svært spesialiserte og lite generaliserbare til større grupper av bedrifter.”

SSBs evalueringsteam la vekt på at et institutt som FMD, med begrensede ressurser til rådighet, måtte foreta *langsiktige valg og prioriteringer* av hvilke problemområder som skulle stå i fokus, med sikte på å utvikle kompetanse innenfor disse områdene og å motvirke vilkårlighet i valg av forskningsoppgaver, det de i rapporten kalte *impulsstyrt forskning*. Evalueringsteamet så mulige positive effekter i at støtte fra *forskningsråd*, eventuelt også andre kilder, kom inn som et begrenset tillegg, som et *supplement* til instituttets grunnbevilgning over statsbudsjettet.

”De positive effektene av rådsstøtten vil en kunne oppnå gjennom en marginal bidragsandel på for eksempel under 30 prosent av budsjettet. ... markedet for salg av markeds- og distribusjonsforskning er begrenset og sjansepreget for institutter som skal drive samfunnsforskning i betydningen produksjon av ny (og varig) viten. Men jo mer en vrir virksomheten over mot ren utredningsvirksomhet (bruk av eksisterende viten) jo lettere vil det bli å oppnå brukerfinansiering. Vi frykter at en høy andel brukerfinansiering kan bety svingninger i tilgangen på oppdrag, dominans av utredninger for store og ressurssterke kjøpere, kompetanseslitasje, manglende forskerutvikling og usystematisk forskningsprofil. Vi tror allikevel det er stort behov for utredningsvirksomhet som omsetter forskningsresultater til nyttig viten for næringsutøvere. Vi tror også at den næringskontakt oppdragsvirksomhet kan gi, vil være av betydning for forskningen. Det bør derfor søkes en balanse mellom forskning og utredning. Men dersom ikke utredningsvirksomheten skal ete opp forskningen, vil den trolig bare kunne dekke en liten del av markedets behov.”⁴²⁹

Forskernes forutsetninger og interesser måtte tillegges stor vekt, fortsatte rapporten, dette ville være nødvendig både for å holde på talentene og for å få gjennomført god forskning, men innenfor en fast styringsstruktur der rammene er kjent og akseptert av den enkelte forsker. Styringen måtte være basert på en langsiktig strategi – *strategistyrte forskning* i motsetning til impulsstyrt forskning. I tillegg kunne impulser fra dagsaktuelle problemer og fra forskernes interesser være viktige og verdifulle i denne som i annen samfunnsforskning, men, het det videre, hvis ikke impulsstyrt oppdragsforskning ble samordnet og systematisert innenfor en langsiktig plan, ville det også bety sløsing med ressurser.

⁴²⁹ Ibid., s. 16.

Denne beskrivelsen av forholdet mellom langsiktig forskning og dagsaktuelle problemer tilsvarer vurderingen i Holbæk-Hanssen-utredningen fra 1970 – kunnskapsutvikling foregår i et *samspill* mellom grunnforskning og anvendt forskning (jf side 90-91).

Evalueringsteamet foreslo å trekke opp det de kalte *forskningsprofiler*, det vil si en planmessig innsats konsentrert om avgrensede forskningsområder. En strategi kunne bygges opp gjennom et utvalg av slike profiler, og evalueringsteamet skisserte seks slike:

- i. makroinformasjon og –styring
- ii. funksjonsanalyser av deler av distribusjonssystemet
- iii. forskning om forbrukerforhold og velferd
- iv. markedsforskning
- v. bedriftstypeforskning
- vi. forskning for den enkelte bedrift eller organisasjonsmessige enhet

Ifølge evalueringsrapporten var det udekkede behov for forskning og utredninger på disse områdene stort, og større enn det som kunne dekkes av et institutt av FMDs størrelse. Det ville derfor være nødvendig å fastlegge en strategi for hvilke deler av feltet som skulle dekkes, og hvordan. En slik strategi måtte tuftes på politiske prioriteringer og foretas av den myndighet som skulle fastlegge instituttets mandat.

God forskning – svak styring

Ledelsen ved FMD, staben og andre som sto forskningsmiljøet nær, kunne med lettelse lese dommen over forskningsmiljøet i evalueringsrapportens del to:

”FMD som forskningsinstitusjon holder et rimelig godt nivå etter norske forhold. Det har en stab på et stort sett solid kompetansenivå, med til dels lang forskningserfaring på Fondets forskningsområde. Det har lyktes i å bygge opp et rimelig integrert forskningsmiljø med aktive kontakt- og videreutviklingstiltak. Staben er flerfaglig med de prinsipielle fordeler og praktiske vanskeligheter som dette alltid medfører. Instituttet har et godt utviklet kontaktnett til akademiske læresteder med prosjektsamarbeide, gjensidig representasjon i utvalg, personalutveksling i deltidsoppdrag, seminar deltakelse osv. Muligens er de faglige kontaktene til de spesifikt sosialøkonomiske forskningsmiljøer i svakeste laget. Internasjonale forbindelser pleies aktivt.”⁴³⁰

De karakterene som ble delt ut, var gjennomgående gode, og det var lite som bekreftet Handelsdepartementets antakelse om at forskningen ikke holdt mål i forhold til kvalitet. Omtalen av forbrukerområdet var særlig positiv. Den sosiologisk og statsvitenskapelig baserte forskningen på dette området holdt særlig høy kvalitet, og miljøet vurdert som *nasjonalt ledende*. Også forskningen på områdene innenlandsk distribusjon og utenrikshandel fikk godt skussmål. En innvending var at forskningen var for lite systematisk og i for sterk grad preget av *individuelle prosjektvalg*, med oppsplitting i mange gjensidig uavhengige småprosjekter. Dette skyldtes ifølge rapporten organiseringen i *tre nærmest uavhengige programområder* og mangelen på en langsiktig strategi som i større grad kunne styre innsatsen mot prioriterte

⁴³⁰ Ibid., s. 18.

områder. Dessuten kritiserte evalueringsteamet den økonomisk relaterte forskningen for mangelfull bruk av kvantitative metoder og liten bruk av økonomiske analyseverktøy.

Med referanse til brukerkritikken mot FMD, viste evalueringsteamet til at ”instituttet neppe har tilfredstillet forventninger om næringspreget forskning, med direkte næringsøkonomisk anvendbarhet.”⁴³¹ I rapporten ble det imidlertid vist til at flere av publikasjonene omfattet ”utredningspregete arbeider som alle holder god standard.” Brukerkritikken kunne derfor ikke bare forklares med at slike utredninger ikke ble gjennomført. Også andre momenter må ha spilt inn, ble det framholdt, som manglende eller utilstrekkelig kommunikasjon mellom forskere og brukere, og om hva Fondets oppgave skulle være i forhold til formidling. På den ene siden var det i miljøet manglende vilje til å i møtekomme behov for utredningsoppdrag, på den andre siden manglet departementet og andre brukere evne til å klargjøre sine behov og til å nyttiggjøre seg det FMD produserte.

En hovedforklaring på manglende samspill mellom forskningsmiljøet og brukerne var etter SSB-gruppens oppfatning de institusjonelle rammene for forskningen, og særlig styrets sammensetning og virkemåte. Fondets styre var konstituert med sikte på en funksjon nærmest svarende til et brukerdominert forskningsråd der kun to representerte forskningsinstitusjoner (eventuelt tre, medregnet de ansattes representant). Styret fungerte ikke som et felles kollegium med ansvar for å lede institusjonens forskning. FMDs valg og gjennomføring av forskningsprosjekter ble foretatt av forskerne selv, og derfor fraksjonerte og personavhengige, uten en tydelig felles strategi.

”Skulle et slikt opplegg fungere godt, måtte det i alle fall ha eksistert et styre med sterk forskerkompetanse og med tilstrekkelig få medlemmer til at det kunne fungere som initiativtakende og ledende organ og ikke bare som impulsformidler og kontrollorgan.”⁴³²

Disse svakhetene, konkluderte evalueringsteamet, burde kunne rettes opp gjennom bevisst innsats fra et omstrukturert, kompetent og handlingsorientert styre, og en sterk ledelse. Utviklingen var på rett veg, men ”det ennå er et godt stykke igjen før selv de viktigste svakheter er rettet opp.”

Organisering og finansiering

Evalueringsteamet la til grunn at det også i framtiden skulle eksistere et institutt med hovedfokus på markeds- og distribusjonsforskning, og vurderte instituttets framtidige virksomhet i forhold til styring, finansiering og organisering.

Etableringen av et nytt forskningsråd, NORAS, som hadde et generelt ansvar for det aktuelle forskningsfeltet, var en viktig premiss i evalueringen. Instituttets strategi måtte ligge innenfor dette rådets generelle ansvarsfelt, men rette seg mot avgrensede deler, tilpasset instituttets ressurser og muligheter. SSB-gruppen mente instituttets satsingsområder måtte ”sikte mot å gi kunnskap som styrker offentlige myndigheters muligheter til å følge med i samfunnsutviklingen og bedrer deres beslutningsgrunnlag.”⁴³³ Den grunnleggende premiss var at instituttet skulle holde vedvarende fokus mot prioriterte forskningsoppgaver. Eksterne

⁴³¹ Ibid., s. 141.

⁴³² Ibid., s. 21.

⁴³³ Ibid., s. 27.

bevilgninger, fra forskningsråd og andre, måtte bidra til å støtte opp om dette, i stedet for å fragmentere forskningen.

Tradisjonelt var FMD fullfinansiert, men i løpet av de siste par årene hadde finansiering fra forskningsråd, i noen grad også andre oppdragsinntekter, fått en viss betydning. I sine årlige tildelinger hadde Handelsdepartementet i de forutgående årene satt som premiss at FMDs skulle prioritere forskning og utredninger som næringslivet kunne benytte, og som ville bidra til økt produktivitet, modernisering av varehandel og økonomisk vekst. I den modellen som ble skissert i evalueringsrapporten, var oppdragsforskning og utredninger gitt begrenset plass. Slik virksomhet kunne være et nyttig *supplement* og et vindu mot brukere og anvendelse av forskning, men ikke være en grunnleggende premissgiver for virksomheten, og måtte ikke komme til foretrekks for forskning relatert til en langsiktig strategi.

Evalueringssteamet argumenterte for en relativt høy grunnbevilgningsandel, *60-80 prosent* av omsetningen, ut fra ønske om å holde et vedvarende faglig fokus. De øvrige inntektene burde i hovedsak være programbevilgninger, mens andre inntekter fra oppdragsmarkedet burde utgjøre en mindre del. Omfanget av slik tilleggsfinansiering ble ikke angitt nærmere, men likevel klart indikert at dette burde utgjøre en liten del av de samlede aktivitetene.

Virksomheten burde ledes av et handlingskraftig instituttstyre, het det videre, og bestå av maksimum fem medlemmer med tilstrekkelig høy vitenskapelig kompetanse på instituttets forskningsfelt. For å samordne bruken av grunnbevilgning og programbevilgning kunne det være aktuelt å samordne representasjon i instituttets styre i forhold til NORAS.

I evalueringen ble det skissert fire alternative organisasjonsmodeller for den framtidige virksomheten på dette området:

1. Status quo – videre utbygging av FMD som forskningsinstitutt ut fra dagens situasjon.
2. Fortsettelse av nåværende FMD lokalisert i Oslo, men som avdeling underlagt et ”paraplyinstitutt” som også omfatter IØI og muligens andre (jf IKO-rapportens alternativ ii), eventuelt også samlokalisering i Bergen.
3. Avvikle det nåværende FMD og i stedet opprette et integrert, samlokalisert næringsøkonomisk forskningsinstitutt, eventuelt med IØI som kjerne (jf IKO-rapportens alternativ iii).
4. Avvikle den nåværende organisering av markeds- og distribusjonsforskningen, og utparsellere den gjennom program- og prosjektbevilgninger.

Evalueringsgruppen foretrakk alternativ 1, fordi en slik løsning ville sikre at det fortsatt eksisterte en forskningsenhet som ivaretok dette feltet, og ville bidra til å bevare den kompetansen som var bygget opp. En mulig svakhet var at virksomheten kunne bli for liten og isolert i forhold til annen næringsrelatert forskning, men dette ble vurdert som underordnet.

Alternativ 2 hadde mange av de samme fordeler som det første. Evalueringsgruppen målbar ingen sterke motforestillinger mot dette alternativet, men var noe skeptisk til styringsfunksjonen i forhold til delt lokalisering.

Evalueringsteamet viet ikke alternativ 3 og 4 vesentlig omtale. De var ”i tvil” om en reorganisering som skissert i alternativ 3, lot seg gjennomføre. En utflytting ville i praksis innebære avvikling og tap av kunnskap og kompetanse, og evalueringsteamet fryktet at det ville ta svært lang tid å bygge opp feltet på ny. Alternativ 4 hadde karakter av å være en idéskisse, og referert til som en ”ekstrem-løsning”.

Nybrottsarbeid med enkelte svakheter

Sevaldson og hans gruppe kunne i liten grad støtte seg til metodikk og framgangsmåte fra tidligere tilsvarende evalueringer, dette var ikke innarbeidet som en systemisert og regularisert virksomhet. Dessuten hadde gruppen fått et meget omfattende mandat. Etter initiativ fra Sevaldson var det gjort noe mindre, men var stadig omfattende. I ettertid er det derfor grunn til å karakterisere evalueringen som et faglig nybrottsarbeid. Ingen reiste vesentlige innvendinger mot holdbarheten av evalueringen eller evalueringssjuppens kompetanse, og de beskrivende delene av rapporten og ble tatt til etterretning. I ettertid kan det likevel stilles spørsmål ved enkelte aspekter ved evalueringen.

(i) Brukerne og deres behov fraværende

Et svært vesentlig spørsmål er relatert til forskningens brukere. Evalueringssjuppen leverte et solid faglig arbeid og velfunderte analyser av brukerorientering og markedet for markeds- og distribusjonsforskning, men *brukerne* av denne forskningen var i liten grad viet oppmerksomhet som aktører. Selv om ulike brukere ble intervjuet, ble det ikke gjennomført noen ”brukerundersøkelse”, slik dette senere er systemisert i instituttevalueringer.

Brukersiden var også viet liten oppmerksomhet i de konkluderende anbefalingene. Det het at styret skulle bestå av menn og kvinner med høy forskerkompetanse på området, mens brukerinteressene var satt til side. Også kommunikasjon og samhandling mellom forskere og brukere var lite omtalt; institusjonen skulle vesentlig ha offentlige nytteperspektiver for øye.

Evalueringen var gjennomført på forskningens premisser, mens *anvendelsen* av denne forskningen – det som var Handelsdepartementets motiv for å finansiere disse aktivitetene – var et mindre framtreddende perspektiv.

(ii) Forskningspolitiske mål suspendert

Tilsidesettelsen av brukerne kom også til uttrykk i forhold til finansiering – brukerfinansiert oppdragsforskning var kommentert som et eventuelt marginalt tillegg til grunnbevilgning og programbevilgning, men ikke som et av tre elementer i instituttets finansielle grunnlag. Økt brukerfinansiering var imidlertid et hovedformål for departementet, som ledd i arbeidet med å gjøre forskningen mer rettet mot brukernes behov.

SSBs evalueringsteam kan neppe sies å ha hatt forskningsmeldingen fra 1985 som rettesnor. I denne meldingen var oppdragsfinansiering et sentralt element for anvendte forskningsinstitutter, i tillegg til grunnbevilgning og programbevilgning. Videre ble termen *anvendt forskning* benyttet for å beskrive og understreke forskningsinstituttene sine oppgaver – i motsetning til universitetene som grunnforskningsinstitusjoner. Det kan stilles spørsmål om i hvilken grad denne oppfatningen og identiteten hadde slått rot i instituttsektoren. Evalueringsteamet fra SSB – som selv var en del av instituttsektoren – la ikke en slik forståelse til grunn. Selv om forskningen skulle tas i bruk, var det *langsiktighet, kompetanse* og *grunnleggende kunnskapsutvikling* de bærende elementer i anbefalingene i evalueringen, og *vitenskapelig kvalitet* den retningsgivende norm. Den skissen evalueringsteamet tegnet opp

for framtidig virksomhet på området, var et institutt med oppgaver som også omfattet grunnleggende kunnskapsutvikling, og pekte ikke klart i retning av et 'anvendt forskningsinstitutt'.

(iii) Evalueringsteamets sammensetning

Det kan også stilles spørsmål ved evalueringsteamets faglige sammensetning. Byråets folk var utvilsomt blant landets fremste i forhold til økonometri og makroøkonomisk analyse, de områdene der de rettet en faglig kritikk mot FMD. Innenfor annen samfunnsvitenskapelig forskning var teamets kompetanse kanskje mindre overbevisende. Alle i teamet var økonomer. Sevaldson som var hovedansvarlig for anbefalingene, ledet den sosioøkonomiske forskningen ved SSB, og hadde god kjennskap til statsvitenskapelig og sosiologisk forskning – disipliner som var særlig sentrale i forbrukerforskningen, der FMD fikk toppkarakter – men dette var likevel utenfor hans og gruppens kjernekompetanse.

Disse innvendingene er likevel underordnet i forhold til hovedinntrykket av rapporten som et solid og grundig, faglig arbeid.

8.3 Forskningsmiljø i stampesjø

Stoltenbergs brev fra desember 1986 innebar at spørsmålene om en eventuell oppdeling, flytting og avvikling av forskningsmiljøet ved FMD ble utsatt på ubestemt tid. Fondsfunksjonen ble riktignok avvirket, men denne var ikke kritisk viktig for den forskningen som foregikk. For FMD var det også viktig at det i departementets brev ble slått fast at institusjonen selv skulle ha en rolle i den videre prosessen. Departementets kursomlegging var en triumf for FMD, om enn midlertidig. Den kraftige turbulensen fra høsten 1986 var over, men den vedvarende usikkerheten som var skapt om institusjonens framtid, satt sitt tydelige preg på virksomheten, både i styre og stab.

FMDs forskningsmiljø mottok SSBs evaluering med lettelse. Rapporten ble for en stor del tatt til inntekt for den kursen institusjonen selv tidligere hadde trukket opp. Beskrivelsene som ”godt nasjonalt nivå”, ”vellykket”, ”ledende på noen områder”, talte sitt tydelige språk, forskningen holdt mål og miljøet hevdet seg godt. Omtalen av FMDs kontakt og samarbeid med andre forskningsinstitusjoner og et solid internasjonalt nettverk, ga et bilde av et aktivt og levende forskningsmiljø. Selv om det også ble pekt på svakheter i forskningen – ikke bare i forskningens rammevilkår – var disse underordnet, hovedinntrykket var bra.

En viktig verdi for miljøet, slik det ble beskrevet i evalueringsrapporten, var stabilitet i staben. En stor andel av de fast ansatte hadde vært ved institusjonen gjennom flere år, og mange hadde startet karrieren etter endt utdanning ved Fondet i et engasjement eller en rekrutteringsstilling. I 1980-årene hadde forskningsmiljøet gradvis blitt større, og besto i alt av om lag 20 forskere (årsverk), 13 i fast stilling, de øvrige var stipendiater, prosjektengasjerte forskere og studenter.⁴³⁴

Fra høsten 1986, da trusselen om nedleggelse hang over miljøet, var denne situasjonen i endring – et økende antall forskere søkte seg bort. I 1986 sa Fondets direktør opp sin stilling. På om lag samme tid (før spørsmålet om omorganisering kom på dagsordenen), gikk to av

⁴³⁴ I 1987 var det 13 faste forskerstillinger ved Fondet. Tre stipendiater var knyttet til virksomheten (treårige stipender) og ytterligere to engasjert på helårsbasis (også for det påfølgende året). Av årsberetningen for 1987 framgår det at ytterligere seks var engasjert for perioder fra tre til 11 måneder, hvorav fire studenter. FMD hadde i 1987 tre gjesteforskere og faglige rådgivere tilsatt på deltid. (FMD Årsberetning, 1987.)

forskningslederne, Grønmo og Gripsrud, ut i permisjon. Grønmo dro til et års opphold ved et amerikansk universitet, for deretter å vende tilbake. Også Gripsrud hadde intensjoner om å vende tilbake, men etter at omorganiseringen ble satt på dagsordenen, valgte han å videreføre forskerkarrieren utenfor Fondet. På nyåret 1987, da institusjonen fortsatt var preget av etterdønningene etter Handelsdepartementets første omorganiseringsframstøt, gikk forskningslederen på området utenrikshandel, Carl-Erik Schulz, ut i permisjon, og sa senere opp stillingen sin. Også han fortsatte karrieren ved en annen institusjon.⁴³⁵

Det var med andre ord mange av de mest erfarne og høyest meritterte forskerne blant de som søkte seg bort. Selv om det var vel kvalifiserte folk i staben som kunne fylle hullene, innebar avgangen og permisjonene en klar svekkelse. Miljøet var preget av slitasje, og inntrykket av kontinuitet var brutt. Den usikkerheten som var skapt om framtiden, medførte også at FMD fikk problemer med å rekruttere nye forskere til erstatning for de som sluttet. På nyåret i 1988 ble fire stillinger lyst ut, men da søkerlisten forelå, vurderte ledelsen og styret kandidatene som ikke gode nok, og ingen ble tilsatt. Saken ble utsatt til FMDs framtidige stilling var avklart.⁴³⁶ Fondet sto i akutt fare for å forvitte.

Utskifting i styret

Etter at Hatling trakk seg som styreleder i februar 1987, gikk det et halvt år før departementet oppnevnte en ny.⁴³⁷ I september 1987 oppnevnte Handelsdepartementet Sverre Kongshavn til å bekle denne posisjonen. Kongshavn var også styreleder i Norges fiskeriforskningsråd, og han hadde lang erfaring fra industri og markedsføring. Han representerte ingen av de organisasjonene som var representert i styret, men ble oppnevnt på fritt grunnlag som et 13. medlem.⁴³⁸ FMDs vedtekter ble samtidig tilsvarende justert. Kongshavn hadde heller ingen tilknytning til Handelsdepartementet tilsvarende den Hatling hadde, og var ikke forpliktet til et tilsvarende "program". Hans primære oppgave var å lede FMDs styre, og hadde ingen andre oppgaver for dette departementet. Valget av ham kom trolig etter råd fra Tor Rødseth, universitetenes mangeårige representant i FMDs styre, som hadde samarbeidet nært med Kongshavn i Fiskeriforskningsrådets styre.⁴³⁹ Endringene i FMDs vedtekter medførte at styret selv skulle utpeke en nestleder. Valget falt på Rødseth, som sammen med Kongshavn utgjorde en lederduo i styret.⁴⁴⁰

Kongshavn ble, som Rødseth, raskt konsolidert på den grunnfilosofi FMD var tuftet på, at forskningen innenfor marked, distribusjon og forbruk var et sammenhengende og helhetlig forskningsfelt. En hovedlinje i hans virke som styreleder var å sikre videreføringen av FMD som ett samlet forskningsmiljø. Som styreleder la han stor vekt på å bygge bro over de

⁴³⁵ Gripsrud gikk i første omgang over til et engasjement i forskningsprosjekt knyttet til Eksportrådet ("Prosjekt Japan"), og deretter til et professorat ved Handelshøyskolen BI. Schulz tiltrådte først som forsker på NUPI, men fikk kort tid etter et professorat ved Universitetet i Tromsø.

⁴³⁶ FMD Møteprotokoll nr. 4-88. Styremøte 08.06.1988. I løpet av 1988 sa ytterligere seks forskere opp stillingene sine.

⁴³⁷ Oppnevningen av ny styreleder i FMD var neppe blant departementets høyest prioriterte oppgaver. Tjølsen ga i et departementsinternt notat allerede i desember 1986 uttrykk for at det ville bli vanskelig å finne en etterfølger etter Hatling, dersom han trakk seg, som hun antok han ville. (Internt notat fra Tjølsen til Stoltenberg, 09.12.1986. HDs arkiv.) I løpet av vårhalvåret sonderte departementet mulighetene med alternative kandidater. I et notat til Stoltenberg framholdt Tjølsen at det ville bli vanskelig å bygge videre på det eksisterende FMD. (Internt notat fra Tjølsen til Stoltenberg, 26.06.1987. HDs arkiv.)

⁴³⁸ Brev fra HD til FMD, 04.09.1987. HDs arkiv.

⁴³⁹ Rødseth, 16.09.1996.

⁴⁴⁰ FMD Møteprotokoll nr. 4-87. Styremøte 29.10.1987.

motsetningene som fantes i styret, og å bedre kontakten med Handelsdepartementet som ansvarlig forvaltningsinstans for FMDs virksomhet.

Lederskifte

Etter at Hadler gikk av som direktør, besluttet styret at FMD skulle ledes av en forskningssjef. De ulike områdene skulle fortsatt ha sine forskningsledere, men forskningssjefen skulle ha et overordnet ansvar for den samlede virksomheten. Dessuten skulle det tilsettes en kontorsjef som ansvarlig for de administrative virksomheter.⁴⁴¹

Etter innstilling fra en sakkyndig komité valgte styret å tilsette Sigmund Grønmo som ny forskningssjef.⁴⁴² Han tiltrådte stillingen i august 1987, umiddelbart før Kongshavn ble oppnevnt som styreleder. Grønmo var rekruttert fra egne rekker, og hadde vært tilsatt som forsker siden 1975, og som forskningsleder fra 1976. Grønmo var også professor II i sosiologi ved Universitetet i Oslo. Som forskningsleder på området forbrukerforskning hadde han lyktes å bygge opp et miljø preget av høy faglig kvalitet, samtidig som forskningen ble oppfattet som relevant og nyttig hos denne forskningens brukere. Grønmo og forbrukerforskningen nøyte stor tillit i forbrukerorganisasjonene og deres departement. For Grønmo var det en hovedlinje å sikre FMDs posisjon som forskningsinstitusjon, med fokus på høy faglig kvalitet, publisering nasjonalt og internasjonalt, og å bygge ut det faglige samarbeidet med andre relevante forskningsmiljøer, både innenlands og utenlands. Samtidig skulle FMD levere forskning som var relevant for brukerne, men ikke på bekostning av forskningens faglige innhold. Grønmo tok sikte på å få til økt internt faglig samvirke, eventuelt omorganisere virksomheten, i hovedsak i tråd med anbefalingene både fra SSBs evalueringsrapport og det interne strateginotatet fra 1986.

Etter at evalueringen forelå våren 1988, utarbeidet Grønmo en skisse for den framtidige organiseringen av FMD og markeds- og distribusjonsforskningen i Norge. Skissen inneholdt syv punkter:

- i. FMD opprettholdes som forskningsinstitutt. Mandat og forskningsfelt klargjøres, likeens forholdet til og samarbeidet med andre institutter.
- ii. Instituttet gis et nytt navn, Institutt for markeds- og distribusjonsforskning.
- iii. Instituttet lokaliseres i Oslo, og om mulig samlokaliseres med andre forskningsmiljøer, fortrinnsvis samfunnsvitenskapelige miljøer nær eller ved universitetet.
- iv. Virksomheten baseres på nåværende stab og kompetanse, og utvides gradvis, i første omgang til ca 20 forskerårsverk i faste stillinger.
- v. Instituttet får et nytt styre på fem medlemmer med høy forskningskompetanse innenfor ulike deler av instituttets forskningsfelt.
- vi. NORAS oppretter en programkomité for markeds- og distribusjonsforskning. Inntil halvparten av programkomiteens medlemmer bør ha tilknytning til ulike brukerinteresser, mens resten av medlemmene bør ha forskningskompetanse innenfor feltet. To av de sistnevnte medlemmene bør også være medlemmer av instituttets styre.

⁴⁴¹ Stillingen som kontorsjef ble lyst ut og besatt høsten 1986, men etter at planene om omorganisering kom på dagsordenen, valgte også den nytilsatte kontorsjefen etter kort tid å avslutte arbeidstakerforholdet. Deretter ble jeg (T.E.) tilsatt som kontorsjef.

⁴⁴² FMD Møteprotokoll nr. 3-87. Styremøte 13.08.1987.

- vii. Den årlige bevilgningen over statsbudsjettet til instituttet kanaliseres gjennom NORAS, hvorav 80 prosent skulle være grunnbevilgning. Resten knyttes til prioriterte forskningsprogrammer av fem års varighet.⁴⁴³

Selv om skissen bygget på evalueringen fra SSB, var den strukket lenger enn det evalueringen ga grunnlag for. Dette gjaldt for det første styrets sammensetning (pkt v), der brukerne var skjøvet helt ut. Skissen tydeliggjorde en rollefordeling mellom NORAS som arena for overordnede prioriteringer og møteplass for brukere og forskere, en oppgave FMD tidligere hadde hatt, mens styringen av FMD som forskningsinstitusjon skulle skje uten direkte brukermedvirkning.

For det andre lå grunnbevilgningsandelen (pkt vii) i toppen av det intervallet som var angitt i evalueringen (60-80 prosent), mens brukerstyrt oppdragsfinansiering ikke var omtalt i Grønmos notat. Til sammenlikning var det i IKO-rapporten tatt til orde for en tredelt bevilgningsstruktur, med 40 prosent grunnbevilgning, 40 prosent programbevilgninger (forskningsråd) og resten fra oppdragsmarkedet.

Grønmos skisse pekte klart i retning av det var instituttets langsiktige forskning og kunnskapsutvikling som var det overordnede målet for virksomheten. Skissen ville, dersom den ble realisert, innebære en vesentlig løsere kopling til Handelsdepartement enn tidligere, og innebære et svært solid finansieringsgrunnlag. NORAS ville få en nøkkelrolle, ikke bare for markeds- og distribusjonsforskningen generelt, men også for FMD som forskningsinstitutt. Samtidig hadde skissen klare problematiske sider for NORAS, særlig i forhold til finansiering. Garantier om grunnbevilgning og programbevilgning ville binde NORAS' bevilgninger på dette området for lang tid framover, og gi rådet lite handlingsrom for alternative prioriteringer.

Grønmos uformelle skisse hadde ikke vært gjenstand for noen formell behandling i FMDs styre, men hadde bred støtte i forskerkollegiet ved FMD. Grønmo sendte skissen til administrerende direktør i NORAS, Brit Denstad, for under hånden kommentar, og fikk følgende tilbakemelding:

- ”Brukerne” bør være representert i FMDs styre, i samsvar med vanlig praksis i ”anvendte” institutter, slik at styret da (eksempelvis) ville få syv medlemmer.⁴⁴⁴
- Det ville være problematisk for NORAS å overta grunnbevilgningsansvar for ett enkelt institutt, fordi regjeringen ikke har tatt stilling til instituttsektorens finansiering og organisering som helhet. NORAS bør ikke få tillagt ansvaret for enkelte institutter tilfeldig, men som del av et samlet ansvar for sektoren.
- En grunnbevilgningsandel på 80 prosent er urimelig høy. Høy grunnbevilgning kan begrunnes med at instituttet er i en omstillingsperiode, et rimelig nivå på et par års sikt kan være for eksempel være 65 prosent.

Signalene fra Denstad var støttende, men også noe reserverte, og pekte klart i retning av at FMD måtte organiseres som et *anvendt* institutt der brukerne hadde en rolle å spille, både i styret og i forhold til finansiering. En grunnbevilgningsandel på 65 prosent må likevel karakteriseres som høy – lavere enn 80 prosent, men fortsatt høy. Vurderingen av grunnbevilgningsandelen vil imidlertid også være betinget av om det i tillegg ville være en

⁴⁴³ Sigmund Grønmo, notat, 19.03.1988. Grønmos mapper.

⁴⁴⁴ Denstad gjorde sine håndskrevne bemerkninger på Grønmos notat, datert 05.04.1988. Grønmos mapper. Denstad satt begrepene ”brukerne” og ”anvendte” i anførselstegn.

særskilt programbevilgning, øremerket for langsiktig forskning og kompetanseutvikling ved instituttet, og størrelsen på denne.

Denstad ga ingen signaler som åpnet for at FMD skulle komme inn i NORAS' favn, i alle fall ikke på kort sikt. Det lå heller ingen signaler om at NORAS ønsket eller ville arbeide for å få et slikt omfattende ansvar. Dette ville, som Denstad antydte, måtte baseres på politiske vedtak.

Uviss framtid

Evalueringen ble oppfattet som en triumf for FMD, men innebar i seg selv ingen garantier for framtiden. Den skulle behandles av NORAS' styre, som ikke nødvendigvis ville føle seg bundet av anbefalingene i rapporten. Videre skulle NORAS gi sine anbefalinger til Handelsdepartementet, og FMDs videre framtid ville i siste instans være gjenstand for en politisk prosess. Framtiden var derfor fortsatt uviss for FMD. Positive vurderinger og løfterike anbefalinger lovet godt, men var i seg selv ikke avgjørende.

Stoltenbergs brev fra desember 1986 gjorde en eventuell flytting av virksomheten til Bergen mindre aktuell enn før. Imidlertid var utskilling av forbrukerforskningen fortsatt et aktuelt alternativ, dessuten også eventuell samlokalisering og integrering med et eller flere andre forskningsmiljøer. Dersom FMD skulle opprettholdes som et samlet forskningsmiljø, slik det ble anbefalt i SSB-evalueringen, måtte rammene for den framtidige virksomheten fastsettes. Dette gjaldt for det første hva slags institusjon det framtidige FMD skulle være og hvordan den skulle styres. Evalueringen inneholdt ingen anbefalinger om hvorvidt institusjonen skulle fristilles eller fortsatt være knyttet til forvaltningen. Samtidig ble det gitt klart uttrykk for at styret burde være mindre og mer handlekraftig, og at den samlede forskningskompetansen burde være større. Et annet og svært kritisk spørsmål, sett med FMD-øyne, var størrelsen på og innholdet i statlige tilskudd, og hvilke signaler som ville bli gitt for langsiktige bevilgninger. Ville disse gi rom for vekst, og ville grunnbevilgningene og den samlede finansieringen, med NORAS i en nøkkelrolle, ha et omfang som var i samsvar med FMDs og Grønmos ambisjoner?

Det var spørsmål som disse som skulle avgjøres i den forestående prosessen, og som ville bli avgjørende for FMDs videre framtid.

9 Prosessen mot FMD

Formålet med evalueringen og utredningen som Handelsdepartementet hadde satt i verk, var å skaffe et beslutningsgrunnlag for den framtidige organiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen i Norge. Dette spørsmålet rommet flere elementer.

- a) En hovedsak var om FMD skulle videreføres som egen institusjon med om lag samme forskningsfelt, eller om det skulle organiseres annerledes, eventuelt deles, og delene hver for seg fusjoneres eller integreres med andre institusjoner. Markeds- og distribusjonsforskningen var som forskningsfelt beslektet med næringsøkonomisk forskning på den ene side og forbruksforskning på den andre, og flere samarbeidsmodeller og -partnere var mulige.
- b) Dersom FMD, i sin helhet eller deler av institusjonen, skulle videreføres som egen institusjon, var spørsmålet i hvilke former dette skulle skje. Skulle et eventuelt videreført FMD fristilles, slik Handelsdepartementet tidligere hadde signalisert, eller skulle det opprettholdes som del av forvaltningen? Dette spørsmålet var knyttet både til finansieringen av instituttet og til styringen av det.
- c) Et tredje hovedspørsmål gjaldt finansieringen. I 1988, etter at evalueringen av FMD var avsluttet, opprettet NORAS en egen programkomité for markeds- og distribusjonsforskning. Hvilken rolle og betydning skulle rådet og denne komiteen få i forhold til finansieringen på området, som et mellomliggende organ mellom departementene og det forskningsutførende leddet?

Vurderingsprosessen foregikk i flere etapper. I første omgang skulle evalueringen behandles av NORAS' styre, og det var anbefalingene fra dette organet som skulle oversendes Næringsdepartementet.⁴⁴⁵ Dernest skulle dette departementet foreta sine vurderinger og hente inn synspunkter fra andre departementer. Også andre berørte parter, i første rekke FMD selv, skulle ha anledning til å uttale seg før departementet skulle foreta sine endelige vurderinger og regjeringen fatte sine beslutninger.

Dette kapitlet omhandler denne prosessen, fra vurderingene i NORAS' styre og fram til regjeringen foretok sin beslutning om den framtidige organiseringen av FMD. Regjeringens forskningsmelding fra 1985 og den påfølgende etableringen av NORAS hadde resultert i at FMDs fondsfunksjon ble avvirket og at det generelle ansvaret for markeds- og distribusjonsforskning ble overført til det nye rådet. I meldingen signaliserte regjeringen et klart ønske om omstilling og omstrukturering i den samfunnsvitenskapelige instituttsektoren. Både regjeringen og Stortinget sluttet seg til prinsippet om fristilling, og at instituttene skulle finansieres dels ved grunnbevilgninger, dels ved programbevilgninger fra NORAS, og ved oppdrag fra forskningens brukere. I meldingen var det imidlertid ikke varslet nye tiltak i forhold til instituttene, dette skulle vurderes i de enkelte tilfellene. Spørsmålet om fristilling og et nytt finansieringsregime var sentrale temaer i den forskningspolitiske debatt. En oppfølging langs de linjene som var skissert i meldingen, ville ha vesentlig betydning for FMD som forskningsinstitutt, både institusjonelt og finansielt.

⁴⁴⁵ Næringsdepartementet ble etablert med virkning fra 01.01.1988, som en sammenslutning av det tidligere Industridepartementet og deler av Handelsdepartementet.

Generelle overordnede forskningspolitiske utviklingslinjer er alene ikke tilstrekkelig til å forklare den prosessen som fant sted i forhold til FMD. Vurderingene av denne institusjon og dens framtidige organisering var nødvendigvis også betinget av relasjonene til de to departementene, og i særlig grad Handelsdepartementet (Næringsdepartementet).

I forhold til de prosjektene Handelsdepartementet hadde initiert, utredningen fra IKO og evalueringen i regi av NORAS, er det også et sentralt spørsmål om departementet fikk den kunnskapen det etterspurte, og hvordan disse arbeidene ble benyttet i den videre prosessen, av departementet selv som hovedaktør, og i synspunkter og innspill fra departementer og andre aktører.

9.1 Om fristilling og forskningsinstitutter

Da Stortinget behandlet forskningsmeldingen i 1985, støttet et flertall opp om fristilling som en hovedlinje. Meldingen ga ingen signaler om nye initiativ overfor de samfunnsfaglige instituttene, og spørsmålet om fristilling var stadig et aktuelt tema i den forskningspolitiske debatt. I det følgende vil det bli gitt et kort tilbakeblikk på den debatten som fant sted i kjølvannet av forskningsmeldingen, med fokus på samfunnsvitenskapelige institutter. Denne kom til å få betydning for FMD, direkte og indirekte.

”Fristilling fra brukere”

Før Stortinget behandlet meldingen, ga lederen av Forskningspolitisk råd, Francis Sejersted, i et foredrag uttrykk for at det eksisterte et særlig behov for strukturelle endringer i den samfunnsfaglige instituttsektoren. I følge Sejersted hadde den nære forbindelsen mellom instituttene og deres respektive eierdepartementer uheldige konsekvenser.

”Det er alltid en fare for at leverandører av forskningen kan degenerere til premissleverandør for de brukere den er underlagt og økonomisk avhengig av. Den kan gjelde enten avhengigheten formidles gjennom markedet eller innenfor eierstrukturer. Det bør derfor vurderes, i det minste på ad hoc-basis, om fristillingen bør omfatte, ikke bare forskningsrådseide institutter, men også en del av de offentlige brukereide institutter for eksempel. Det er naturlig i den sammenheng først og fremst å tenke på de departementseide samfunnsvitenskapelige institutter.”⁴⁴⁶

I følge Sejersted kunne en slik avhengighet resultere i forskning med forutbestemt hensikt og forhåndsbestemte standpunkter, være lite nyskapende og trolig lite interessant, uten verdi for andre enn oppdragsgiveren. Forskeren ville i et slikt regime degenerere til å være ”argumentsøker” framfor ”sannhetssøker”. De organisatoriske tiltakene som Forskningspolitisk råd hadde anbefalt – fristilling, reorganisering, et forskningsråd for anvendt samfunnsforskning – var for å motvirke en slik utvikling, med sikte på å beskytte forskningens uavhengighet, og for gi brukerne, det vil si departementene, et instrument for å ivareta sine behov. Fristilling, konkluderte Sejersted, betydde ikke bare fristilling fra eiere, men også ”fristilling fra brukere”.

Forskningspolitisk råd stilte seg bak disse vurderingene. I en anbefaling til regjeringen ga rådet uttrykk for at

⁴⁴⁶ Sejersted (1985), s. 40. Sejersteds holdt sitt foredrag i Polyteknisk forening, og det ble i sin helhet gjengitt i *Nytt Norsk Tidsskrift*.

”statlige forskningsinstitutter som hovedregel bør fristilles fra departementene [og at] departementene igangsetter en vurdering av sine FoU-institutter med tanke på å klargjøre hvilke institutter eller deler av institutter som kan eller bør fristilles. Videre bør det vurderes om noen grunnforskningsmiljøer egentlig hører hjemme ved universitetene og bør overføres dit.”⁴⁴⁷

Anbefalingen var basert på to forutsetninger. For det første måtte det ansvarlige departementet bidra til at fristilte institutter fikk et økonomisk grunnlag som sikret langsiktig kompetanseoppbygging, for det andre at fristilte institutter ble knyttet sammen i nettverksdannende strukturer for å fremme faglig utvikling.

Anbefalingene var et resultat av Forskningspolitisk råds drøftinger med forskningsinstituttene, og en større utredning om sektoren.⁴⁴⁸ I følge rådet evnet instituttene i for liten grad å fange opp nye faglige prioriteringer – mange institutter arbeidet faglig isolert og var for sterkt knyttet til problemløsning innenfor sin egen sektor, slik at relevant kompetanse ikke kunne nyttes på tilgrensende sektorer. De forskningsinstituttene som var rene statsinstitusjoner, og særlig de som hadde flere brukere å forholde seg til, hadde i følge rådet vanskeligheter med å fungere innenfor de regler som gjaldt i statlig forvaltning.⁴⁴⁹

”Pengesterke kunder ... kommersialisering ... sensur”

De samfunnsvitenskapelige instituttene flagget ikke en samlet holdning i forhold til fristilling. Imidlertid tok Brit Denstad, den gang direktør i det statlige Institutt for anvendt samfunnsforskning (INAS), opp hansken fra Sejersted og Forskningspolitisk råd. I en artikkel i *Tidskrift for samfunnsforskning* stilte hun seg kritisk til fristilling, og mente dette var uttrykk for ”et ideologisk klimaskifte”.⁴⁵⁰ I følge Denstad var det enkelte gevinster å hente ved en fristilling, blant annet større uavhengighet og mindre detaljstyring, men at en slik omgjøring inneholdt en tapskonto – instituttene og deres ansatte ville være mindre beskyttet enn det en fast post på statsbudsjettet ga, og nivået på de offentlige basisbevilgningene ville bli mindre. Hun fryktet også økt kundeavhengighet, slik at instituttene måtte tilpasse seg kjøpesterke kunders behov og interesser.⁴⁵¹ Fristilling innebar derfor en potensiell trussel mot langsiktig, uavhengig forskning.

Denne kritikken gjentok og forsterket hun i et innlegg i bladet *Forskningspolitikk*, der hun gikk til frontalangrep på selve ideen om fristilling av forskning innenfor offentlig sektor. Samfunnsvitenskapelig forskning, skrev hun, blant annet om velferd, politikk og levekår, var et kollektivt anliggende, og burde derfor finansieres over statsbudsjettet og stilles tilrådighet for offentlige myndigheter og andre interessenter, uavhengig av brukernes evne til å kjøpe eller bestille forskning. ”Det er denne ideologiske overbygningen fristillingsbevegelsen rokker ved.”⁴⁵² Denstad omtalte fristilling i denne artikkelen entydig negativt. Selv om

⁴⁴⁷ FR (1985: 1), s. 7.

⁴⁴⁸ FR (1985: 3).

⁴⁴⁹ FR (1985: 1), s. 7. FR utdypet ikke hvilke regler innenfor statlig forvaltning som skapte problemer. Det er nærliggende å peke både på politiske og økonomiske forhold. I forhold til den politiske dimensjon var et institutt som var en del av et departement, underlagt den ansvarlige statsråds styringsansvar og instruksmyndighet. Dette kunne ha betydning for instituttets forskning. Videre var all statlig virksomhet normalt underlagt forvaltningens bestemmelser for økonomistyring og stillingshjemler, som innebar mindre fleksibilitet enn for institusjoner som ikke var underlagt et statlig styringsregime.

⁴⁵⁰ Denstad (1986a), s. 244.

⁴⁵¹ Ibid., s. 248-249.

⁴⁵² Denstad (1986b).

Stortinget og Forskningspolitisk råd hadde skissert en finansieringsstruktur som eventuelt ville innebære at store andeler av instituttene inntekter ville bli gitt som grunnbevilgning eller programbevilgning, var det i følge Denstad uavklart hva et bortfall av departementenes ansvar i praksis ville bety. Hun fryktet ”større avhengighet av tidsbegrensede bevilgninger og større konkurranse om knappe forskningsmidler”, en usikker tilværelse uten en fast post på statsbudsjettet og større avhengighet av oppdragsmarkedet for anvendt samfunnsforskning. Fristilling ville kunne innebære økt innslag av private interesser, ”pengesterke kunder”, ”kommersialisering”, og fare for ”sensur og tilbakeholdelse av forskningsrapporter”.

”Det må være et sentralt mål”, konkluderte hun, ”å sikre instituttforskningen som en ressurs for fellesskapet, for velferdsstat og velferdssamfunn.” Så vel ideologiske som praktiske og instrumentelle hensyn tilsa at de samfunnsvitenskapelige instituttene *ikke burde fristilles*.

Et ideologisk spørsmål

”Det er selve grunntonen i Denstads artikkel som er så vanskelig å svelge”, kommenterte Sejersted, og mente hun misoppfattet hensikten med fristilling. Sejersted distanserte seg fra argumentasjonen om økt innslag av private oppdragsgivere og kommersialisering av forskning. Mens formålet med fristilling for de teknisk-industrielle instituttene hadde som formål å knytte instituttene nærmere til brukerne, var formålet for de samfunnsvitenskapelige instituttene et annet - ”å beskytte dem mot markedet, det vil si, fristille dem fra *brukerne*; i mange tilfeller betyr det departementene.”⁴⁵³ Etableringen av NORAS ville spille en sentral rolle i forhold til instituttene, i følge Sejersted var rådets ansvar komplementært med fristilling av departementsinstituttene.

I en svarartikkel mente Denstad at forskjellen mellom Sejersteds og hennes oppfatning primært gjaldt forholdet mellom ideal og virkelighet. Mens Sejersted og Forskningspolitisk råd primært hadde vurdert *hensikten* med en reorganisering og fristilling av samfunnsvitenskapelige institutter, hadde hun på sin side rettet fokus mot mulige *virknings* – tilsiktede så vel som utilsiktede – av en slik omlegging.⁴⁵⁴

Det kraftige sammenstøtet mellom Sejersted og Denstad rommet likevel dypere konflikter enn forholdet mellom teori og virkelighet alene, men bunnet i grunnleggende ulike oppfatninger av statens rolle og oppgaver. For Sejersted representerte departementene sektor- og styringsinteresser. Fristilling av instituttene og tilknytning til et forskningsråd innebar en viss frikopling fra uheldig og uønsket påvirkning av forskningens innhold, og et potensial for faglig fornyelse av anvendt samfunnsforskning. Sejersteds argumentasjon var basert på at det skulle etableres et nytt forskningsråd, NORAS, og at dette rådet ville få et vesentlig ansvar for instituttforskningen. Imidlertid så Sejersted tilsynelatende bort fra, eller unnlot å kommentere, at også dette rådets virksomhet ville være basert på bevilgninger fra de samme departementene. Finansieringskilden ville, etter at NORAS var kommet i virksomhet, være et ledd lenger unna instituttene, men departementene ville fortsatt kunne spille en viktig rolle i bevilgningenes størrelse, i fordelingen av midler, og i valg av tema og retning for forskningen.

⁴⁵³ Sejersted (1986). Uthevet av T.E. Under overskriften ”Spøkelser ved høylys dag” skrev Sejersted: ”Hovedinntrykket er at det er lagt opp til revolusjonerende omkalfatninger i organisasjonsmønsteret for norsk samfunnsforskning ut fra på den ene side halvskjulte motiver om ”privatisering” og på den annen side en generell skepsis til norsk samfunnsforskning. Og den store stygge ulven er Forskningspolitisk råd. Denstad oppfatter samfunnsforskningen som angrepet og maner til forsvar for det bestående.”

⁴⁵⁴ Denstad (1986c).

Denstad på sin side oppfattet staten og departementstilknytning som en garanti for stabilitet og økonomisk sikkerhet. Fristilling ville kunne bety bortfall av langsiktige inntekter. For instituttene, og i særlig grad instituttlederne, ville oppmerksomheten i større grad bli rettet mot å skaffe oppdrag og inntekter fra ulike og kanskje mindre forutsigbare oppdragsgivere – private så vel som statlige og kommunale. Denstad var opptatt av uønskede og eventuelt utilsiktede konsekvenser av en organisatorisk løsrivelse fra statsforvaltningen, som privatisering av forskning og nedtrapping av offentlig ansvar. Ingen av disse antatte eller eventuelt mulige konsekvensene av fristilling var omtalt i Forskningspolitisk råds anbefalinger.

Fristilling var som begrep relatert til offentlig politikk og statlig forvaltning. For de teknisk-industrielle instituttene innebar fristilling at de ikke lenger var direkte underlagt NTNF, men etablert som egne rettssubjekter, de fleste underlagt stiftelsesloven, og mottok langsiktige bevilgninger fra NTNF.⁴⁵⁵ Fristilling av de samfunnsvitenskapelige instituttene fra departementene ville innebære en tilsvarende omlegging, at instituttene ikke lenger ville være en del av statsforvaltningen. Sejersteds begrunnelse for fristilling av de samfunnsvitenskapelige instituttene, forholdet til *brukerne*, peker imidlertid i en annen retning enn de forvaltningsmessige forhold.

Departementene hadde to roller å ivareta, de var både eiere av institutter og brukere av instituttforskningen. De formelle relasjoner mellom departement og institutt, blant annet i forhold til å fastsette instituttens vedtekter, oppnevne styre, foreslå bevilgninger (overfor Stortinget) og andre rammevilkår for instituttene, gjaldt nødvendigvis spørsmål om forvaltningsmessige forhold, det vil si departementene som *eiere*. De ulike departementene kunne utvilsomt også påvirke instituttene som brukere, både generelt og i forhold til enkeltprosjekter, men i forhold til spørsmålet om fristilling er det kunstig å legge hovedvekten på departementenes brukerinteresser alene, uten å ta eierinteresser i betraktning. Fristilling fra forvaltningen var nødvendigvis også knyttet til departementenes rolle som eiere. Anbefalingen om fristilling fra *brukere* i statsforvaltningen, uten at dette knyttes til departementenes rolle og ansvar som eiere, gir i seg selv liten mening.

9.2 NORAS' anbefaling

Forskningsmeldingen, Stortingets behandling av denne og Forskningspolitisk råds anbefaling om instituttsektoren fra 1985, spilte trolig en vesentlig rolle for Hanisch og Stoltenbergs vurderinger. I Handelsdepartements brev fra desember 1986 het det at ”institusjonene på feltet” skulle fristilles og legges under NORAS’ strategiske ansvar. Spørsmålet om fristilling var imidlertid ikke eksplisitt angitt som en del av mandatet for evalueringen.⁴⁵⁶

Utkastet til evalueringsrapport for FMD som forelå i februar 1988, fikk en positiv mottakelse i NORAS’ administrasjon. Evalueringen virket solid gjennomført og var i tråd med mandatet. Sevaldson og hans gruppe i SSB hadde foretatt en grundig gjennomgang av forskningsfeltet og FMD, og det borget godt for den videre oppfølgingen at forskningen holdt et godt nivå, og på enkelte områder var nasjonalt ledende. For NORAS’ administrasjon med Brit Denstad i spissen, var det en klart uttrykt ambisjon at det var evalueringen og dens anbefalinger alene

⁴⁵⁵ Grønlie og Selle har en noe videre og mer generell definisjon av fristilling, som en *prosess*, der de formelle, rettslige forhold i mindre grad er framhevet, jf s. 111-112.

⁴⁵⁶ SSB (1988). NORAS’ styrevedtak fra 11.02.1987, mandat for evalueringen, er gjengitt som vedlegg i rapporten. På det tidspunktet NORAS fikk evalueringsoppdraget og fastsatte mandat for gjennomføringen, var Denstad ennå ikke tiltrådt som direktør.

som skulle legges til grunn for den videre oppfølgingen. Det skulle ikke være grunnlag for tvil om kriterier og arbeidets grundighet – evalueringen, ikke andre forhold, skulle være premissgivende for styrets beslutninger.⁴⁵⁷

NORAS hadde oppnevnt et eget utvalg, ledet av professor Preben Munthe, som hadde som oppgave å foreta en kvalitetssikring av evalueringen og dens anbefalinger, og – dersom det var behov for det – ha mulighet for å gi en alternativ vurdering, som en ”second opinion”.⁴⁵⁸ Munthe var i likhet med Denstad meget tilfreds med evalueringsrapporten, og så ikke at det var behov for en særskilt gjennomgang. Etter forslag fra Denstad besluttet NORAS’ styre å avvike utvalget.⁴⁵⁹ Det hadde også betydning at en behandling i dette utvalget ytterligere ville forsinke framdriften i saken. Næringsdepartementet presset på for å motta NORAS’ anbefaling.⁴⁶⁰ Hensynet til FMD og forskningsmiljøets behov for en avklaring spilte trolig også en rolle. Denstad hadde allerede overfor forskningssjef Grønmo i FMD signalisert at hun støttet hovedkonklusjonene og anbefalingene i SSBs evalueringsrapport. Når Munthe-utvalget nå ble lagt ned, ville det bidra til fortgang i behandlingen av rapporten, og det ville ikke bli gitt eventuelle alternative vurderinger, synspunkter eller anbefalinger til NORAS’ styre.

Kampanje mot FMD

Før evalueringen nådde NORAS styre, bidro et presseoppslag til å rette sterk negativ oppmerksomhet mot FMD. I et stort oppslag i bladet *Kampanje*, basert på informasjon fra varehandelens og industriens styrerepresentanter i FMD, ble forskningen stemplet som ”ubrukelig”, og rapportene som teoritunge og uforståelige. Kritikken mot FMD var velkjent og pågått i mange år, het det, uten at den hadde fått noen konsekvenser, offentlige bevilgninger gikk fortsatt til ”navlebeskuelse”.⁴⁶¹ Også *Aftenposten* kommenterte – i mer nøkterne former – den næringslivsbaserte kritikken mot FMD, med referanse til ønsket om praktisk og produksjonsrettet forskning som bedriftene kunne ha nytte av.⁴⁶²

Bredsidene mot FMD viste med all tydelighet at institusjonen i sin daværende form ikke lenger hadde den nødvendige legitimitet. Varehandelens folk hadde kritisert FMD for manglende brukerorientering i en årrekke. Etter at Moe gikk ut av FMDs styre, var tonen også fra Industriforbundet en annen.⁴⁶³ Kritikken mot FMD for manglende brukerkontakt var kjent i NORAS’ styre. Evalueringsrapporten fra SSB ble ikke den eneste, og trolig heller ikke viktigste, premiss for behandlingen av denne saken.

⁴⁵⁷ Internt notat, 06.04.1988. NORAS’ arkiv.

⁴⁵⁸ Oppnevningen av utvalget er omtalt på side 156. Handelsdepartementet var ikke helt tilfreds med utvalgets sammensetning og ba om at brukerrepresentasjonen ble styrket. NORAS stilte seg positiv til dette, men vedtaket ble ikke effektivt fordi Munthe-utvalget ble lagt ned. (Brev fra NORAS til ND, 07.03.1988, vedlagt utkast til evalueringsrapport. NDs arkiv.)

⁴⁵⁹ NORAS’ styremøte 17.03.1988. NORAS’ arkiv.

⁴⁶⁰ Notat til Stoltenberg, 21.03.1988. NDs arkiv.

⁴⁶¹ *Kampanje*, februar 1988. Kopi i HDs arkiv. Oppslaget i *Kampanje* resulterte i en redegjørelse om evalueringen fra den ansvarlige avdelingen til departementets politiske ledelse.

⁴⁶² *Aftenposten*, 16.02.1988. Kopi i HDs arkiv.

⁴⁶³ I et brev til HD fra november 1987 kritiserte NI FMD for liten kontakt med næringslivets brukere, og tok til orde for en modell tilsvarende NTNFs komitésystem for fordeling av midler og prioritering av oppgaver. (Brev fra NI til HD, 24.11.1987. HDs arkiv og NIs arkiv.)

Minimalistisk forslag til styrevedtak

I statsbudsjettet for 1988 ble det over Næringsdepartementets budsjett stilt 3,3 mill kroner til rådighet for et program for markeds- og distribusjonsforskning i NORAS' regi. En del av midlene var forbeholdt kompetanseoppbygging på området. Denne bevilgningen var starten på NORAS' finansielle engasjement innenfor dette forskningsfeltet, og i løpet av vårhalvåret etablerte NORAS en egen programkomité. Rådet planla en større konferanse om sentrale utfordringer for denne forskningen, og spørsmål omkring dens organisering og finansiering sto derfor sentralt på rådets dagsorden.

Evalueringen av FMD skulle behandles på rådets styremøte 28. april. I saksframlegget anbefalte direktøren et vedtak i tre punkter:

- a) Fondet for markeds- og distribusjonsforskning burde bestå som ett forskningsinstitutt.
- b) Evalueringsens forslag om å styrke den faglige ledelsen måtte følges opp, og FMD få et styre med "høyt kvalifiserte brukere og forskere".
- c) Virksomheten skulle i sterkere grad koordineres med aktivitetene ved tilgrensende forskningsmiljøer.⁴⁶⁴

Forslaget var en oppfølging av anbefalingene i evalueringen og tilsynelatende lite kontroversielt. Videreføring av FMD som et eget institutt (pkt a), med om lag samme forskningsfelt som før, var en entydig anbefaling i evalueringen. Også tiltak mot intern fragmentering, for bedre styring og ledelse (pkt b), og for sterkere samordning med andre forskningsmiljøer (pkt c), var viet stor oppmerksomhet i evalueringsrapporten. Forslaget var også i hovedsak på linje med innspillet fra Grønmo (side 164-165), med unntak av styrets sammensetning.

Flere sentrale temaer var imidlertid utelatt fra vedtaksforslaget. Spørsmålet om instituttets framtidige finansiering var ikke tatt opp – utvilsomt et svært viktig tema, og et hovedspørsmål både i IKO-rapporten og SSBs evaluering. Tidligere hadde Denstad overfor Grønmo støttet et synspunkt om at de langsiktige bevilgningene måtte ligge på et høyt og forutsigbart nivå. Heller ikke brukernes rolle i forhold til denne forskningen var reist som et tema, eller hvordan dette kunne ivaretas innenfor nye organisatoriske rammer. I notatet til styret savnet man også en omtale og eventuelt forslag til hva FMDs institusjonelle status skulle være, og denne institusjonens relasjoner til Næringsdepartementet og NORAS – det vil si spørsmålet om eventuell fristilling og tilknytningsform til forvaltningen.

Administrasjonens anbefaling til styret, der de store og potensielt kontroversielle spørsmål ikke var omtalt, framstår derfor som bemerkelsesverdig tamt. Dette kan dels ha skyldtes at direktøren og hennes stab på et egnet tidspunkt ønsket drøfte NORAS' rolle og oppgaver overfor de samfunnsvitenskapelige instituttene samlet, som et særskilt sakskompleks, og ikke relatert til institusjoner enkeltvis. Dels kan det ha ligget til grunn et ønske om å holde disse spørsmålene unna, og dermed dempe konfliktpotensialet omkring denne saken. Det er også nærliggende å peke på Denstads skeptiske holdning til fristilling, og at hun ikke ønsket å løfte dette fram som et tema.

⁴⁶⁴ *Evaluering av FMD*. Notat til styret i NORAS, datert 13.04.1988. NORAS' arkiv.

Kompromissvedtak

Styrets behandling av saken ble annerledes enn det administrasjonen hadde lagt opp til. I stedet for å ta evalueringen til følge og fatte et vedtak i tråd med forslaget, gikk styrets debatt i en helt annen retning. Styret var enige om, heter det i referatet, at det totale omfanget av midler til anvendt samfunnsforskning på markeds- og distribusjonsforskning minst måtte opprettholdes på "dagens" nivå, og fortrinnsvis økes. NORAS' program som var i ferd med å bli sjø satt, var en ny modell for finansiering og styring av forskning på dette området, med et programstyre bestående av både forskere og brukere. Så langt var styrets medlemmer enige. Styret var imidlertid dypt splittet i det spørsmålet saken handlet om – innholdet i den anbefalingen NORAS skulle gi til Næringsdepartementet om FMDs framtid. Konflikten gikk i hovedsak mellom forskerrepresentantene på den ene siden og brukerrepresentantene på den andre.

Forskerrepresentantene Ottar Brox og Jørgen Amdam ønsket å legge evalueringsrapporten til grunn for rådets anbefalinger, som i direktørens forslag til vedtak. Evalueringen hadde vist at forskningen holdt høy kvalitet. FMD burde videreføres som et institutt med rimelig gode og akseptable rammebetingelser, det ville sikre kontinuitet og at den kompetansen som var bygget opp, kunne bevares.⁴⁶⁵

Flere i styret var imidlertid av en annen oppfatning – FMD måtte dreie virksomheten i anvendt retning, rettet mot problemstillinger brukerne var opptatt av, og i større grad sikte mot å dekke deres behov. De kritiske holdningene til FMD ble særlig framført av Kjell Stahl (direktør ved Universitetet i Oslo), som tidligere var statssekretær i regjeringen Willoch og velkjent med politiske vurderinger omkring forskningsinstituttens stilling. Også Inger Louise Valle (direktør i Rasjonaliseringsdirektoratet), tidligere statsråd i regjeringene Bratteli og Nordli, gikk inn for fristilling. Hun hadde som medlem av Forskningspolitisk råd vært med på å anbefale fristilling av forskningsinstitutter, og fristilling av FMD var en videreføring av denne linjen. Dette standpunktet var også basert på et ønske om modernisering av statsforvaltningen, som hun som rasjonaliseringsdirektør var opptatt av. Valle hadde også et annet motiv. Fra sin posisjon i Forbrukerrådet hadde hun i 1970-71 gått sterkt mot at det skulle etableres en institusjon på dette området, og etter at hun ble statsråd i 1971 forsøkte hun å stanse etableringen (jf side 58-59). Valle var fortsatt negativ, og la mindre vekt på den omtalen forbrukerforskningen hadde fått i evalueringsrapporten. Stahl og Valle argumenterte begge for fristilling, og at denne forskning i stor grad burde finansieres fra andre kilder.⁴⁶⁶

Styrelederen, Svein Aasmundstad (direktør i Kredittilsynet), og styrets medlem Anne Kari Lande Hasle (ekspedisjonssjef i FAD) inntok en mellomposisjon. Styrets vedtak lød sin helhet slik:

"NORAS' styre mener at forskningsfeltet bør styrkes og bli mer problemorientert. Generelt vil derfor NORAS' styre foreslå at alle statlige midler til denne forskningen, herunder en vesentlig del av den faste bevilgningen til FMD, samles i en egen

⁴⁶⁵ På styremøtet i NORAS 28.04.1988 var disse til stede: direktør Svein Aasmundstad (leder), direktør Inger Louise Valle, ekspedisjonssjef Anne Kari Lande Hasle, direktør Kjell Stahl, førsteamanuensis Jørgen Amdam (møtte som varamedlem for forskningsleder Helga Hernes), forskningsleder Ottar Brox (møtte som varamedlem for professor Svein Jentoft), og konsulent Inger Rolland (de ansattes representant), foruten administrerende direktør Brit Denstad og andre fra administrasjonen.

⁴⁶⁶ Inntrykk fra styremøtet basert på samtaler med Denstad 02.03.2007, Johnsen 02.03.2007, Lande Hasle 12.03.2010, Grønmo 15.08.2007 og Stø 15.02.2007, de to siste som andrehåndsinformasjon, og på grunnlag av inntrykk som ble formidlet overfor FMD kort tid etter styrebehandlingen.

programbevilgning under et bredt sammensatt programstyre. Bevilgningen bør være åpen for alle interesserte fagmiljøer. Den bør brukes slik at samarbeidet mellom likeartede institusjoner fremmes.

FMD har, ifølge kompetente vurderinger som NORAS' styre har innhentet, et solid faglig miljø. Fra fremtredende brukerhold er det blitt reist innvendinger mot FMDs rolle/ forskningsmessige innretning og om institusjonen er en hensiktsmessig organisasjon for framtidens behov.

NORAS' styre vil derfor foreslå at FMD fristilles og blir gitt mulighet til å konkurrere om midlene i programbevilgningen. Med en slik modell er ikke spørsmålet om nedleggelse like aktuelt, og NORAS' styre vil evaluere FMDs virksomhet sammen med de øvrige institutter som mottar bevilgninger fra NORAS.”⁴⁶⁷

Vedtaketets første ledd, om NORAS' strategiske ansvar og de overordnede prinsippene for styring av forskningen, er i hovedsak lite kontroversielt. Dette punktet fanger også opp elementer i Denstads forslag til vedtak. Introduseringen av et nytt finansieringsregime var allerede besluttet, og impliserte at en vesentlig del av den faste bevilgningen til FMD – uten nærmere presisering av dette begrepet (”fast bevilgning”) – skulle overtas av NORAS.

SSBs evaluering, som i utgangspunktet var grunnlaget for det rådet NORAS var bedt om å gi, var viet bemerkelsesverdig liten oppmerksomhet i vedtaket, og knapt nok kvittert ut. Henvisningen til brukerkritikken i vedtakets andre ledd, kan i den sammenhengen den står, leses som en utbalansering, til en viss grad en grad en underkjenning av evalueringens positive omtale av både forskningens kvalitet av brukerrelevans. Omtalen kan antyde en uenighet eller en kritikk av evalueringen på disse punktene.

Det var det tredje leddet, anbefalingen omkring fristilling og konkurransebasert finansiering gjennom NORAS, som var stridens kjerne. NTNFs forskningsinstitutter hadde gjennomgått en fristillingsprosess, og det var denne modellen som ble ønsket applisert på FMD – virksomheten måtte i større grad baseres på inntekter fra relevante programmer og oppdrag fra offentlige og private oppdragsgivere. Styret ga imidlertid ikke noe nærmere anslag for fordeling av inntektene fra ulike kilder, annet enn at programbevilgningen ville få vesentlig betydning. Styret gikk ikke inn på hvor stor andel en grunnbevilgning skulle utgjøre av instituttets samlede inntekter, men det lå implisitt i vedtaket at den ville bli mindre enn før.

Det var heller ikke angitt hva en fristilling ville innebære eller medføre, eller hva FMD skulle fristilles fra. Relasjonene mellom FMD som samfunnsvitenskapelig forskningsinstitutt og Næringsdepartementet som *bruker* – som i generell forstand hadde vært et hovedanliggende for Sejersted, Valle og andre i Forskningspolitisk råd, ble ikke berørt. Formuleringene om fristilling var utelukkende relatert til finansiering fra eierdepartementet. Imidlertid hadde FMD i følge SSB-evalueringen i liten grad et privat oppdragsmarked å forholde seg til, i motsetning til hva tilfellet var for de teknisk-industrielle instituttene. De økonomiske gevinstene av fristilling var derfor uvisse.

Henvisningen til at dette ville gi mulighet for å søke programmidler fra NORAS, var søkt. FMDs vedtekter ga adgang til å motta midler fra eksterne kilder, dette var i samsvar med eierdepartementets ønske, og institusjonen trengte ikke gå gjennom en fristillingsprosess før

⁴⁶⁷ NORAS. Referat fra styremøte 28.04.1988. NORAS' arkiv.

søknader om forskningsmidler kunne sendes til NORAS eller andre forskningsråd. FMD hadde allerede erfaring med å søke midler fra eksterne kilder, både fra NORAS og andre. De direkte bevilgninger over statsbudsjettet til FMD ble i 1987 redusert med 1,2 millioner kroner (13 prosent) i forhold til året før, samtidig som FMDs inntekter fra andre kilder økte med 1,9 millioner kroner, eller 19 prosent av de samlede inntektene, hvorav en vesentlig del kom fra ”markeds-LOS” i NORAS.⁴⁶⁸

Kommentaren om at nedleggelse ikke lenger var like aktuelt, peker i retning av at dette har vært drøftet som et alternativ. Som tidligere påpekt, hadde Valle tidligere vært sterkt kritisk til etableringen av FMD, og ønsket å styrke forbrukerforskningen, uavhengig og ubundet av næringsrelatert forskning. Utskilling av forbrukerdelen av FMD var for henne fortsatt et aktuelt tema.

I SSBs evaluering var det angitt fire alternative organisasjonsmodeller. Fristilling var ikke eksplisitt omtalt i noen av alternativene. Vedtaket i NORAS’ styre kunne forstås som en kombinasjon av modell 1, videreføring av FMD som institutt, og modell 4, utparsellering gjennom program- og prosjektbevilgninger, det som i rapporten ble kalt en ”ekstremløsning”.

Lande Hasle har i samtale fortalt at vedtaket ble utarbeidet av styrelederen og hun selv. Vedtaket var med sine vage formuleringer et forsøk på å bygge bro mellom de to sidene i styret i denne saken, og en åpning for at den kunne tas opp på ny på et senere tidspunkt. Hensikten var å forhindre at verken deler av styret eller administrasjonen skulle føle seg satt til side.⁴⁶⁹

Likevel fortøner vedtaket seg som et sviende nederlag for NORAS’ administrasjon, og i første rekke for administrerende direktør Brit Denstad. Gjennom sine forberedelser hadde administrasjonen lagt opp til at evalueringen, og den alene, skulle legge premissene for styrets behandling. Dette ble ikke resultatet. Et flertall i styret valgte å se bort fra anbefalingen, og la andre betraktninger til grunn for det vedtaket som ble fattet. Som direktør i det departementstilknyttede INAS hadde Denstad argumentert sterkt og prinsipielt mot fristilling, dels fordi dette kunne bety forverrede økonomiske rammevilkår for instituttene, dels fordi hun så på forskningen i de anvendte samfunnsvitenskapelige instituttene som et kollektivt gode der staten hadde et ansvar. Som direktør i NORAS ble det en av hennes første oppgaver å anbefale fristilling av et institutt, slik styret hadde vedtatt.

NORAS’ vedtak er et element i den fristillingsprosessen som tok til på 1980-tallet. Den var knyttet til overordnede politisk og ideologisk, i noen grad også pragmatisk, begrunnede oppfatninger om statens oppgaver, statlig styring, og prinsipper for fordeling av offentlige midler. Forholdet til den enkelte virksomhet, i dette tilfellet FMD, ser ikke ut til å ha hatt en avgjørende rolle. Anbefalingen om fristilling kom som resultat av en generell politisk anbefaling i regjeringen Willochs forskningsmelding, støttet av den etterfølgende regjeringen Brundtland, og kastet inn i prosessen om FMD fra politisk hold (Stoltenberg og Hanisch), og fulgt opp av representanter i NORAS’ styre som tidligere hadde hatt framskutte posisjoner i norsk politikk, Stahl (H) og Valle (A). Det var ikke Næringsdepartementets embetsverk som tok til orde for fristilling av FMD, og heller ikke det berørte forskningsmiljøet eller NORAS’ administrasjon.

⁴⁶⁸ FMD Årsberetning, 1987.

⁴⁶⁹ Lande Hasle, 12.03.2010. Lande Hasles opplysninger ble gitt med et visst forbehold om nøyaktighet i detaljer. Hun var selv skeptisk til fristilling, men var bundet av regjeringens politikk.

Evaluering – et funksjonelt redskap?

Til tross for at administrasjonen i NORAS hadde gjort et omfattende forarbeid, både før evalueringen ble satt i gang og etter at den var mottatt, fikk evalueringsrapporten med sine anbefalinger begrenset betydning for NORAS' styre. Dette skyldes ikke at det ble stilt spørsmål ved den faglige kvaliteten og holdbarheten i evalueringen, men at det var andre premisser som ble viktigere for styrets vedtak. NORAS forsendelse til Næringsdepartementet besto av to lite korrelerte dokumenter – gjengivelsen av styrets vedtak og SSB-evalueringen.⁴⁷⁰

Departementets initiativ til å få FMD evaluert kom som et alternativ og eventuell utsettelse, og en ”mykere” tilnærming enn en brå omorganisering uten forutgående prosess. En beslutning om eventuell omorganisering skulle fattes på grunnlag av evalueringen og anbefalingen fra NORAS' styre. For Næringsdepartementet var det overordnede formålet at offentlig finansiert forskning på dette området skulle bidra til økt produktivitet, næringsutvikling og økonomisk vekst. Forskningen skulle være til nytte for de berørte næringene, både i et generelt, samfunnsmessig perspektiv og for den enkelte bedrift, og resultere i økt effektivitet i varehandelen.

Fikk departementet det beslutningsgrunnlaget det ønsket gjennom evalueringen? Svaret på dette spørsmålet er trolig nei. For det første omhandlet evalueringen i mindre grad det som var departementets største og viktigste ankepunkt mot FMD, manglende brukerorientering av forskningen. Kritikken fra brukerhold var velkjent, det trengtes ingen evaluering for å underbygge at næringsorganisasjonene ikke var tilfreds med FMD. Selv om det i evalueringen ble vist til at denne type forskning ville gi kunnskap på makronivå for næringen generelt, kunne slik kunnskap, slik organisasjonene oppfattet det, i liten grad omsettes til å gjelde for den enkelte bedrift.

For det andre ble det pekt på svakheter ved FMDs styringsstruktur, styret var for stort og innslaget av forskningskompetanse utilstrekkelig, det fungerte dårlig som møteplass for ulike interessegrupper, og avgrensningen av styrets ansvar i forhold til departementet var uklart. Disse innvendingene var i stor grad rettet mot departementet, som var ansvarlig for Fondets mandat og styrets oppnevning, og i mindre grad mot FMD, som var bundet av de gjeldende institusjonelle rammebetingelser. Også disse forholdene hadde departementet førstehånds kunnskap om, uten å måtte få dette beskrevet i en evaluering.

En viktig premiss for departementets første initiativ til reorganisering av FMD, var en antakelse om at den faglige standarden ved FMD ikke holdt målt etter akademiske kriterier. Dette viste seg ikke å holde stikk. I evalueringen ble det konkludert med at forskningen ved FMD holdt jevnt høy faglig kvalitet. Dette hadde en viss betydning i forhold til vurderingene, både i NORAS og senere i departementet, men var i seg selv ikke avgjørende for de beslutningene som skulle fattes.⁴⁷¹ De viktigste svakhetene som ble framhevet i evalueringsrapporten, var på mange måter knyttet til departementet som eier og forvaltningsinstans. Rapporten ga en omfattende analyse av forskningen på området og en kvalitativ vurdering av FMD, men ga i liten grad støtte til en reorganisering, slik dette ønsket var målbåret av den ansvarlige avdelingen i departementet.

⁴⁷⁰ Brev fra NORAS til ND, 03.05.1988. NDs arkiv. Evalueringen var vedlagt.

⁴⁷¹ En omfattende evaluering som dette inneholder mange elementer, og inntrykket vil være farget av leserens ståsted og oppfatninger. I et departementsinternt notat ble forskningen beskrevet som ”brukbar”, men med metodiske svakheter. (Internt notat, 21.03.1988. NDs arkiv.)

NORAS' vedtak og anbefaling til departementet innebar at SSBs evaluering kunne legges til side som et mindre betydningsfullt dokument i forhold til de beslutningene regjeringen skulle fatte. NORAS' styrevedtak legitimerte en kanalisering av midlene til denne forskningen bort fra FMD.

9.3 Høringsprosess og regjeringsvedtak

Næringsdepartementet mottok NORAS' anbefaling i begynnelsen av mai 1988, og sendte kort etter saken på høring, i to omganger. I den første runden som omfattet et antall departementer – Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Kultur- og vitenskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Finansdepartementet – ba Næringsdepartementet om synspunkter på anbefalingen og evalueringen.⁴⁷² Et tilsvarende brev gikk også til FMD.⁴⁷³

Den andre høringsrunden var avgrenset til de samme departementene, foruten Statsministerens kontor, og gjaldt forslaget til regjeringsvedtak. Disse høringsrundene lå så tett i tid at det er naturlig å behandle dem under ett.

Næringsdepartementets forslag til regjeringsvedtak (andre høringsrunde) inneholdt tre hovedpunkter:

- a. Videreføring av et samlet FMD, fristilling og nye vedtekter.
- b. Ansvaret for markeds- og distribusjonsforskning deles mellom Næringsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet, herunder også delt grunnbevilgningsansvar for det videreførte FMD, i forholdet 2 – 1.
- c. Reduksjon i grunnbevilgning til FMD til 40 prosent, med nedtrapping over en periode.⁴⁷⁴

Forslaget fulgte sentrale hovedspor i norsk forskningspolitikk. Modellen var basert på sektorprinsippet, der hvert departement skulle ha et ansvar for forskning innenfor sin sektor, og innebar at Forbruker- og administrasjonsdepartementet fikk et mer helhetlig ansvar for forbrukerforskningen i Norge. Tidligere hadde forbrukerforskningen ved FMD vært finansiert over Handelsdepartementets budsjett. Denne delen (b) av forslaget var lite kontroversielt. De var de andre delene som skapte debatt departementene i mellom, spørsmålet om samlet eller delt videreføring, fristilling, og redusert grunnbevilgning.

Vurdering og omvurdering i forbrukernes departement

Spørsmålet om en samlet videreføring eller deling var todelt. På den ene siden hadde Næringsdepartementet selv tidligere foreslått en deling der siktemålet var å samordne den næringsøkonomiske forskningen. Departementets første framstøt høsten 1986 innebar at

⁴⁷² Brev fra ND til FAD, UD, FIN og KVD, 11.05.1988. NDs arkiv. Vedlagt dette brevet lå evalueringsrapporten og NORAS brev til ND av 03.05.1988.

⁴⁷³ Brev fra ND til FMD, 11.05.1988. NDs arkiv. Departementet sendte også evalueringen til de institusjonene og organisasjonene som var representert i FMDs styre, men inviterte ikke disse til å levere egne høringsuttalelser, men å fremme sine synspunkter gjennom FMDs styrebehandling av saken. (Brev fra ND til NHF, NKL, NI, LO, Noregs Fiskarlag, Norges Bondelag og Forbrukerrådet, 13.05.1988. NDs arkiv.)

⁴⁷⁴ Brev fra ND til KVD, FIN, FAD, UD og SMK, 14.06.1988. NDs arkiv. Hanisch og SMK sluttet seg til hovedlinjene i Næringsdepartementets forslag, med noen mindre ”margmerknader”. Disse var ikke relatert til det substansielle innholdet i anbefalingene, men var en forsterking av argumentasjonen for det forslaget som var fremmet. (Notatet med merknader fra Hanisch, udatert. NDs arkiv.)

forbrukerforskningen skulle skilles ut og overføres til SIFO, som en konsekvens av restruktureringen.

Spørsmålet om deling kunne også stilles med et annet utgangspunkt, Forbruker- og administrasjonsdepartementet kunne selv ønske å samle forbruksforskningen i SIFO, uavhengig av hvorvidt FMDs øvrige deler skulle integreres med andre miljøer eller ikke. Denne problemstillingen var i høyeste grad aktuell da dette spørsmålet skulle vurderes på ny i 1988.

Vurderingene i Forbruker- og administrasjonsdepartementet startet før Næringsdepartementet sendte saken til høring, og tidligere enn NORAS' styre behandlet saken. Dette departementet hadde fulgt prosessen omkring FMD med spenning, og ved gjentatte anledninger gitt uttrykk for å ha god nytte av forskningen ved FMD generelt, ikke bare forbrukerdelen. Det var, ut fra dette departementets ståsted, mye som talte for å opprettholde et samlet miljø for markeds- og distribusjonsforskning. Eksistensen av et annet organisatorisk alternativ, samling av forbrukerforskningen i SIFO, hadde gjort det mulig å gi aksept til Handelsdepartementets første framstøt for reorganisering og deling av FMD i 1986, og dette var fortsatt en aktuell mulighet. SIFO ville for sin del ønske en slik løsning velkommen. I departementet hersket det imidlertid en viss usikkerhet om forbrukerforskerne ved FMD ville være med på et flyttelass til SIFO.⁴⁷⁵ Spørsmålet om forbrukerforskningen var også relatert til forskningens organisering på rådsnivå. NORAS planla i 1988 et program for markeds- og distribusjonsforskning, basert på finansiering av Næringsdepartementet. Et sentralt spørsmål var om programmet skulle omfatte forbrukerforskning, og eventuelt finansieres også fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet. I dette departementet var man derfor usikker og avventende i forhold til hvilken konklusjon som burde trekkes med hensyn til den framtidige organiseringen av forbrukerforskningen – videreføring av et samlet FMD, eller utskilling og integrering i SIFO.

Da utkastet til evalueringsrapport forelå, men før saken var behandlet i NORAS' styre og sendt til Næringsdepartementet, anbefalte Forbrukeravdelingen overfor sin politiske ledelse at departementet burde gå inn for å beholde forbrukerforskningen som en del av FMD. I et utkast til brev fra forbrukerministeren til næringsministeren ble det lagt til grunn at FMD og SIFO skulle opprettholdes som *separate enheter*, men at forskningen i SIFO og det videreførte FMD skulle *samordnes*, og at institusjonene burde få overlappende styreprerentanter. I tillegg til bevilgninger direkte fra departementene skulle prosjektmidler kanaliseres gjennom NORAS.⁴⁷⁶ Embetsverket i Forbruker- og administrasjonsdepartementet ønsket med dette initiativet å påvirke Næringsdepartementets vurdering i retning av sin primære preferanse – videreføring av et samlet FMD. I tillegg innebar dette initiativet en langt mer aktiv holdning i forhold til FMDs organisering enn tilfellet var høsten 1986, da Forbruker- og administrasjonsdepartementet var uforberedt på Handelsdepartementets initiativ til reorganisering, og ble vitne til en uønsket prosess, for forbrukerforskningen og for FMD som institusjon.

Statsråden, Anne-Lise Bakken, avviste imidlertid anbefalingen fra sitt embetsverk, og ba om et nytt brev med en annen konklusjon – forbrukerforskningen skulle skilles ut fra FMD og

⁴⁷⁵ Yrvin, 23.04.2007.

⁴⁷⁶ Internt notat, 11.04.1988, med utkast til brev vedlagt. FADs arkiv. Forbrukeravdelingen var ledet av ekspedisjonssjef Gerd Sætness, som også var departementets representant i FMDs styre. Ole-Erik Yrvin var hennes vararepresentant og en sentral aktør i FAD i alle saker som angikk FMD.

overføres til SIFO.⁴⁷⁷ Imidlertid nølte administrasjonen med å forme ut et slikt brev. Dette skyldtes ny informasjon fra Næringsdepartementet om at de opprinnelige planer om utskilling og flytting av FMD var lagt til side. Fra et møte mellom de to departementene kunne Forbrukeravdelingen rapportere at man i Næringsdepartementet vurderte motstanden i FMD mot flytting og deling som så sterk at den i praksis ikke lot seg gjennomføre. Dersom et slikt vedtak ble satt i verk, het det i Forbrukeravdelingens rapport, ville forskningsmiljøet ved FMD gå i oppløsning, og for å unngå dette anbefalte embetsverket i Næringsdepartementet overfor sin politiske ledelse å opprettholde FMD samlet. Med en slik konklusjon, het det i den skriftlige rapporten til FADs politiske ledelse, ville begrunnelsen for å skille ut forbrukerforskningen være vesentlig svekket.⁴⁷⁸

Forbrukerminister Bakken var imidlertid ikke overbevist om at en videreføring av forbrukerforskningen i FMD var å foretrekke, og gikk inn for en annen løsning enn det departementets administrasjon anbefalte. Da NORAS' vedtak forelå, med sine vage formuleringer om framtidig organisering og fristilling, endret ikke dette statsrådets preferanser. Bakken ønsket å styrke forbrukerforskningen, og ville fortrinnsvis gjøre dette innenfor en samlet organisatorisk ramme. I det notatet som hun sendte næringsminister Finn Kristensen, etter at NORAS hadde gitt sin anbefaling, skisserte hun to alternative scenarier,

- a) utskilling og overføring av forbrukerforskningen ved FMD til SIFO, eller
- b) kanalisering av bevilgningene gjennom NORAS, med brukerne representert i programstyrer.

Det første alternativet var å foretrekke, het det i notatet, men forbrukerministeren ønsket en nærmere avklaring før konklusjonen ble trukket.⁴⁷⁹ Samtidig ble det i hennes alternativ to åpnet for en annen mulighet, der forbrukersiden kunne gjøre sine interesser gjeldende gjennom et programstyre.

Det framgår ikke av det skriftlige kildematerialet hvorfor hun ønsket å skille forbrukerforskningen ut fra FMD. Vurderingene i Forbrukeravdelingen gikk i en annen retning.⁴⁸⁰ Bakkens framstøt i 1988 har en parallell i en tilsvarende henvendelse i 1971, fra forbrukerminister Valle til handelsminister Kleppe. Valles utgangspunkt den gang var at hun ønsket å styrke forbruksforskningen, mens hun så på markeds- og distribusjonsforskningen som støtte til næringsinteresser, på bekostning av forbrukerne. En ikke uvesentlig del av Arbeiderpartiets stortingsgruppe, med radikale kvinnerepresentanter i spissen, stilte seg bak denne oppfatningen. Både Valles og Bakkens framstøt var politisk motiverte, og ikke et resultat av departementsadministrative anbefalinger.

Det er nærliggende å tro at Bakken i denne saken hadde fått impulser fra eller søkt råd hos nettopp Valle. Disse hadde hatt nær kontakt og samarbeidet gjennom mange år.⁴⁸¹ Valle var for sin del fortsatt opptatt av Fondet, som medlem av NORAS' styre, og hun var i ferd med å

⁴⁷⁷ Ibid. Påtegning i notatet, signert Anne-Lise Bakken, 13.04.1988.

⁴⁷⁸ Internt notat, 26.04.1988. FADs arkiv.

⁴⁷⁹ Notat fra forbruksministeren til næringsministeren, 18.05.1988. NDs arkiv.

⁴⁸⁰ *Organisering av Fondet for markeds- og distribusjonsforskning*. Internt notat, 02.05.1988. FADs arkiv. Forbrukeravdelingen tolket NORAS' vedtak om å etablere "et bredt sammensatt programstyre" til eventuelt å omfatte forbruksforskningen i sin helhet, også FADs forbruksforskingsmidler, noe avdelingen stilte seg kritisk til.

⁴⁸¹ Bakken har i samtale gitt uttrykk for at det er sannsynlig at hun drøftet saken med Valle, men husker ikke konkret at dette skjedde. Hun fant det svært lite sannsynlig at hun ikke fulgte embetsverkets anbefaling uten at dette skjedde på bakgrunn av impulser utenfra. (Bakken, 07.01.2010.)

skrive sine memoarer der det med all tydelighet framgår at hun fortsatt så på FMD som en svært vanskelig sak, en av de vanskeligste sakene hun hadde vært med på å behandle.⁴⁸² Denne saken opptok henne fortsatt. Valles primære preferanse var å styrke forbrukerforskningen, uavhengig av næringsrelatert forskning – slik også Bakken ga uttrykk for i sitt notat til Kristensen.

Næringsminister Kristensen avviste Bakkens primære ønske, at forbrukerforskningen burde skilles ut fra FMD, men gikk inn for hennes andre alternativ. Forbruksforskningen burde styrkes, skrev han i sitt svarnotat, men ikke ved å overføre forskere fra FMD til SIFO. Markeds- og distribusjonsforskningen var en naturlig del av NORAS' arbeidsfelt. Både Næringsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet burde derfor ta aktiv del i rådets arbeid på dette området og være med i NORAS' programstyre.⁴⁸³ Kristensens svar avklarte at FMD skulle opprettholdes samlet, at NORAS ville få en sentral rolle på området, og forbrukerforskningen skulle fortsatt være en del av markeds- og distribusjonsforskningen.

Dialogen mellom Næringsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet fortsatte, men ikke med Bakken som statsråd – hun gikk av i juni 1988.

Samordning av næringsøkonomisk forskning?

Spørsmålet om en omstrukturering av markeds- og distribusjonsforskningen ble i høringsrunden også reist fra en annen kant og med et annet utgangspunkt. Finansdepartementet mente den næringsøkonomiske forskningen burde organiseres etter det samme prinsipp som i statsforvaltningen. Etableringen av ett departement med et bredt næringsøkonomisk ansvar burde få betydning også for organiseringen av den anvendte forskningen på området.

”Styret i NORAS skyv spørsmålet om FMD inn i framtida. ... Etter Finansdepartementet si vurdering må framtida til instituttet sjåast i lys av den omorganisering som har funne stad i statsforvaltninga. Opprettinga av eit næringsdepartement gjer det naturleg å sjå industri-, marknads-, distribusjonsforskning m.m. i samanheng. Organisatoriske endringar som byggjer på administrative løysingar som omfattar både Industriøkonomisk institutt og Fondet for markeds- og distribusjonsforskning synes nærliggande.”⁴⁸⁴

Dette resonnementet, der organiseringen av sektorforskningen i stor grad var betinget av departementsorganiseringen, hadde spilt en rolle da Handelsdepartementet i 1986 tok det første initiativet til en reorganisering av FMD. Stoltenbergs inngrep hadde ledet prosessen i en annen retning. Verken SSB-evalueringen eller NORAS' anbefaling ga støtte til en reorganisering etter Handelsdepartementets opprinnelige modell, snarere tvert i mot. I evalueringen ble det i klare ordelag tatt til orde for økt innslag av tverrgående og sektorovergripende forskning, uten å være bundet av forvaltningens organisering og de ulike departementenes sektoransvar.

Næringsdepartementets politiske ledelse ønsket å bevare et samlet FMD, der forbrukerforskningen fortsatt hadde en plass. Finansdepartementets synspunkt vant derfor ikke fram. Det samlede perspektivet på næringsøkonomisk forskning og sammenhengen

⁴⁸² Valle (1989), s. 96-97.

⁴⁸³ Notat fra næringsministeren til forbrukerministeren, 09.06.1988. Kopi i NDs arkiv.

⁴⁸⁴ Brev fra FIN (ekspedisjonssjef Odd Solbraa) til ND, 06.06.1988. NDs arkiv.

mellom industri- og markeds- og distribusjonsforskning, konkluderte Næringsdepartementet i forslaget til regjeringsvedtak, burde vurderes i den kommende stortingsmeldingen om forskning.⁴⁸⁵

En viktig årsak til at Handelsdepartementet i 1986 orienterte seg mot IØI og fikk Hatling inn som styreleder i FMD, var kontakten med Industridepartementet. Denne kontakten hadde også avgjørende betydning for det utredningsarbeidet som ble satt i gang. Fra 1988 av var de to departementene (ID og HD) samlet, med ansvar for både IØI og FMD, men i ulike avdelinger. På bakgrunn av den prosessen som hadde funnet sted, konkluderte Handelsavdelingen for sin del med at departementet var best tjent med en videreføring av FMD, med om lag samme forskningsområde som før. Dette var også den politiske ledelsens oppfatning. Det er imidlertid grunn til å tro at oppfatningene fra industrisiden i departementet fortsatt gikk i favør av å samle den næringsøkonomiske forskningen, og utskilling av forbrukerdelen fra FMD. Det rådet derfor trolig ulike oppfatninger om den videre prosessen innad i Næringsdepartementets embetsverk. Finansdepartementets prinsipielle synspunkter kan derfor også sees som en støtte til industrisiden i Næringsdepartementet.

Skjult motstand mot fristilling

Statssekretær Stoltenbergs brev fra desember 1986 og NORAS' anbefaling fra april 1988 var en videreføring av fristillingslinjen i forskningsmeldingen fra 1985 og Forskningspolitisk råds anbefaling senere samme år. Næringsminister Kristensen fulgte samme linje. I sitt svarnotat til Bakken reiste han også spørsmål om også SIFO burde fristilles på samme måte som NORAS hadde foreslått for FMD, men konkluderte selv negativt.⁴⁸⁶

Forbruker- og administrasjonsdepartementet var imidlertid på sin side lite komfortabel med anbefalingen om fristilling, både for SIFO og FMD. I et internt notat mente personlig sekretær Synnøve Tronsvang at fristilling var en økonomisk begrunnet trend som kunne innebære at "de pengesterke vil kjøpe forskningsresultater som ikke tjener forbrukeren".⁴⁸⁷ Departementet hadde likevel, konkluderte hun, liten mulighet til å påvirke utviklingen.

Einfrid Halvorsen som hadde overtatt som statsråd etter Bakken, var også kritisk. Fristilling, skrev hun i sin påtegning, innebar at departementet hadde ansvar for å "bevilge midler, men har svært liten politisk styring."⁴⁸⁸ "Det er antagelig lite vi kan gjøre herfra", supplerte Forbrukeravdelingen. "Det vi er noe betenkt over med en slik utvikling, er at forbrukeraspektet lett kan bli borte, og at valg av forskningsoppgaver kan bli styrt av næringsinteresser i for stor grad."⁴⁸⁹ Disse kritiske synspunktene kom bare svakt til uttrykk i

⁴⁸⁵ Notat om forslag til regjeringsvedtak, 22.06.1988. NDs arkiv. Med referanse til at det skulle utarbeides en ny stortingsmelding om norsk forskning, skrev Finansdepartementet tilbake at det var "merkelig å gjera vedtak om å opprettholde status quo no for så å ta spørsmålet opp til ny drøfting til hausten. (Brev fra FIN til ND, 04.07.1988. NDs arkiv.) Regjeringen la fram en ny stortingsmelding om norsk forskning våren 1989. (St.meld. nr. 28 (1988-1989).) Denne meldingen innebar ingen endringer for denne forskningen.

⁴⁸⁶ Notat fra næringsministeren til forbrukerministeren, 09.06.1988. Kopi i NDs arkiv. "Jeg ville tro at dette [fristilling av SIFO] ikke bør skje," skrev han," ut fra ønsket om at SIFO skal være et serviceorgan for FRs [Forbrukerrådets] og FADs løpende behov." (Uthevinger i notatet.)

⁴⁸⁷ Notat i FAD, 16.06.1988, statssekretær Synnøve Tronsvang. FADs arkiv.

⁴⁸⁸ Notat i FAD, 17.06.1988, statsråd Einfrid Halvorsen, 20.06.1988. FADs arkiv.

⁴⁸⁹ Notat fra Forbrukeravdelingen (Sætness/Yrvin) til statsråden, kopi til statssekretær Stein Reegård, 21.06.1988. FADs arkiv.

departementets skriftlige høringsuttalelse, annet enn et ønske om ”en klargjøring av hva som ligger i begrepet fristilling”.⁴⁹⁰

Holdningene i Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde klare likhetstrekk med skepsisen fra forskerhold, slik den blant annet var artikulert fra Brit Denstad i 1986 – det var uklart hva fristilling ville innebære og hvilke økonomiske konsekvenser den ville få, intenderte så vel som ikke intenderte.

Overveielserne i Forbruker- og administrasjonsdepartementet var også et uttrykk for at det på ledende hold i Arbeiderpartiet ikke eksisterte noen felles, konsolidert oppfatning av fristilling som retningsgivende politikk. Dessuten hersket stor usikkerhet om hva fristilling var eller hva en slik omstilling ville innebære. Det kan imidlertid ha hatt en viss betydning for holdningene at statsråd Halvorsen ble rekruttert fra en posisjon utenfor det politiske establishment i Oslo.

I følge Grønlie og Flos framstilling av sentraladministrasjonens historie, utviklet Forbruker- og administrasjonsdepartementet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet fra 1990) fra slutten av 1980-årene seg til å bli en pådriver og et sentrum for reformer i forvaltningspolitikken.⁴⁹¹ Denne framstillingen underbygger ikke en slik beskrivelse. Departementet framsto i 1988 som ukjent med spørsmålet om fristilling. Innenfor forskningen var det den politiske ledelsen i Næringsdepartementet (og tidligere Industridepartementet) som hadde en slik rolle. Forslaget om fristilling av FMD kom ikke som resultat av embetsverkets initiativ, men ble drevet fram av forkjempere for fristilling på politisk hold.

Redusert grunnbevilgning

Spørsmålet om statlige tilskudd i form av grunnbevilgning var svakt berørt i NORAS’ vedtak. Motstanderne av fristilling fryktet at en slik omgjøring ville innebære en vridning bort fra forvaltningen, og at økt eksponering mot et oppdragsmarked ville ha uheldige og uønskede konsekvenser. Dette hadde vært en av hovedinnvendingene mot fristilling fra Denstad og andre i den offentlige debatten. Francis Sejersted hadde imidlertid framholdt at fristilling i første rekke var en fristilling fra brukerne, ikke at de langsiktige bevilgningene skulle skjæres ned.

Ved behandlingen av forskningsmeldingen i 1985 signaliserte et samlet Storting at de statlige grunnbevilgningene til fristilte samfunnsvitenskapelige institutter måtte utgjøre en hovedandel av de respektive instituttenes inntekter. Arbeiderpartiet og SV antydte et nivå på 75 prosent. Det ser imidlertid ikke ut til at disse ytringene hadde bærende betydning for Næringsdepartementets forslag til finansielle rammebetingelser for det framtidige FMD. På bakgrunn av Stortingets drøfting fortøner forslaget om 40 prosents grunnbevilgningsandel seg som lavt. Det var ikke basert på en analyse eller vurdering av hvor mye slike bevilgninger burde utgjøre, eller NORAS’ rolle i organisering og finansiering av slik forskning, men ser langt på veg ut til å bygge på den modellen som var lagt til grunn for fristilling av NTNFI-instituttene, med finansiering fra samme departement. Fristillingen av disse instituttene var i utgangspunktet basert på en modell der 50 prosent av instituttenes inntekter skulle bestå av bevilgninger med et langsiktig formål, med like andeler på grunnbevilgninger og programbevilgninger. Disse bevilgningene (andelene) ble i realiteten lavere, slik det blant annet ble påpekt i Stortinget. Til forskjell fra NTNFI-instituttene var det for FMDs del ikke

⁴⁹⁰ Brev fra FAD til ND, 06.07.1988. ND arkiv. FAD tok ikke noe initiativ til fristilling i forhold SIFO. Også dette instituttet mottok en økende del av sin finansiering fra andre kilder enn eierdepartementet.

⁴⁹¹ Grønlie og Flo (2009), s. 165.

antydnet noe om nivået på programbevilgningene, annet enn at det i NORAS' styrevedtak het at instituttet skulle gis anledning til å søke om midler fra det programmet dette forskningsrådet var i ferd med å etablere, i konkurranse med andre institutter.

Spørsmålet om grunnbevilgningenes relative størrelse var et svært sentralt spørsmål i den interdepartementale høringsrunden om forslaget til regjeringsvedtak.

Finansdepartementet

Finansdepartementet var fortsatt (i departementets andre uttalelse) negativ til den skisserte modellen, både i forhold til organisering og finansiering. Organiseringen av forskningen, ble departementet ved, burde reflektere endringene som hadde funnet sted på departementsnivå, det vil si samling av den næringsøkonomiske forskningen i ett departement. Dersom FMD likevel skulle opprettholdes som egen institusjon, mente Finansdepartementet at en grunnbevilgningsandel på 40 prosent, slik Næringsdepartementet foreslo, var for høy, og viste til at de teknisk-industrielle instituttene måtte klare seg lavere andeler. Den samme normen burde legges til grunn for FMD, og bevilgningene reduseres til 25 prosent over en toårsperiode.⁴⁹² Finansdepartementet relaterte seg til normen for grunnbevilgningene til NTNFI-instituttene, men så bort fra at NTNFI-programbevilgninger var en del av disse instituttens langsiktige finansiering ("strategiske teknologiprogrammer"). Tilsvarende programmer fantes ikke i NORAS. Det planlagte programmet for markeds- og distribusjonsforskningen var åpent, og hadde ikke som mål å være en del av en langsiktig instituttfinansiering.

Utenriksdepartementet

Etter reorganiseringen på departementsnivå i 1988 hadde dette departementet ansvar for utenrikshandel, og var derfor også faglig part i forhold til markeds- og distribusjonsforskning. Utenriksdepartementet hadde ikke innvendinger mot hovedlinjene i Næringsdepartementets forslag. En grunnbevilgningsandel på 40 prosent var imidlertid for høy, uttalte departementet, "mangelfull brukerorientering og ujevn systematisk metodikk" i FMD tilsa at den burde reduseres, og antydnet 30 prosent som et passende nivå.⁴⁹³

Kultur- og vitenskapsdepartementet

Kultur og vitenskapsdepartementets kommenterte ikke forslaget til grunnbevilgningsandel direkte, men to andre forhold av generell karakter. For det første utviklet Norge seg mot et tjenesteytende samfunn, og næringsøkonomisk forskning innenfor tertiærnæringene var lavt prioritert, særlig om man sammenliknet med teknisk-industriell forskning. Innsatsen innenfor forbruksforskning og handels- og distribusjonsforskning burde derfor økes. Det andre forholdet gjaldt utviklingen av FMD som forskningsinstitutt – "på noe lenger sikt [er det] behov for å vurdere FMDs endelig stilling i sammenheng med en bredere drøftelse av den samfunnsrettede instituttsektoren."⁴⁹⁴ Departementet som hadde et koordinerende ansvar for norsk forskningspolitikk, kan ikke betegnes som en sentral premissleverandør i denne aktuelle saken. Departementet kommenterte, men var i denne omgang ikke selv noen pådriver, og ytret seg heller ikke forslaget om å redusere nivået på grunnbevilgningen.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet

Dette departementet kommenterte ikke forslaget til redusert grunnbevilgning i Næringsdepartementets forslag til regjeringsvedtak. Den manglende omtalen av dette

⁴⁹² Brev fra FIN til ND, 04.07.1988. NDs arkiv.

⁴⁹³ Brev fra UD til ND, 21.07.1988. NDs arkiv.

⁴⁹⁴ Brev fra KVD til ND, 20.06.1988. NDs arkiv.

spørsmålet synes overraskende. Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde vernet om sine relasjoner til FMD, ikke bare forbrukerforskningen, men også andre forskningsområder ble omtalt som nyttige og relevante for departementets virksomhet. Dets overordnede perspektiv var å bevare forskningsmiljøet, enten som del av FMD, eller, dersom det viste seg nødvendig, å flytte forbrukerforskningen til SIFO.

I et internt notat der det ble gitt en fylligere omtale av relasjonene til FMD, ble forbrukerforskningens særlige suksess og gode omtale i evalueringsrapporten forklart med den direkte forbindelsen mellom departementet og forskningsmiljøet. Departementet hadde

”gode direkte kontakter med forskerne, ... vi legger stor vekt på å ta initiativ til prosjekter, gi dem oppdrag, og samarbeide om utformingen ... Vi regner med at denne gode kontakten kan fortsette uansett organisasjonsform.”⁴⁹⁵

Forbrukerforskningen hadde gjennom hele FMDs virketid vært finansiert av de direkte bevilgningene fra Handelsdepartementet. I løpet av de siste årene hadde imidlertid Forbruker- og administrasjonsdepartementet i økende omfang gitt egne bevilgninger til gjennomføring av enkeltprosjekter, og det var kontakten omkring slike prosjekter som i særlig grad hadde båret frukter. Når nå departementet som resultat av en beslutning i regjeringen ville få et direkte finansielt ansvar for bevilgningene til FMD, var grunnbevilgningsandelen trolig ikke regnet som avgjørende viktig. FAD ville sørge for at forbrukerforskningen ved FMD ville få nok av oppgaver og nye prosjektmidler.

Regjeringens vedtak

Høringsrunden påvirket i begrenset grad Næringsdepartementets forslag til regjeringsvedtak. Bortsett fra forbrukerminister Bakkens første utspill, var det kun Finansdepartementet som ønsket en omstrukturering. De øvrige departementene, og særlig Forbruker- og administrasjonsdepartementet (etter statsrådsskiftet), ønsket som Næringsdepartementet å opprettholde forskningsmiljøet ved FMD samlet.

Spørsmålet om fristilling ble heller ikke noe *åpent* kontroversielt tema. De interne overveielsene i Forbruker- og administrasjonsdepartementet kom i liten grad til uttrykk utad. FMDs rettslige status og formelle relasjon til forvaltningen, var i utgangspunktet uklar, herunder også spørsmålet om de ansatte hadde rettigheter i forhold til Tjenestemannsloven. Næringsdepartementet tok initiativ til å få dette utredet, men uten at dette skulle forsinke den

⁴⁹⁵ Internt notat fra Forbrukeravdelingen til statssekretær Stein Reegård, 21.06.1988. FADs arkiv.

videre prosessen.⁴⁹⁶ Departementet tok sikte på å omdanne FMD til en stiftelse, der Næringsdepartementet skulle fastsette vedtekter og oppnevne styret.⁴⁹⁷

Ingen av de departementene argumenterte for en *høyere* grunnbevilgningsandel til FMD enn de foreslåtte 40 prosent. I sin sluttvurdering la Næringsdepartementet til grunn at markeds- og distribusjonsforskningen ikke hadde et oppdragsforskningsmarked på samme måte som NTN-systemet i hovedsak hadde, og at tilgangen på offentlige programbevilgninger var begrenset. En grunnbevilgningsandel ned mot 25 prosent ville derfor ikke være til å leve med. Næringsdepartementet konkluderte på denne bakgrunn med å opprettholde forslaget om 40 prosent, med en nedtrapping over to år.⁴⁹⁸

I tråd med Næringsdepartementets forslag fattet Regjeringen i juli 1988 følgende vedtak:

1. FMD opprettholdes som ett forskningsinstitutt, fristilles og ”undergis en organisasjonsmessig tilpasning”.
2. Ansvaret for markeds- og distribusjonsforskning deles mellom Næringsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet, i forholdet 2 – 1.
3. Grunnbevilgningen til FMD reduseres foreløpig til 40 prosent over toårsperiode. Næringsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet har grunnbevilgningsansvar for FMD ”inntil det er foretatt en mer samlet vurdering av denne type institutter”.⁴⁹⁹

Dermed var en foreløpig sluttstrek satt for en politisk prosess omkring FMD og organiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen i Norge.

⁴⁹⁶ I juni 1988 ba ND FAD vurdere spørsmålet om FMDs rettslige status og om *Lov om statstjenestemenn* gjaldt i forhold til de ansatte. ND viste til omtalen av dette i St.meld. nr. 46 (1978-79), der det het at FMDs ansatte hadde de samme rettigheter som andre statsansatte. ND stilte spørsmål om dette kunne være riktig, i og med at stillingene ikke var opprettet direkte i statsbudsjettet. ND mente i stedet at *Lov om stiftelser* fra 1980 ville være mer relevant i forhold til FMD, som eventuelt innebar at de ansatte ville være underlagt Arbeidsmiljøloven, ikke Tjenestemannsloven. I NDs kopi av notatet er det en påtegning fra statssekretær Stoltenberg om at saken hastet av hensyn til budsjettet, og at en avklaring ikke måtte forsinke regjeringens behandling. Det viktigste var å få avklart FMDs betingelser ved fristilling. (Notat fra ND/Handelsavd. til FAD/Forbrukeravd., 30.06.1988, med Stoltenbergs påtegning 01.07.1988. NDs arkiv.) I FAD ble denne saken utredet av Juridisk avdeling som hadde ansvar for generelle forhold omkring statlig forvaltning. FMD hadde en uklar rettslig status, konkluderte avdelingen, og de ansatte sorterte *ikke* under Tjenestemannsloven. (Notat fra Forbrukeravd. til Juridisk avd., 29.08.1988; Notat fra Juridisk avd., FAD, 05.09.1988. FADs arkiv.)

⁴⁹⁷ Internt notat fra Melhus og Tjølsen til Stoltenberg, 11.07.1988. NDs arkiv.

⁴⁹⁸ Internt notat i ND, forberedelse til regjeringens vedtak. Juli 1988. NDs arkiv.

⁴⁹⁹ Gjengitt i brev til FMD, 03.08.1988. Gjenpart i NDs arkiv. I følge et håndskrevet notat fra Karin Stoltenberg ble det gjort en tilføyelse i regjeringsvedtakets pkt. 3; ”... idet det forutsettes at det arbeides for å redusere grunnbevilgningen ytterligere over tid.” (Internt notat, 11.08.1988. NDs arkiv.) Dette er ikke bekreftet i andre kilder og ble ikke kommunisert utad i den videre oppfølgingen.

10 Sluttspill

Regjeringens vedtak fra juli 1988 innebar at FMD skulle videreføres samlet, slik styret, ledelse og ansatte hadde gått inn for, men uten fondsfunksjonen. Institusjonen skulle omdannes til et fristilt, anvendt forskningsinstitutt der en hoveddel av inntektene skulle komme i form av oppdrag og programbevilgninger, blant annet fra NORAS' nye program innenfor dette forskningsfeltet. FMDs framtid fortonet seg likevel usikker. Dette skyldtes for det første usikkerhet om hvilke endringer en fristilling i praksis ville innebære for institusjonens daglige drift og for de ansatte.⁵⁰⁰ For det andre, og viktigere, aktualiserte redusert grunnbevilgning spørsmålet om finansiering – hvilke kilder skulle de øvrige 60 prosent av FMDs inntektsgrunnlag komme fra? NORAS ville åpenbart kunne spille en rolle i denne sammenheng, til en viss grad også Forbruker- og administrasjonsdepartementet, men det ville også måtte hentes inn inntekter fra andre kilder dersom FMDs aktivitetsnivå skulle opprettholdes på samme nivå, og gjerne økes. Særlig finansieringsspørsmålet skulle bli det springende punktet i de videre drøftingene mellom Næringsdepartementet og FMD, og innad i FMD.

Et hovedspørsmål er hvilke reaksjoner regjeringens vedtak ble møtt med i FMD – i ledelse, stab og styre. Det var dette forskningsmiljøet, delt eller samlet, som skulle leve videre med de politiske beslutningene som var fattet. Som tidligere påpekt, var forskningsmiljøet preget av vedvarende usikkerhet på grunn av signalene om en mulig reorganisering, og flere sentrale medarbeidere hadde sluttet.

Forskningsmiljøet og styret hadde i hovedsak stått sammen mot de første reorganiseringsplanene. Imidlertid var styret delt. Flere av brukerorganisasjonene med handelsnæringen i spissen, var sterkt kritisk til FMDs forskningsprofil og manglende brukerorientering.

Formålet med omdanningen var å gjøre om FMD til et anvendt institutt. Utfallet av prosessen ble annerledes enn det departementet i utgangspunktet la opp til. Til slutt i dette kapitlet drøftes årsaker til og forklaringer på at det gikk som det gikk.

10.1 Ankerfeste i NORAS?

FMD mottok informasjonen om regjeringens vedtak i begynnelsen av august 1988. Den forutgående, interne prosessen i regjeringen og departementene fram til vedtaket ble fattet, var ukjent utenfor departementskontorene, også for FMD.

I et enstemmig styrevedtak fra FMD i mai 1988 ble det argumentert for økt forskningsinnsats på området, og for at markeds- og distribusjonsforskningen måtte opprettholdes som et samlet og sammenhengende forskningsfelt.⁵⁰¹ Styret kommenterte ikke, men konstaterte i sin høringsuttalelse til Næringsdepartementet at det ble lagt opp til en fristilling, og at instituttet

⁵⁰⁰ Næringsdepartementet la til grunn at det ville bli etablert et lønssystem utenfor statens regulativer, og en privat pensjonsordning. (Internt notat fra Melhus og Tjølsen til Stoltenberg, 11.07.1988. NDs arkiv.)

⁵⁰¹ FMD Møteprotokoll 3-88. Styremøte 30.05.1988. Høringsuttalelse til Næringsdepartementet. NDs og FADs representanter på styremøtet avholdt seg som sedvanlig fra å avgi stemme i saker som berørte FMDs forhold til forvaltningen. I FMDs vedtak ble det også lagt vekt på at etableringen av NORAS ville bidra til bedre samordning av forskningen på dette området, og at det var etablert et utvalg for markedsforskning i regi av Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (FSU), der alle fem forskningsråd var representert. Grønmo var NORAS' representant i utvalget (fram til høsten 1988). Utvalgets arbeid resulterte i en rapport, jf FSU (1989).

dermed ville bli knyttet til NORAS. De formelle spørsmål omkring fristilling hadde underordnet betydning i de interne vurderingene. Styrets uttalelse var i særlig grad rettet mot instituttets framtidige finansieringsgrunnlag, departementet måtte bidra til å ”sikre en tilstrekkelig stor og langsiktig finansiering av instituttets virksomhet.”⁵⁰²

I tillegg til oversendelsen av styrets uttalelse skrev styreformannen, Sverre Kongshavn, et personlig brev direkte til næringsministeren, der mange av de samme poengene ble gjentatt – oppfølging på grunnlag av evalueringsrapportens anbefaling, videreføring av et samlet FMD, at det ikke var et realistisk og godt alternativ å integrere denne forskningen med hele det næringsøkonomiske forskningsområdet, og at forskningen på området måtte koordineres av NORAS. På ett punkt var Kongshavns innspill særlig tydelig – FMDs finansieringsgrunnlag måtte sikres med ”en tilstrekkelig stor grunnbevilgning”.⁵⁰³

I Stoltenbergs brev fra desember 1986 ble det angitt at FMDs styre selv skulle ha et hovedansvar for institusjonens videre utvikling. Det er lite som tyder på at dette var i samsvar med realitetene. Verken styrets vedtak eller formannens personlige innspill ser ut til å ha hatt betydning da Næringsdepartementet la fram sitt forslag og Regjeringens fattet sitt vedtak i juli 1988. Kun på ett punkt fikk FMD gjennomslag – samlet videreføring. Fondet vant imidlertid ikke fram i forhold til det institusjonen selv var opptatt av i tillegg til samlet videreføring, akseptable finansielle rammebetingelser.

Forskningssjefens ultimatum

Prosessen som hadde pågått siden oktober 1986, hadde tæret hardt på FMD. Sentrale medarbeidere hadde søkt seg bort, stadig var det ansatte og engasjerte som vurderte alternative karrieremuligheter, og noen hadde konkrete tilbud. Tiden arbeidet *mot* forskningsmiljøet. Behovet for en avklaring var påtrengende.

Etter at Næringsdepartementets høringsrunde om FMD var avsluttet, men før regjeringen hadde fattet sitt vedtak, henvendte forskningssjef Grønmo seg både til Næringsdepartementet og NORAS for å orientere om ”den kritiske situasjon FMDs forskningsmiljø befinner seg i”. Den langvarige uklarhet om FMDs framtid hadde svekket mulighetene for å opprettholde et aktivt og attraktivt forskningsmiljø, og det viste seg vanskelig å trekke til seg kvalifiserte forskere, og i særlig grad økonomer med kompetanse innenfor utenrikshandel. Grønmo, som ikke var kjent med Næringsdepartementets vurderinger og anbefaling overfor regjeringen, konkluderte i sitt brev med at en videreføring av FMD måtte baseres på enkelte forutsetninger:

1. En avklaring av FMDs organisering, slik at institusjonens samlede miljø og forskningsprofil kunne opprettholdes.
2. En sikring av FMDs finansieringsgrunnlag, i første omgang for perioden 1989-1993, slik at summen av grunnbevilgning og programbevilgninger for denne femårsperioden ville utgjøre minst 80 prosent av det samlede finansieringsbehovet.

⁵⁰² Brev fra FMD til ND, 31.05.1988, vedlagt uttalelse fra FMDs styre av 30.05.1988. NDs arkiv.

⁵⁰³ Brev fra Sverre Kongshavn til næringsminister Finn Kristensen, 09.06.1988. NDs arkiv. Kristensen noterte på Kongshavns brev at det skulle følge saksdokumentene videre, men responderte ikke på annen måte i forhold til dette innspillet.

3. Avklaring av punktene 1 og 2 må skje innen 1. september 1988.⁵⁰⁴

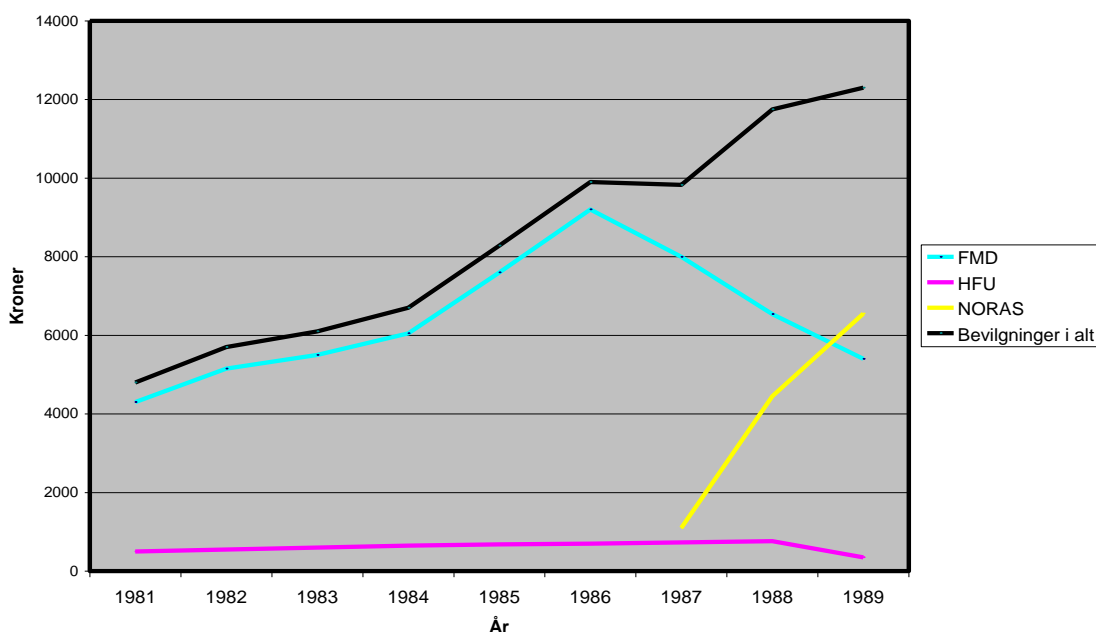
Forutsetningene var langt på veg innenfor rammen av NORAS' anbefaling (pkt 1), og i samsvar med de synspunktene FMDs styre hadde fremmet. Også i SSBs evalueringsrapport og i IKOs rapport om næringsøkonomisk forskning kunne leses som støtte til innholdet i Grønmos brev (pkt 2). Grønmo viste også til at det i evalueringen var tilrådd en opptrapping av instituttets virksomhet til 20 faste FoU-årsverk.⁵⁰⁵

Dersom det ikke lyktes å legge disse forutsetningene til grunn for FMDs videre framtid, konkluderte Grønmo, ”ser vi ingen realistiske muligheter til å unngå ytterligere oppsigelser og å sikre ny rekruttering. I så fall vil det ikke lenger være mulig for FMDs nåværende ledelse å ta ansvaret for institusjonenes videre utvikling.” De ultimative formuleringene var neppe til å misforstå – dersom rammebetingelsene ikke ville være tilstrekkelig gode, ville forskningssjefen gå av.

Programstyrets dilemma

Fra og med 1987 finansierte Handelsdepartementet forskning knyttet til det nasjonale innsatsområdet Ledelse, organisasjon og styring (LOS), det såkalte ”markeds-LOS”, med 1,1 millioner kroner. LOS-programmet var forvaltet av NORAS, og året etter kanaliserte Næringsdepartementet ytterligere midler til dette forskningsrådet, ved et eget program for markeds- og distribusjonsforskning, med en bevilgning på 3,3 millioner kroner første år.

Figur 9.1 Bevilgninger til markeds- og distribusjonsforskning, 1981-1989 (i 1000 kroner)



Kilde: St.prp. nr. 1, HD (1981-1988), ND (1988-89) og FAD (1988-89). Bevilgningene via NORAS omfatter to programmer, Ledelse organisasjon og styring ("markeds-LOS") og Program for markeds- og distribusjonsforskning.

⁵⁰⁴ Likelydende brev fra forskningssjef Sigmund Grønmo, FMD, til ND og NORAS, 15.07.1988. NDs arkiv. På dette tidspunktet hadde Næringsdepartementet fremmet sitt forslag til regjeringen, men vedtaket var ennå ikke fattet.

⁵⁰⁵ Minimumsantallet på 20 FoU-årsverk var om lag det samme som NORAS' referansegruppe for de samfunnsvitenskapelige instituttene gikk inn for. (Hallén (1991), s. 98-101.)

Dessuten ble det lagt til grunn at de midlene som ble ”frigjort” ved en nedtrapping av grunnbevilgningen til FMD, skulle stilles til disposisjon for NORAS’ programstyre. Programmidlene ville derfor etter hvert få en dominerende posisjon, mens de direkte bevilgningene til FMD fra 1987 av viste en klart nedadgående trend, jf figur 9.1.

En del av programmidlene var øremerket for kompetanseoppbygging på området, og på oppdrag fra NORAS hadde Grønmo – i god tid før programmet startet opp – utarbeidet et grunnlagsnotat for dette formålet.⁵⁰⁶ De øvrige midlene skulle rettes mot områder som var prioritert i statsbudsjettet.⁵⁰⁷

I april 1988 oppnevnte NORAS et programstyre som besto av i alt åtte representanter fra forskningsinstitusjoner og ulike brukermiljøer – professorene Preben Munthe (UiO) og Tor Rødseth (UiB), instituttforskerne Tor Selstad (Østlandsforskning) og Anne Marie Berg (AFI), og fra brukersiden Ingegerd Kleppen Rafn (NI), Leif Olsen (NHF), forbrukerombud Kjersti Graver og byråsjef Kari Melhus fra Næringsdepartementets handelsavdeling. Alle disse representantene var rekruttert fra FMDs nære omland. Munthe var en nestor innenfor norsk markedsforskning og hadde fulgt virksomheten ved FMD siden før institusjonen ble etablert i 1971. Han hadde tidligere stilt seg positiv til vurderingene og anbefalingene i SSB-evalueringen. Rødseth satt i FMDs styre i en årrekke og var en av de sentrale støttespillerne til forskningsmiljøet. Også Kleppen Rafn satt i FMD-styret, det samme gjorde Olsen og Melhus (som varamedlemmer), og forbrukerombudet var en av forbrukerforskningens viktigste kontakter og brukere. Sammensetningen reflekterte at programmet ikke bare skulle dekke de områdene Næringsdepartementet prioriterte, også forbrukerforskningen var med. Fra 1989 ville programmet være finansiert også fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet, slik Regjeringens vedtak innebar. Selv om programstyret i hovedsak var velvillig innstilt overfor FMD, var det som kollektiv bundet av de premissene som var lagt. Tre av brukerrepresentantene i programstyret hadde særlig liten individuell handlefrihet. Varehandelens forbund som Olsen representerte, sendte i juni 1988 en høringsuttalelse til Næringsdepartementet der brukerkritikken mot FMD ble gjentatt og forsterket. FMD, het det, kan ikke levere den handlingsinformasjon bedriftene trenger, ”vi trenger noe annet enn FMD, og dette må vi få dekket gjennom NORAS.”⁵⁰⁸ Også Industriforbundet som Kleppen Rafn representerte, hadde sendt en kritisk høringsuttalelse, der fokus var rettet mot behovet for anvendt forskning og økonomisk vekst. Hovedutfordringen for FMD, understreket forbundet, var å dreie forskning og ”bidra til at bedriftene blir bedre til å forstå hvordan markedet fungerer”, mens forbrukerforskningen burde være opptatt av ”kundeatferd, ikke bare forbruksspørsmål.”⁵⁰⁹

Byråsjef Melhus fra Næringsdepartementet hadde stått sentralt i departementets arbeid med reorganiseringen av FMD, og var i særlig grad bundet av Næringsdepartementets behandling og vurderinger. Dette departementet hadde lagt premissene for programstyrets virksomhet,

⁵⁰⁶ Brev fra NORAS til FMD 10.11.1987; Brev fra FMD til NORAS 20.01.1988. NORAS’ arkiv.

Næringsdepartementet var for øvrig ikke helt tilfreds med forslaget til fordeling av midler, og ettersendte en kommentar til FMD om at det burde settes sterkere fokus på kompetanseoppbygging innenfor områder som kunne gi grunnlag for økonomisk vekst. (Brev fra ND til FMD, 26.01.1988. NDs arkiv.)

⁵⁰⁷ St.prp. nr. 1 (1987-88), HD, kap 825. De prioriterte områdene omhandlet økonomisk effektivitet i distribusjonssystemet, studier av eksportmarkeder og faktorer som påvirker konkurransevnen, tjenestesektorens rolle i norsk utenrikshandel, virkninger av offentlige økonomiske tiltak for næringsstruktur og utenrikshandel, økt internasjonalisering av markedet og mulighetene dette innebærer.

⁵⁰⁸ Brev fra NHF til ND, 09.06.1988. NDs arkiv.

⁵⁰⁹ Brev fra NI til ND, 10.06.1988. NDs arkiv.

der en hovedlinje var å kanalisere forskningsmidlene over til en åpen arena hvor flere institusjoner kunne konkurrere om midlene.

Da programstyret var samlet til møte i august 1988, lå både regjeringens vedtak og Grønmos brev på bordet. Dersom grunnbevilgning og programbevilgning til sammen skulle utgjøre minst 80 prosent av FMDs samlede inntekter, ville dette ha svært store konsekvenser for programstyrets disposisjoner. På dette tidspunktet hadde NORAS fortsatt ikke utlyst midler innenfor området, og programstyret hadde heller ikke drøftet nærmere hvordan fordelingen av midlene skulle foregå. Hovedspørsmålet på dette møtet var om det skulle gis noen form for garanti til FMD, slik Grønmo ba om, eller om institusjonelle hensyn skulle settes til side, og støtte kun vurderes på grunnlag av søknader til enkeltprosjekter.

NORAS' programstyre var klemt mellom to hensyn. På den ene siden var programstyret i tidsnød – innen en utlysning og fordeling av midler ville finne sted, sto man i fare for at miljøet ved FMD, som til nå hadde hatt en dominerende nasjonal posisjon innenfor dette feltet, ville gå i oppløsning. Dette ville innebære en alvorlig svekkelse av markeds- og distribusjonsforskningen, noe som tilsa en særbehandling av FMD. På den andre siden var programstyrets muligheter begrenset, både formelt og reelt. Dersom det besluttet å garantere midler til FMD, ville dette begrense programstyrets handlingsrom til nesten ingenting. Dessuten ville NORAS' strategiske ansvar som nasjonal konkurransearena, bli undergravet.

Tabell 9.1: NORAS program og FMDs budsjett. Et regneeksempel (mill kr)

	1988	1989	1990
FMDs driftsbudsjett	9,4	9,4	9,4
80 prosent av driftsbudsjett (A)	7,5	7,5	7,5
Bevilgning til FMD over statsbudsjettet (B)	6,5	5,2	3,8
Programbevilgning i henhold til Grønmos forutsetning ($C = A - B$)	1,0	2,3	3,7
Programmets budsjett			
”Ordinære” midler til programmet (D)	3,3	3,3	3,3
”Frigjort” fra FMD, overført til programmet (E)	0,0	1,3	2,7
Programmets samlede budsjett ($F = D + E$)	3,3	4,6	6,0
Forutsatt programbevilgning til FMD ($G = C$)	1,0	2,3	3,7
Programmets gjenstående midler til andre institusjoner ($H = F - G$)	2,3	2,3	2,3

Regneeksemplet i tabell 9.1, der tallene ble utarbeidet av NORAS' programkoordinator, viser budsjettkonsekvensene av å gi bevilgninger i det omfang Grønmo og FMD ønsket. Eksemplet er basert på budsjettall for 1988. Det er forutsatt at de årlige bevilgningene til programmet ville baseres på samme nivå som i 1988, med tillegg av de ”frigjorte” midler fra FMDs grunnbevilgning.⁵¹⁰ I følge notatet utgjorde grunnbevilgningene i 1988 ca 70 prosent av FMDs budsjett. I regneeksemplet ble disse redusert til 55 prosent i 1989 og 40 prosent i 1990.

Som regneeksemplet viser, ville en forutsetning om at grunnbevilgning og programbevilgning til sammen skulle utgjøre 80 prosent av FMDs budsjett, innebære at veksten til programmet i

⁵¹⁰ Internt notat, 23.08.1988. Program for markeds- og distribusjonsforskning. NORAS' arkiv.

form av ”frigjorte” midler fra FMD, i sin helhet ville bli rekanalisert til FMD. I praksis ville ingen omfordeling finne sted. Intensjonen om å gi NORAS økende betydning som nasjonal konkurransearena på dette området, ville i realiteten være falt bort.

Kompromissforsøk

Programstyret valgte ikke å gå inn på Grønmos forutsetninger, men forsøkte i stedet å finne en mellomløsning. For det første var programstyret innstilt på å gi midler til kompetanseoppbygging til FMD, og oppfordret institusjonen til å sende en søknad om midler til så snart som mulig. Midlene var ikke utlyst, og FMD ville bli særbehandlet. Dette var i seg selv var en betydelig innrømmelse på bekostning av andre institusjoner. Den resterende del av programmets midler, het det i referatet fra møtet, ville bli lyst ut offentlig.

For det andre fattet programstyret et vedtak, i form av en *velvillighetserklæring*;

”Programstyret konstaterer at FMD er et sentralt forskningsmiljø i markeds- og distribusjonsforskningen i Norge, og vi antar at dette også vil være situasjonen i framtiden. Dette vil bli lagt til grunn for programstyrets bevilgninger i framtiden.”⁵¹¹

Ingen garantier ble gitt, men programstyret ga tydelige signaler om velvilje og forståelse. Programstyret må sies å ha strukket langt for å komme FMD i møte, særlig dersom man ser erklæringen i lys av det vedtaket NORAS’ styre fattet i april, der det ble understreket at det nye programmet for markeds- og distribusjonsforskning var åpent for alle interesserte fagmiljøer.

Det er mer enn tvilsomt om programstyret, dersom det hadde villet, kunne imøtekomme FMDs ønsker fullt ut. En fastsatt programbevilgning over en periode på fem år, slik Grønmo ønsket seg, der beløpet var fastsatt på forhånd, ville ha karakter av å være en skjult grunnbevilgning, og i hovedsak ha opphevet virkningene av regjeringens vedtak. NORAS’ handlingsrom var begrenset, både finansielt og politisk, og garantier om langsiktige bevilgninger i det omfanget FMD ba om, var ”umulig”. En slik binding ville gjøre programstyrets handlefrihet illusorisk, og NORAS ville ikke få den strategiske rollen i forhold til forskning på dette området, slik det var forutsatt fra departementet og NORAS selv hadde gått inn for.

10.2 Havari

Anstrengelsene for å sikre FMD en framtidig finansiering der grunnbevilgning og programbevilgning til sammen skulle utgjøre 80 prosent, førte ikke fram. I sin skriftlige redegjørelse til styret konkluderte Grønmo med at var det lite som tydet på at bevilgningene til forskningsfeltet ville øke vesentlig, slik at mulighetene for å høste av offentlige bevilgninger ville være begrenset. Den andre, og for FMD minst like viktige hovedkonklusjonen, var at garantiene ikke var gode nok til at institusjonen kunne trekke til seg forskere med høy kompetanse. Redegjørelsen munnet ut i en dramatisk konklusjon:

”Den avklaringen av FMDs finansiering som nå foreligger, utgjør neppe et godt nok grunnlag for å rekruttere de nye forskere som trengs til erstatning av den kompetansen

⁵¹¹ Vedtak i NORAS’ programstyre for markeds- og distribusjonsforskning, 18.08.1988, gjengitt i brev til FMD av 29.08.1988. NORAS’ arkiv.

vi har mistet. På dette grunnlag kan vi ikke anbefale ny utlysning av de ledige stillingene.”⁵¹²

Dette var langt på veg ensbetydende med at de foreliggende rammebetingelsene ikke ga grunnlag for videre drift.

Grønmo leverte sin oppsigelse da styret var samlet til møte i september 1988. Det samme gjorde to av forskningslederne, Øyvind Horverak (innenlandsk distribusjon) og Ole Gjølberg (utenrikshandel).⁵¹³ I referatet fra møtet er oppsigelsene begrunnet slik:

”Slik administrasjonen vurderer det, er den langsiktige garantien for finansieringen av virksomheten ikke tilstrekkelig god for å sikre den kompetanse som finnes i miljøet, samt å rekruttere ny kompetanse til erstatning for den som var gått tapt i løpet av denne langvarige prosessen. ... ytterligere belastninger for miljøet ville bli resultatet dersom beslutningen ble utsatt.”⁵¹⁴

Styret delte ikke disse pessimistiske vurderingene. Særlig beklaget styrets formann Grønmos beslutning, og oppfordret til revurdering. Han mente det ville være rike muligheter for bevilgninger fra offentlige kilder, i første rekke fra NORAS’ program på området, og viste til det foreliggende forslaget til statsbudsjett for 1989. Heller ikke for ham og styret for øvrig var resultatet av prosessen den man hadde ønsket. Nedtrappingen av bevilgningene ville være vanskelig å håndtere og gjøre situasjonen for FMD vanskeligere, men likevel ikke verre enn at den var til å leve med. Dessuten hadde NORAS’ programstyre gitt sterke og velvillige signaler. Styret oppfattet det også som positivt at bevilgningene til markeds- og distribusjonsforskningen skulle deles mellom Næringsdepartementet og Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

Selv om Grønmo tolket budsjettssignalene noe mindre optimistisk enn styret, og især styrets leder, var det likevel ikke dette i seg selv avgjørende for hans og ledelsens vurderinger. I begrunnelsen for oppsigelsen var det ikke tilgangen til programmidler eller oppdrag det ble lagt vekt på, og for det påfølgende året var instituttets inntekter allerede sikret. Grønmos vurderinger var ikke rettet mot manglende mulighet for å konkurrere om *forskningsoppdrag*, men institusjonens evne til å trekke til seg *forskere*. Til det trengtes langsiktig finansiering i tilstrekkelig omfang, som ga større handlefrihet og større selvstendighet enn det løpende oppdrag ga rom for. Siden høsten 1986 hadde Næringsdepartementets framstøt for deling og flytting, som i realiteten ville innebære en avvikling, blitt oppfattet som en vedvarende trussel mot forskningsmiljøet. I løpet av denne perioden var institusjonen blitt tappet for flere av sine mest erfarne og kompetente forskere, og det hadde ikke lyktes å erstatte disse i form av nytilsetninger. Dersom disse skulle kunne erstattes, måtte vilkårene for forskning være tilstrekkelig attraktive.

Bak og til dels skjult av disse vurderingene, lå det også ulike syn på hva slags institusjon FMD skulle være. En hovedpremiss i for regjeringens vedtak, basert på Næringsdepartementets vurdering, var at *anvendt forskningsinstitutt*, rettet mot ulike brukeres behov for forskning og utredninger. I tillegg til offentlige

⁵¹² FMD Styredokument nr. 13-88. Styremøte 08.09.1988. Grønmos mapper.

⁵¹³ Alle disse gikk etter hvert over i andre posisjoner, Grønmo til et tidsbegrenset engasjement som professor ved BI og deretter til professorat ved UiB, Gjølberg til professorater ved NHH og NLH, og Horverak til en forskerstilling ved SIFA.

⁵¹⁴ FMD Møteprotokoll nr. 5-88. Styremøte 08.09.1988.

finansieringskilder, skulle det også i en viss utstrekning søkes finansiering fra mulige private oppdragsgivere.

For Grønmo og ledelsen i FMD var spørsmålet om å *overleve* som anvendt forskningsinstitutt ikke sakens kjerne, men hva slags virksomhet institusjonen skulle utføre. For ham og forskningsmiljøet var akademisk meritterende forskning viktigst, mens dens brukerrelevans kom i andre rekke. Den faglige kvaliteten var det avgjørende kriterium ved vurderinger av forskningsrapporter, ved tilsetninger av forskere, eller når ansatte som søkte opprykk.

Det var denne grunnleggende virkelighetsoppfatningen om hva slags institusjon FMD skulle være og hva som var målet for virksomheten, som kom til uttrykk i oppsigelsene i september 1988. En nedtrapping av de langsiktige bevilgningene ville, slik Grønmo og ledelsen vurderte det, måtte få store konsekvenser. Til tross for et velvillig programstyre i NORAS og andre støttespillere, måtte FMD nødvendigvis i økende grad rette mot oppmerksomheten mot oppdragsmarkedet, brukere og inntektsmuligheter.

Bergingsforsøk

Oppsigelsene gjorde FMDs situasjon akutt. På styremøtet ble formannen og nestformannen, Kongshavn og Rødseth, bedt om å sondere ulike muligheter for en videreføring med tilknytning til andre institusjoner, og å rapportere situasjonen til departementene. Få dager senere skisserte Kongshavn og Rødseth på et møte med de to departementene tre alternative modeller til statssekretærene Stoltenberg (ND) og Reegård (FAD). Alternativene var, i prioritert rekkefølge:

1. FMDs forskningsmiljø gjenoppbygges i sin helhet.
2. FMD i sin helhet integreres med et annet forskningsmiljø.
3. FMD deles. Forbrukerforskningen fusjoneres inn i SIFO og de to øvrige områdene samordnes med en annen relevant institusjon.⁵¹⁵

På dette tidspunkt hadde store deler av staben sluttet eller var på veg ut. Kun forbrukerforskningsmiljøet var noenlunde intakt. Alternativ 1 ble i denne omgang aldri vurdert som reelt. Dersom FMD skulle gjenreises som forskningsinstitusjon, ville dette kreve en ny start. Gjenreisning på ruinene av FMD syntes umulig.

En videreføring kunne imidlertid skje dersom FMD knyttet seg til en annen institusjon, enten i form av en samlokalisering og faglig samarbeid, eller i form av en fusjonering. I praksis la derfor Kongshavn og Rødseth alternativ 2 til grunn for bergingsforsøket. Problemet med en samlet integrering med et annet forskningsmiljø, var at det ikke fantes noe forskningsmiljø som ble oppfattet som akseptabelt og relevant for *hele* FMD og *begge* de to departementene. På møtet med departementene ble ulike institusjonelle tilknytninger luftet. For forbrukerforskningen var SIFO det mest nærliggende alternativet. SIFO ville ønske en overføring av FMD velkommen.⁵¹⁶ Dette ble imidlertid aldri vurdert som noe reelt alternativ,

⁵¹⁵ Referat fra møte i ND, 14.09.1988. NDs arkiv. Til stede på møtet var også Tjølsen og Melhus (referent) fra ND, og Sættness og Yrvin fra FAD.

⁵¹⁶ *Omorganisering av FMD, konsekvenser for FAD*. Notat, forbrukeravdelingen i FAD, 15.08.1988. FADs arkiv. I følge dette notatet foretrakk direktør Eli Bergan ved SIFO at FMD ble overført til sin institusjon *en bloc*. I det samme notatet ble det vurdert hvilke finansielle konsekvenser en slik hel eller eventuelt en delvis overføring ville få for SIFO, og det ble antydnet en finansieringsmodell tilsvarende den som var vedtatt for FMD, men med høyere grunnbevilgningsandel, ”for eksempel 80 prosent”.

verken for de øvrige delene av FMD eller i forhold til Næringsdepartementet, og kom aldri lenger enn til tegnebrettet.

Kongshavn og Rødseth luftet muligheten for en samlokalisering med Bedriftsøkonomisk institutt (BI). Imidlertid ga statssekretær Reegård klart uttrykk for at en BI-tilknytning ville være svært problematisk i forhold til forbrukerforskningen. Samtidig var Forbruker- og administrasjonsdepartementet opptatt av å få til en samlet løsning for FMD. For Næringsdepartementet stilte saken seg annerledes – en løsning med BI var fullt ut akseptabel, med eller uten forbrukerforskningen. Tjølsen hadde allerede samme dag som styremøtet i FMD var avholdt og ledelsen hadde levert sine oppsigelser, rapportert til statssekretær Stoltenberg at situasjonen aktualiserte overføring av forbrukerforskningen til SIFO, noe departementet kunne ”leve med”.⁵¹⁷

Møtet i departementet viste at både alternativ 1 (gjenreisning) og 2 (integrering med annet forskningsmiljø) ville være vanskelig å få gjennomført. BI var det eneste alternativet som ble trukket fram som en samlet mulighet, men møtt med en uttalt skepsis fra forbrukernes talspersoner. Ingen konklusjon ble trukket – og Kongshavn og Rødseth arbeidet videre for å få til en løsning.

Det kan stilles spørsmål ved Forbruker- og administrasjonsdepartementets disposisjoner i forhold til målet om å bevare FMD samlet. Departementet var på forhånd kjent med at en sterkt redusert grunnbevilgning ville skape betydelige reaksjoner i FMD, men unnlot å reise dette spørsmålet da dette var aktuelt, det vil si i den interdepartementale høringsrunden til Næringsdepartementets forslag til finansieringsmodell. Selv om forbrukernes departement for egen del ville sørge for tilstrekkelig med midler til forbrukerforskningen, ville dette i seg selv ikke være tilstrekkelig til å sikre (hele) FMD framtidig drift. Departementet, med støtte fra Forbrukerrådet, ønsket en samlet videreføring, men unnlot å bidra til dette i den politiske prosessen, før havariet ikke lenger var til å unngå.

Forbruker-nei til Bedriftsøkonomisk institutt

Forbruker- og administrasjonsdepartementet skisserte etter møtet med Kongshavn og Rødseth for sin del tre aktuelle og alternative opsjoner,

- i. FMD knyttes samlet som én enhet til BI,
- ii. FMD knyttes til BI, men de av forbruksforskerne som ønsker det, kan gå over til SIFO, eller
- iii. forbruksforskingsdelen overføres i sin helhet til SIFO.⁵¹⁸

Ifølge notatet ville de fleste ved FMD foretrekke en samlet løsning, med så mye som mulig av forskningsmiljøet intakt. Innenfor en slik ramme syntes en tilknytning til BI å være det mest aktuelle alternativet – kanskje det eneste. En tilknytning til BI hadde imidlertid liten appell i forbrukernes departement. Dette skyltes dels at en slik tilknytning etter departementets vurdering ikke ga noen faglig merverdi for forbrukerforskningsmiljøet, dels fordi BI ble oppfattet som en institusjon orientert mot næringsinteresser, mens forbrukerinteresser sto lavere i kurs. BI-løsningen ville derfor være problematisk. Dertil kom det at FMDs forskningsleder på området, Stø, for egen del ikke ville følge med ved en eventuell tilknytning

⁵¹⁷ Notat fra ekspedisjonssjef Tjølsen til statssekretær Stoltenberg, 08.09.1988. NDs arkiv.

⁵¹⁸ Notat om Fondet og forbruksforskning, 18.10.1988. FADs arkiv.

til BI. I et eget, personlig notat til departementet gikk Stø klart i favør av en tilknytning til SIFO, og ville for egen del søke å få til en slik løsning, selv om et FMD for øvrig, også forbrukerforskerne, ble knyttet til BI.⁵¹⁹ Dette personlige og konfidensielle notatet viser at det innad i FMD hersket ulike oppfatninger og konflikterende interesser i forhold til den framtidige organiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen – konflikter som i dette tilfellet også ble reflektert i eksterne relasjoner. Også for alternativ ii), overføring til SIFO basert på individuelle valg, var konklusjonen negativ. Dersom spørsmålet om framtidig tilhørighet ble overlatt til den enkelte forsker, konkluderte departementet i sitt interne notat, ville det være fare for at forskningsmiljøet ble fliset opp. En slik løsning kunne dessuten oppfattes som om departementet for egen del ikke hadde noe synspunkt i saken.

Forbruker- og administrasjonsdepartementets politiske ledelse besluttet derfor å ta initiativ til å få overført hele ”sin” del av FMD til SIFO. I et brev til Næringsdepartementet – før saken hadde vært behandlet i FMDs styre – ble det gitt uttrykk for at en tilknytning til BI var ”helt uegnet for forbruksforskningens del”.⁵²⁰ En slik løsning gjorde at saken måtte behandles i regjeringen på ny. Etter forslag fra forbrukerministeren vedtok Regjeringen å foreslå overfor Stortinget at FMD skulle deles, ved at forbrukerforskningen skulle overføres til SIFO, mens Næringsdepartementet fortsatt ville ha ansvar for den øvrige del av instituttet.⁵²¹ Dette vedtaket ble fattet på samme tid som FMDs styre vurderte stillingen på ny.

FMD-styrets anbefaling

Kongshavn og Rødseth, ukjente med Forbruker- og administrasjonsdepartementets interne vurderinger og påfølgende beslutning i Regjeringen, arbeidet for en løsning der FMD ble ført videre som ett samlet forskningsmiljø. Planen var at FMD skulle samlokaliseres og inngå i et faglig samarbeid med en annen institusjon, fortrinnsvis en høyere undervisningsinstitusjon i Oslo-området (deres alternativ 2). Da saken ble rapportert inn til FMDs styre i slutten av oktober 1988, konkluderte de med å anbefale en tilknytning til Bedriftsøkonomisk Institutt som det mest interessante og faglig mest nærliggende alternativet. Rødseth og Kongshavn var kjent med at ikke alle i forskningsmiljøet ville støtte opp om og stille seg bak forslaget, men noe bedre alternativ var ikke funnet.

I styrevedtaket, som ble fattet mot stemmen til Forbrukerrådets representant, Per Anders Stalheim, het det:

”Styret tolker Regjeringens vedtak [fra juli 1988] dit hen at FMD skal opprettholdes som et samlet og selvstendig institutt for markeds- og distribusjonsforskning. Styret er kommet til at en samlokalisering og praktisk samarbeid med en høyere undervisningsinstitusjon i Oslo-området vil bidra positivt til en oppbygging og videreutvikling av FMD og generelt til en styrking av markeds- og distribusjonsforskningen i Norge. Flere læresteder kan være aktuelle. Etter en samlet vurdering synes Bedriftsøkonomisk Institutt å peke seg ut som særlig interessant, idet dets forskning og undervisning ligger nær opp til FMDs virkeområder.”⁵²²

⁵¹⁹ Notat fra forskningsleder Eivind Stø, FMD, til FAD, 20.10.1988. FADs arkiv.

⁵²⁰ Brev fra FAD (statssekretær Reegård) til ND, 24.10.1988. Kopi i FADs arkiv.

⁵²¹ Regjeringens vedtak framgår av notat i FAD, 31.10.1988. FADs arkiv.

⁵²² FMD Møteprotokoll nr. 6-88. Styremøte 27.10.1988; Brev fra FMD til ND, 28.10.1988. NDs arkiv. I en protokolltilførsel ga Stalheim uttrykk for at forbrukerforskningens plass måtte opprettholdes, også innenfor rammen av en BI-løsning, blant annet ved et fortsatt nært samarbeid mellom SIFO og FMD. Et samlet styre sluttet seg til dette.

Styrets behandling av saken pågikk parallelt med at Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde sine overveielser, som munnet ut i Regjeringens vedtak om å overføre forbrukerforskningen til SIFO. En samlet løsning, slik FMDs styre gikk inn for, var derfor ikke lenger et aktuelt alternativ. Premissene for en samlet videreføring var falt bort. Styrets vedtak var ikke gjennomførbart.

Som vanlig var i slike saker, tonet ikke departementsrepresentantene flagg, men forholdt seg i ro og avholdt seg fra å votere. Trolig var Stalheim kjent med vurderingene i ”sitt” departement, men ut over dette er det ingenting som tyder på at overveielsene på departementsnivå var kjent. Heller ikke Stø, som hadde svært nære kontakter i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, var kjent med beslutningen om å overføre forbrukerforskningen til SIFO, en overføring han selv (Stø) sterkt hadde gått inn for. Da styret anbefalte en tilknytning til BI, reagerte Stø umiddelbart med å trekke seg som forskningsleder.⁵²³

Utskilling og oppløsning

Forbruker- og administrasjonsministeren ba på grunnlag av Regjeringens fornyede vedtak, Stortinget om å justere budsjettet for 1989. Departementet begrunnet omrokingen med at et flertall i FMDs styre hadde gått inn for samlokalisering med Bedriftsøkonomisk institutt, som ut fra et forbrukerståsted ikke var akseptabelt – ”forbruksforskningen [må] drives uavhengig av næringsinteresser.”⁵²⁴ Referansen til FMDs styrevedtak skjulte at overføringen *de facto* hadde karakter av en redningsaksjon, og at regjeringen hadde besluttet overføringen av forbrukerforskningen *før og uavhengig av FMDs styrebehandling*. Styrevedtaket tjente kun som legitimering, men hadde ingen betydning for sakens reelle innhold.

Regjeringens vedtak var stikk i strid med anbefalingen fra FMDs styre. Da FADs brev til Stortinget ble kjent, trakk styrets leder og nestleder seg fra sine verv med umiddelbar virkning.⁵²⁵ Dermed var FMD uten et fungerende styre og uten forskningsledelse, og var i realiteten oppløst.

Regjeringsvedtaket innebar slutten for FMD som et samlet miljø for markeds- og distribusjonsforskning. Innen årets utgang var oppdelingen et faktum. FMD dro fra sine lokaler i Oslo i retning Bærum – et flyttelass gikk til SIFO på Lysaker og et til BIs lokaler i Sandvika. Miljøet innenfor forbrukerforskning var intakt (med unntak av forskningssjefen), og kunne videreføre virksomheten innenfor nye institusjonelle rammer. De næringsrelaterte delene av FMD var det verre stilt med. Gjennom de to siste årene var det pågått en betydelig årelating, og ytterligere flere var på vei ut. Forskningen på området måtte gjenreises fra grunnen av.

⁵²³ Stø har for egen del begrunnet sin motstand mot tilknytning til BI ikke primært skyltes institusjonens faglige profil, men at en slik tilknytning ville gi forbrukerforskningen et uheldig *image*. (Stø, 15.02.2007.)

⁵²⁴ Brev fra FAD til Stortinget, 09.11.1988. FADs arkiv. Det Stortinget vedtok, var å flytte FADs andel av bevilgningen til FMD for 1989 til det budsjettkapitlet SIFO sorterte under, og opprette et antall stillingshjemler. Beløpet var basert på regjeringens vedtak om en nedtrapping av grunnbevilgningene til FMD, og derfor ikke tilstrekkelig til å fullfinansiere de nye stillingene ved SIFO. Slik ble også SIFO sterkere eksponert mot oppdragsmarkedet.

⁵²⁵ Brev fra Sverre Kongshavn og Tor Rødseth til ND, 14.11.1988. NDs arkiv.

Det tok imidlertid noe tid før den nye, reorganiserte institusjonen ble etablert. Dette skyltes at Finansdepartementet holdt fast på sin motstand mot å videreføre FMD uten samordning av den næringsøkonomiske forskningen. Dessuten argumenterte Finansdepartementet for en ny behandling i regjeringen fordi en samlokalisering med BI ikke var en del av premissene for regjeringens vedtak.⁵²⁶ Etter en avklaring på politisk nivå ga imidlertid også Finansdepartementet etter hvert grønt lys for omleggingen.⁵²⁷ I begynnelsen av mars 1989 vedtok regjeringen å omdanne FMD til en privat næringsdrivende stiftelse, *Norsk institutt for markedsforskning*.⁵²⁸

10.3 Hvorfor oppløsning og avvikling?

Omorganiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen og avviklingen av FMD må forklares både ut fra allmenne utviklingstrekk og forhold relatert til denne institusjonen spesielt. De endringene som fant sted i norsk forskningspolitikk, er en hovedfaktor, og i særlig grad etableringen av NORAS. Dette rådet fikk et ansvarsområde som inkluderte hele FMDs virkefelt. Selv om Handelsdepartementet i første omgang strittet i mot å overlate ansvaret for forskningen på sitt ansvarsområde til det nye rådet som var under etablering, var dette en posisjon som det etter hvert ble svært vanskelig å opprettholde. Dette vil bli utdypet i kapittel 11.

Etableringen av NORAS er imidlertid ikke alene tilstrekkelig til å forklare at forskningsmiljøet gikk i stykker. Det Regjeringen vedtok i juli 1988, var å omdanne FMD til et anvendt oppdragsinstitutt. Resultatet ble annerledes. Forbrukerforskningen ble overført til SIFO, mens de øvrige delene formelt ble reetablert som en stiftelse, samlokalisert med BI, men måtte bygges opp igjen på ny. Årsakene til at prosessen fikk et slikt resultat, må søkes i spesielle forhold omkring FMDs situasjon, og ut fra de begivenhetene som fant sted i de siste årene av FMDs virketid.

En særskilt plante i faunaen av norske forskningsinstitusjoner

FMD var konstruert som et forskningsråd, med et stort, partssammensatt styre. Et stort flertall av styret kom fra brukersiden, de fleste fra næringsorganisasjoner. I evalueringen ble det pekt på som et problem at styrets samlede forskningskompetanse var liten, og at styret i liten grad evnet å samle seg om prioriterte forskningsoppgaver. På 1980-tallet fungerte FMD langt på veg som et rent forskningsinstitutt, mens fondsfunksjonen var marginal, fram til den ble endelig avviklet i 1987. Som institutt var FMD mer eller mindre fullfinansiert. Innslaget av eksterne inntekter hadde en viss betydning på 1980-tallet, men i mindre grad enn det Handelsdepartementet ønsket. Brukere og interessegrupper hadde begrenset betydning for valg og prioriteringer av forskningen; tematikk og problemstillinger var i hovedsak et resultat

⁵²⁶ Brev fra FIN til ND, 08.12.1988 og 24.01.1989. NDs arkiv. "Forslaget om å oppretta ein ny stiftelse for marknadsforskning er stikk i strid med grunnideane i innstillinga frå Hernes-utvalet [NOU 1988: 28]... naturleg å leggja restdelen av FMD til Industriøkonomisk institutt."

⁵²⁷ "Bjørn Skogstad Aamo [statssekretær i Finansdepartementet] har omsider gitt sitt samtykke til at vi nå gjennomfører Stortingets vedtak! Men da mener han, og jeg, at de like godt kan forsere prosessen med sammenslåing med BI. Som de kanskje likevel ikke vil når de oppdager at de da antagelig mister all statsstøtte. Vedtektene kan altså gå i statsråd." (Håndskrevet av statssekretær Karin Stoltenberg 16.02.1989, som en påtegning i et notat fra ekspedisjonssjef Tjølven, 09.02.1989. NDs arkiv.) Hvem Stoltenberg mente med "de", er noe uklart, men ser ut til å henspille på FMDs stab, og en (uriktig) oppfatning av at tilknytningen til BI var drevet fram uten departementets medvirkning.

⁵²⁸ Brev fra ND til FMD, 03.03.1989. NDs arkiv. I brevet vises det til regjeringens vedtak samme dag.

av forskningsmiljøets egne prioriteringer. Dertil kom det at de tre programområdene for en stor del opererte parallelt, med lite innslag av overgripende prosjekter og problemstillinger.

Ut over på 1980-tallet forsøkte Handelsdepartementet i stadig sterkere å dreie FMD i anvendt, næringsorientert retning, i første rekke ved hjelp av budsjettvedtakene, men med liten suksess. Dette kulminerte høsten 1986, da departementet gjorde sitt framstøt om deling og flytting. Mindre enn to måneder senere slo departementets politiske ledelse kontra, og erstattet planen om en akutt aksjon med en skrittvis prosess der den framtidige organiseringen angivelig skulle være basert på faglige vurderinger. Fra departementets side forelå det klare ambisjoner om en omlegging av virksomheten – en videreføring av det ”gamle” FMD, langs de linjer virksomheten hadde pågått i fram til midten av 1980-tallet, men uten fondsfunksjon, var ikke et aktuelt alternativ.

Utilstrekkelig dialog og forståelse

Handelsdepartementet ønsket praktisk, anvendbar forskning som kunne bidra til fornyelse og økt produktivitet i handelsnæringen, og forsøkte i første omgang å få dette til gjennom de ordinære tildelingene over statsbudsjettet. Det lyktes aldri å få FMD ”på lag” for slike mål. Det kan stilles spørsmål om i hvilken grad departementet evnet å formidle sitt budskap. FMD ga ved ulike anledninger uttrykk for at departementet ikke syntes å forstå verken forskningens muligheter eller begrensninger, hvilke problemstillinger forskningen kunne bidra til å løse eller belyse, eller forskjellen mellom langsiktig, grunnleggende forskning på den ene side og anvendt forskning og utredningsarbeid på den andre. Handelsdepartementet og FMD hadde i liten grad en felles forståelse eller oppfatning av disse sentrale spørsmålene, derfor sviktet dialogen mellom dem. Mellom FMD og Forbruker- og administrasjonsdepartementet hadde derimot en dialog om prioriteringer og innhold i forskningen fungert godt. Dette var en del av forklaringen på at forbrukerforskningen også ble vurdert særlig høyt i evalueringen, både i forhold til kvalitet og relevans (jf side 185).

Den haltende dialogen mellom FMD og Handelsdepartementet hadde i noen grad sammenheng med at dette departementet i liten grad selv var bruker av forskningen. Det var sektorens forskningsbehov departementet ønsket å ivareta, i mindre grad sitt eget, og forbindelsene mellom forskning og anvendelse derfor også mer komplekse. Departementets mål om praktisk, anvendbar forskning som var til nytte for bedriftene, var i følge SSB-evalueringen i liten grad realiserbare. Dessuten manglet departementet ”ekspertise som kan formulere forskningsoppdrag og dra nytte av forskningens resultater”, slik Hovedkomiteen i sin tid formulerte det (side 36).⁵²⁹

Ansvar for manglende eller utilstrekkelig dialog mellom FMD og Handelsdepartementet kan imidlertid ikke tillegges departementet alene. I FMD hersket det i stor grad en oppfatning av departementet som noe brysomt – noe som ikke burde være involvert i virksomheten. Selv om departementet tidvis holdt en beskyttende hånd over institusjonen, som i 1984-85, da de koordinerende organene for regjeringens forskningspolitikk (KVD og FR) ønsket en reorganisering av FMD, ble ikke samarbeidsklimaet bedre. FMD ønsket å holde departementet utenfor eller i det minste på en armlengdes avstand, slik det blant annet ble gjort i arbeidet med strateginotatet *FMDs mål og arbeidsoppgaver*.⁵³⁰

⁵²⁹ Tjølsen har understreket at Handelsdepartementet ikke var noe ”forskningsdepartement”. (Tjølsen, 27.02.2007.)

⁵³⁰ Stø, 15.02.2007.

Da FMDs direktør og styreleder forlot sine posisjoner i 1986, forsøkte departementet i første omgang å få til en avskalling av forbrukerforskningen og å knytte forskning for varehandel og distribusjon til et bredere miljø for anvendt næringsøkonomisk forskning med Industriøkonomisk institutt i Bergen som kjerne. Dette framstøtet fikk et lite lykkelig utfall. FMDs styre ble i praksis satt til side og forskningsmiljøets svake tillit til departementet ble ytterligere svekket.

Selv om det i Stoltenbergs brev fra desember 1986 het at FMDs styre hadde ansvar for institusjonens videre utvikling, var dette i liten grad i samsvar med realitetene. Styrets handlinger og beslutninger omkring omorganiseringsprosessen fikk liten betydning, beslutningene ble fattet på departementsnivå.

I SSB-evalueringen ble det pekt på at styret var stort og heterogent, og selv om det besto av meget kompetente og på sine respektive områder framtrepende representanter, sprikte deres interesser. Vedtakene var preget av vilje til kompromiss, men styret var ikke den samlende og handlende kraften institusjonen kunne trenge.

Sviktende vurderinger

Initiativet til omorganisering av FMD høsten 1986 ble i første omgang tatt på embetsmannsnivå, og basert på at forslaget om deling og flytting ville føre til begrensede reaksjoner. Dette slo feil. Etter voldsomme protester fra de ansatte og sterke reaksjoner i styret, valgte departementets politiske ledelse å omgjøre beslutningen. Den uttalte hensikten med utredningsarbeidet og evalueringen som fulgte, var å skaffe et beslutningsunderlag for den framtidige organiseringen av denne forskningen. Også dette slo feil. Selv om SSB-evalueringen på faglig hold ble omtalt som et solid og velfundert dokument, hadde det liten betydning for den videre vurderingen og beslutningsprosessen, både i forhold til NORAS, Næringsdepartementet og departementene for øvrig.

Intensjonen var å omdanne FMD til en institusjon der fokus i større grad var rettet mot anvendt forskning og næringsutvikling. Resultatet ble et annet. På grunn av den usikkerheten som var skapt, var det mange som i løpet av prosessen søkte seg bort, slik at institusjonen tømtes for personer med kompetanse innenfor Næringsdepartementets ansvarsområder. *Norsk institutt for markedsforskning* var formelt en videreføring av FMD, men måtte bygges opp på ny.

Initiativet til en reorganisering var fra departementets side blant annet begrunnet med at FMD-forskningen verken var næringsmessig anvendbar eller faglig holdbar. Ifølge SSBs evaluering var dette feil – kvaliteten var bra og det var gjennomført mange forsknings- og utredningsprosjekter som i generell forstand var relevant for handel og næringsliv. Evalueringsrapporten kunne også leses som en kritikk av departementets mål om at forskningen på dette området skulle bidra til næringsutvikling og økt produktivitet for enkeltbedrifter.

FMD var bygget opp for andre formål enn å være et oppdragsinstitutt, og ikke rustet for den omleggingen departementet ønsket, i alle fall ikke på kort sikt. Staben var i liten grad innstilt på en omlegging. Forskerne ble målt etter forskningsfaglige standarder, som i SSB-evalueringen, og for den enkelte forsker var det ikke noe avgjørende suksesskriterium å skaffe institusjonen oppdrag.

Finansieringen av FMD ga svake incitament til en omlegging i retning av eksterne oppdragsforskning. Varehandelens organisasjoner ga for sin del gjentatte ganger uttrykk for at det private oppdragsmarkedet var svært begrenset. Før NORAS ble etablert, gikk den offentlige finansieringen av markeds- og distribusjonsforskning vesentlig til FMD, i tillegg til en mindre del til HFU. Fra midten av 1980-tallet hadde RFSP en viss betydning ("markeds-LOS"). I tillegg finansierte Forbruker- og administrasjonsdepartementet enkelte forskningsoppdrag på området, men i den store sammenheng monnet dette lite.

For FMD ville en omorganisering derfor innebære en eksponering mot et oppdragsmarked som må betegnes som usikkert, eller eventuelt at forskningen i større grad måtte dreies mot andre oppdragsgivere. Etableringen av NORAS og et nytt program for markeds- og distribusjonsforskning innebar en ny finansieringskanal, men programmet var imidlertid vesentlig basert på omfordelte midler fra FMD, og lite ut over dette. Selv om signalene fra NORAS var positive, kunne rådet ikke gi noen garantier for framtidig finansiering.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet på sidelinjen

Det kan også stilles spørsmål ved Forbruker- og administrasjonsdepartementets valg og disposisjoner i forbindelse med reorganiseringsprosessen. Departementet ga uttrykk for å ha stor nytte av forskningen, ikke bare den som var direkte forbrukerrelatert, og ønsket derfor å bevare FMD som et samlet forskningsmiljø. Framstøtet fra statsråd Bakken i mai 1988 var et unntak. Departementet holdt imidlertid for en stor del en lav profil i de prosessene som fant sted. Det gikk med på forslaget om en oppdeling høsten 1986, og da spørsmålet om reorganisering sto på dagsorden i 1988, var departementets embetsverk tilfreds med konklusjonen om en samlet videreføring av FMD. Departementet var opptatt av sitt nye finansielle ansvar, men i mindre grad for FMDs samlede finansielle rammebetingelser.

For forbrukerforskningens del isolert sett, var det trolig heller ikke stor grunn til bekymring. Det fantes neppe private finansieringskilder av denne forskningen, og offentlige kilder var på ulike vis relatert til departementet. Det er all mulig grunn til å tro at departementet ved alle organisatoriske alternativer ville sørget for tilstrekkelig vannføring i dette systemet (forbrukerforskningen), som kan forklare at spørsmålet om grunnbevilgningens relative størrelse ikke var ikke viet oppmerksomhet i departementets høringsuttalelse. Til tross for nære og regelmessige kontakter med forskningsmiljøet i FMD, var man i forbrukernes departement uforberedt på at FMDs ledelse valgte å forlate sine posisjoner i september 1988. Oppsigelsene var ikke bare overraskende, men også svært uønskede.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet ble lenge stående som tilskuer til prosessen omkring FMD. Departementet håpet i det lengste på en samlet videreføring av forskningsmiljøet, men da en tilknytning til BI kom på bordet som det eneste aktuelle alternativet, tippet vurderingene i en annen retning.

Forvitring

Da ledelsen sa opp sine stillinger i september 1988, var det gått to år siden Handelsdepartementet startet sin prosess. I løpet av denne prosessen ble FMD vesentlig svekket:

- Vedvarende usikkerhet førte til at mange av forskningsmiljøets ledende forskere søkte seg bort. Avskallingen rammet områdene innenlandsk distribusjon og utenrikshandel –

Næringsdepartementets interesseområder – mens forbrukerforskningsmiljøet var intakt. Oppløsningen av miljøet var neppe departementets hensikt, men et resultat av prosessen, og ble en hovedårsak til at det ikke var mulig å få instituttet på rett kjøl. Ved en videreføring måtte kompetansen bygges opp fra grunnen.

- Forholdet mellom FMD og Næringsdepartementet var gått i stå, og uten gjensidig tillit. Dersom institusjonen skulle føres videre, ville det være en hovedutfordring å samle departement og institusjon om felles mål – noe som *ikke* hadde skjedd i de foregående årene.
- Forholdet til det Forbruker- og administrasjonsdepartementet var i hovedsak basert på gjensidig tillit. Dette departementet ønsket primært en samlet videreføring, men vurderte samtidig fortløpende å trekke forbrukerforskningen ut og overføre den til SIFO. Primært var dette for å ”redde” forbrukerforskningen, men et tilleggsmotiv for en slik aksjon var å styrke den samfunnsrettede forskningen ved SIFO.
- Forholdet til sentrale brukergrupper, særlig varehandelen, hadde vært anstrengt i en årrekke, og hadde utviklet seg i negativ retning, illustrert ved oppslaget i *Kampanje* der representanter for varehandelen og industrien i FMDs styre medvirket, som kom på et for FMD svært uheldig tidspunkt.

FMD utførte ifølge SSB-evalueringen forskning av god kvalitet og hadde tillit i NORAS. Dersom forskningen skulle videreføres, sto institusjonen foran betydelige utfordringer, i første rekke ved at den kompetansen som var tapt, måtte erstattes, samtidig som de finansielle rammevilkårene for en restaurering var strammere. I tillegg var relasjonene til Næringsdepartementet som sto for størstedelen av finansieringen, tidvis anstrengt. Departement og institusjon hadde grunnleggende ulike oppfatninger av hva slags forskning som skulle utføres. Ved en eventuell videreføring måtte disse relasjonene bringes inn i et mer konstruktivt spor.

Det var denne situasjonen som lå til grunn for at ledelsen sa opp sine stillinger, som igjen resulterte i at FMD ble avviklet.

Var videreføring et reelt alternativ?

Hadde ledelsen noe valg? Var det andre alternativet, gjenoppbygging, mulig? Et samlet styre, også representantene fra forskersiden, stilte seg bak forsøket på et bergingstokt. Disse mente følgelig at en videreføring innenfor de fastsatte rammevilkårene var et reelt alternativ.

Holdningene i staben var heller ikke helt entydige. Stø som på det aktuelle tidspunktet ledet området forbrukerforskning, delte ikke Grønmos vurdering. I motsetning til de to øvrige forskningslederne, Gjølborg og Horverak, trakk han seg ikke i første omgang da Grønmo sa opp sin stilling. Også han mente en videreføring og gjenoppbygging ville by på problemer, men ikke være umulig. Først da styret gikk inn for å knytte en videreføring av FMD til Bedriftsøkonomisk institutt, trakk Stø seg. Hans motiver for denne handlingen var med andre ord annerledes enn for den øvrige ledelsen, og nært relatert til overveielserne i ”sitt” departement og til de to forbrukerrepresentantene i FMDs styre.

Ønsket om en videreføring og styrets henstilling til ledelsen om å trekke oppsigelsene, var ikke basert på ønsketenkning. Situasjonen for FMD var vanskelig, men ikke akutt. For det

første kunne det legges til grunn at finansieringen for det påfølgende året allerede sikret. På grunn av vakanser i staben var økonomien relativt romslig også på noe lenger sikt. For det andre hadde FMD solid støtte og en *velvillighetserklæring* fra den viktigste eksterne finansieringskilden, NORAS' program for markeds- og distribusjonsforskning. For det tredje kunne FMD støtte seg til en solid evaluering der forskningsmiljøet fikk et godt skussmål. Det kunne også legges til at FMD langt på veg var i samme båt som andre samfunnsvitenskapelige institutter. 40 prosent grunnbevilgning ville være i det lavere sjikt sammenliknet med andre institutter, men ikke eksepsjonelt lavt (jf side 131).

Den finansielle situasjonen for FMD var med andre ord ikke prekær. Situasjonen i staben var imidlertid svært kritisk, og en gjenreising og ny rekruttering ville by på store utfordringer. Regjeringens vedtak innebar et vegskille, og ville nødvendigvis på noe sikt innebære en dreining av virksomheten i sterkere anvendt retning – med eller uten Grønmo i spissen for virksomheten. Hvorvidt disse rammebetingelsene ville gjøre det mulig å opprettholde et ambisiøst og attraktivt forskningsmiljø, vet vi imidlertid ikke svaret på.

Da forskningssjefens oppsigelse forelå, gikk situasjonen, slik styret vurderte det, fra å være vanskelig til å bli umulig. På bakgrunn av de begivenhetene som hadde funnet sted, vurderte styret det som umulig å finne en fullgod erstatning, som gjorde en redningsaksjon nødvendig, men som endte med et annet resultat enn det som var planlagt.

11 Hovedlinjer

Fondet for markeds- og distribusjonsforskning fikk som institusjon et kortvarig liv. Etter en konfliktfylt etablering i 1971 fulgte en faglig oppbyggings- og konsolideringsfase som munnet ut i en stortingsmelding i 1978, der Fondets forskningsfelt og virkemåte fikk regjeringens og Stortingets støtte. Noen år senere tok imidlertid Handelsdepartementet initiativ til en reorganisering av virksomheten, som etter en lang prosess resulterte i at FMD ble delt. Den forbrukerrettede forskningen ble overført til SIFO, mens den resterende delen av FMD i 1989 ble fristilt og etablert som en stiftelse.

I dette oppsummerende kapitlet er søkelyset rettet mot noen framtrede hovedlinjer i denne historien, fra FMD ble etablert og fram til utviklingen mindre enn 20 år senere. Dette gjelder for det første forholdet mellom FMD som institusjon og de overordnede politiske rammene for virksomheten. Disse var dels besluttet av regjering og Storting, dels et resultat av Handelsdepartementets virksomhet som ansvarlig forvaltningsorgan.

En annen hovedlinje er spørsmålet om hva slags institusjon FMD skulle være. Fondet var i utgangspunktet et kompromiss, et miniforskningsråd som i tillegg gjennomførte forskning i egen regi. Blanding av fondsfunksjon og instituttfunksjon gjorde FMD til en annerledes institusjon, og bidro til å skape vedvarende uklarhet omkring institusjons formål og virksomhet.

En tredje hovedlinje er relasjonen mellom FMD og forskningens brukere – de to berørte departementene, offentlige forbrukerorganer, næringslivsorganisasjonene og bedrifter og foretak. Forholdet mellom forskningen og dens anvendelse var sammensatt og til dels spenningsfylt. Mens forbrukersiden i hovedsak var tilfreds, var forholdet mellom FMD og noen av de næringsrelaterte brukerne, særlig varehandelen, en kilde til vedvarende konflikter. Dette fikk også betydning for de politiske vurderingene av FMD.

Et fjerde tema er den faglige avgrensningen av virksomheten. FMD var en liten institusjon som på det meste utførte om lag 20 FoU-årsverk. Forskningsfeltet var på den andre siden meget bredt, men samtidig segmentert i ulike deler med begrenset samvirke på tvers av områdene. Dette hadde betydning for prioriteringer og valg av tema.

11.1 *Forskning, politikk og styring*

Fondet ble planlagt av regjeringen Borten (Sp, H, V og KrF) med Kåre Willoch (H) som ansvarlig statsråd, og sjøsatt som en forsøksordning av regjeringen Bratteli (A), med Per Kleppe som statsråd i Handelsdepartementet. Stortingsmeldingen fra 1978 der FMD ble videreført, ble lagt fram av regjeringen Nordli (A) med Hallvard Bakke som handelsminister. Bransjeforskningen ble tatt ut, og departementenes representanter kom inn som fullverdige medlemmer i styret. Ellers ble status quo i hovedsak opprettholdt, men med tiltakende konsentrasjon av ressursene om instituttfunksjonen.

Mens etableringen var forankret på både borgerlig og sosialistisk side, er omorganiseringen og utviklingen på slutten av 1980-tallet entydig knyttet til regjeringen Harlem Brundtland (A). De overordnede prinsippene for organisering og styring av norsk forskning som ble fastlagt i regjeringen Willochs forskningsmelding fra 1985, var imidlertid en viktig premiss for de initiativene som ble tatt overfor Fondet.

Regjeringens partifarge på slutten av 1980-tallet hadde trolig liten betydning – Fondet ville (som fond) bli avvirket, og NORAS ville overta ansvaret for dette forskningsfeltet.

Imidlertid hadde regjeringens sammensetning utvilsomt betydning for etableringen av denne institusjonen. Kleppe videreførte forslaget han som handelsminister overtok fra sine forgjengere i den borgerlige koalisjonsregjeringen, Willoch og Grieg Tiedemand, og fulgte ikke ønsket fra sin statsrådskollega, Valle, om å stanse etableringen. Fondet var likevel ikke hans hjertebarn, og de planene om opptrapping i budsjettene som lå til grunn i proposisjonen, ble ikke fulgt opp. Under Kleppe ble bevilgningene til denne forskningen liggende på et minstemål, og hans etterfølgere – i hovedsak fra samme parti – videreførte disse på et samme nivå. Hvorvidt en annen regjering hadde medført et budsjettmessig løft, er imidlertid usikkert. Etter den turbulente etableringen var det liten politisk oppmerksomhet knyttet til FMD.

På to områder hadde statsrådenes partifarge en tydeligere betydning – spørsmålet om dette forskningsfeltet skulle omfatte forbrukerforskning, og i forhold til politisk styring.

Forbrukerinteresser

FMD ble i utgangspunktet planlagt som en mer eller mindre ren næringsorientert forskningsinstitusjon, med fokus på varehandelens behov og studier av distribusjon, markeder og markedsatferd. I Handelsdepartementet ble det i planleggingsfasen drøftet om forbrukersiden burde inkluderes, men dette ble i utgangspunktet avvist. I høringsrunden og stortingsbehandlingen våren 1971 var det imidlertid forbrukerforskningen som kom til å stå i fokus. Motstanden mot offentlig finansiert næringsrettet forskning på dette området, uten forbrukernes medvirkning, var så sterk at den var nær ved å torpedere planene før de ble satt ut i livet.

Oppgjøret om det planlagte fondet i Stortinget i april 1971 handlet om forskningsfeltets avgrensning. I Arbeiderpartiet maktet motstanderne å få tilslutning til at forskningen også skulle omfatte forbrukeratferd og –forhold. Dette synet ble også støttet av Venstre, og begge disse partiene la vekt på å være talerør for forbrukerinteresser. Saken var et tema i den offentlige debatt, og Forbrukerrådet hadde engasjert seg kraftig i saken. Høyre på sin side avviste at forbrukersiden hadde noen naturlig plass i denne satsingen.

Planene om et fond for markeds- og distribusjonsforskning var dermed et stridstema innad i regjeringen Borten, men før saken kom til plenumsbehandling i Stortinget, var regjeringskoalisjonen sprengt (på grunn av Norges forhold til EEC). Også den påtroppende regjeringen Bratteli var delt i spørsmålet om fondet. Handelsministeren, Per Kleppe, gikk inn for etableringen, men var hardt presset av forbrukerministeren, Inger Louise Valle, som sterkt gikk inn for å få saken trukket. Resultatet ble et slags kompromiss. Vedtekter og styresammensetning ble ikke vesentlig endret, men forbrukerforskningens plass i satsingen ble sterkere markert, som en motvekt mot en næringsdominans innenfor institusjonens virksomhet.

Avgrensningen av forskningsfeltet var dermed resultat av en politisk prosess, og noe annerledes enn det som lå i de faglige planene for denne virksomheten.

Etter at Fondet kom i regulær drift og bort fra det politiske oppmerksomhet, var forholdet mellom næringsrelatert forskning og forbrukerforskning i liten grad noe åpent konflikttema.

FMDs styre var normalt ikke delt i en ”næringsfløy” og en ”forbrukerfløy”. De heftige konfliktene omkring etableringen hadde betydning for hva slags forskning Fondet utførte, men likevel uten at dette i de første årene preget styrets arbeidsform – forbrukersiden utgjorde ikke et permanent og opposisjonelt mindretall. På 1980-tallet økte konfliktene i styret – ikke med forbrukersiden som den misfornøyde part; klagene kom fra næringslivshold. Imidlertid var det først helt på slutten av FMDs virketid, da institusjonen var i full oppløsning og på rask veg mot stupet, at konflikten mellom forbrukerinteresser og næringslivsinteresser på ny ble fullt ut aktivisert. Forbrukersiden kunne ikke akseptere at FMD ble tilknyttet Handelshøyskolen BI. Forbruker- og administrasjonsdepartementet besluttet derfor å overføre ”sin” del av forskningsfeltet til SIFO – en beslutning som ga det endelige dødsstøtet til FMD som en samlende organisasjon for markeds- og distribusjonsforskning.

Avvisningen av BI hadde en faglig begrunnelse – gevinsten ved en slik tilknytning gjaldt de næringsrelaterte delene av FMD, ikke forbrukerforskningen – men hadde også politiske overtoner. BI ble på forbrukerhold – i forbrukernes departement, Forbrukerrådet og til dels blant forbrukerforskerne ved FMD – oppfattet som noe i retning av næringslivets høyborg, der kommersielle interesser og hensyn ble prioritert foran det som var til forbrukernes beste. For Forbruker- og administrasjonsdepartementet var det dessuten avgjørende å videreføre forbrukerforskningen innenfor kontrollerbare og sikre rammer på grunn av dens sentrale betydning for offentlig forbrukerpolitikk. Da FMD var i ferd med å bryte sammen, valgte departementet derfor å trekke forbrukerforskningen ut, og å bygge opp det samfunnsvitenskapelige forbrukerforskningsmiljøet ved SIFO.

Politisk kontroll og styring

Den politiske styringen av FMD kom til uttrykk i form av vedtekter, oppnevning og sammensetning av styret, og i de årlige budsjettvedtakene. I henhold til vedtektene var FMD et eget rettssubjekt, administrativt underlagt Handelsdepartementet. FMD hadde allerede fra etableringen ”særskilte fullmakter” i forhold til statens økonomireglement, stillingshjemler og lønnsystem, i store trekk de samme som de forskningsrådene hadde. Utkastet til vedtekter var fremmet av Handelsdepartementet under Willoch, og i det vesentlige opprettholdt uendret etter at Kleppe overtok departementet. I 1978 ble vedtektene stadfestet med Bakke som minister, selv om enkelte mindre justeringer ble gjort, samtidig som det ble slått fast at de ansatte i FMD var underlagt Tjenestemannsloven.

Frihetsgradene i vedtektene hadde begrenset betydning. De viktigste rammene for virksomheten lå i de årlige budsjettene fra Handelsdepartementet. På 1970-tallet var FMD i stor utstrekning gitt et fritt spillerom, men innenfor moderate budsjettammer. På begynnelsen av 1980-tallet strammet departementet tøylene, både i forhold til hva forskningen skulle omfatte og hvordan midlene skulle fordeles, samtidig som FMD ble gitt en viss vekst i budsjettene. Det å være ”administrativt underlagt” Handelsdepartementet hadde større reell betydning enn å ha status som ”eget rettssubjekt”.

Handelsdepartementet var i proposisjonen fra 1971 gitt plass som observatør, med tale- og forslagsrett, slik det var foreslått fra utredningskomiteen som Holbæk-Hanssen ledet. I stortingsdebatten argumenterte mange av Arbeiderpartiets og Venstres representanter for en streng politisk styring av fondets virksomhet, og at departementet måtte inn som fullverdig medlem i styret. Kleppe valgte imidlertid *ikke* å gi departementet plass i styret, og opprettholdt i stedet plassen som observatør. Denne ordningen ble etter kort tid også gjort gjeldende for Forbruker- og administrasjonsdepartementet og for FMDs ansatte og engasjerte

medarbeidere. Observatørordningen hadde preg av å være et kompromiss. Som medlem av Hovedkomiteen hadde Per Kleppe aktivt frarådd en observatørordning – departementet burde enten ta del i styret på lik linje med andre representanter, eller ikke være med i det hele tatt.

På 1970-tallet var kontakten mellom departementet og FMD var i stor grad preget av nærhet og tillit, med få pålegg fra departementet og stabile rammer for virksomheten. Institusjonen hadde relativt stor grad av autonomi, slik eksistensen av et eget styre og vedtektene indikerte. Det nære samarbeidet mellom departement og institusjon var reflektert meldingen om FMD fra regjeringen Nordli (A) i 1978. Meldingen skapte ikke reaksjoner i Stortinget – denne institusjonens virksomhet var på dette tidspunkt ikke gjenstand for konflikt.

Oppgraderingen av departementenes plass i styret var i samsvar med etablert praksis. Dette hadde likevel begrenset betydning. Den avgjørende makten lå ikke i styret, men i departementene, i første rekke i Handelsdepartementet. Alle saker som hadde vital betydning for FMD, berørte også relasjonene mellom FMD og Handelsdepartementet som ansvarlig forvaltningsorgan. I slike saker, som det etter hvert ble mange av, fikk departementets representant en dobbeltrolle. På den ene siden var alle styrets medlemmer, også de fra departementene, oppnevnt for å ivareta FMDs interesser som institusjon. På den andre side var Handelsdepartementet overordnet forvaltningsorgan med beslutningsmyndighet i saker som gjaldt FMD.

Da forholdet mellom FMD og departementet ut over på 1980-tallet kom under press, ble det umulig å ivareta en slik dobbeltrolle. I kontroversielle saker som berørte forholdet til forvaltningen, valgte departementenes representanter i styret som hovedregel å holde en lav profil, og de avsto fra å votere. Dette kunne være hensiktsmessig i forhold til styrebehandlingen og de interne relasjonene i styret, men at departementsrepresentantene dels var en del av styret, dels ikke var det, skapte uklare rolle- og ansvarsforhold. I enkelte sammenhenger, som i forbindelse med initiativet til reorganisering i 1986, ble det referert til at saken var ”løftet ut av styret”, og beslutning fattet direkte av departementet, uten styrets medvirkning. De viktigste beslutningene ble tatt utenfor styrerommet og mellom styremøtene.

Fristilling og sterkere markedseksposering

Fristillingsprosessen som tok til på 1980-tallet, var politisk motivert, og knyttet til en oppfatning om behovet for fornyelse og effektivisering innenfor offentlig virksomhet. Innenfor forskning var det i første omgang de teknisk-industrielle instituttene som ble fristilt fra NTNf og gitt en selvstendig organisatorisk status. Hovedkomiteen for norsk forskning, etter hvert Forskningspolitisk råd, anbefalte at en liknende prosess ble gjort gjeldende for hele instituttsektoren. Selv om regjeringen Willoch i prinsippet gikk inn for fristilling, ble det i forskningsmeldingen fra 1985 ikke varslet særskilte initiativ overfor de samfunnsvitenskapelige instituttene. Spørsmålet var imidlertid stadig aktuelt i den forskningspolitiske debatt.

Da Handelsdepartementet forsøkte å gjennomføre en reorganisering av FMD i 1986, var fristilling i første omgang ikke et tema, men kom inn i løpet av prosessen. NORAS' styre anbefalte fristilling av FMD – i strid med anbefalingen fra rådets administrerende direktør, som tidligere hadde vært en profilert motstander av fristilling. NORAS' anbefaling ble retningsgivende for Næringsdepartementet og den videre politiske prosessen som munnet ut i et regjeringsvedtak om FMD. Institusjonen skulle få nye vedtekter og status som eget rettssubjekt utenfor statsforvaltningen. Verken Handelsdepartementet eller Forbruker- og

administrasjonsdepartementet ville dermed ha noen formell styringsrett. Størrelsen av statlige bevilgninger, eventuelt med nærmere spesifiserte betingelser, ville imidlertid fortsatt kunne ha vesentlig betydning.

Initiativet til å fristille FMD kom mens Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakten, men var også en videreføring av signalene i forskningsmeldingen fra den foregående koalisjonsregjeringen. Denne tverrpolitiske enigheten skjuler imidlertid at det blant Arbeiderpartiets statsråder fantes motstandere av fristilling. Einfrid Halvorsen og den øvrige politiske ledelsen i Forbruker- og administrasjonsdepartementet var skeptisk til fristilling fordi den ga mindre muligheter for politisk styring. Selv om dette departementet var lite komfortabel med den utviklingen som fant sted, ytret det ikke denne kritiske holdningen i den interdepartementale prosessen, men erkjente resignert at det er ”lite vi kan gjøre” (side 182). Det er ukjent i hvilken grad disse holdningene fantes i partiet, eventuelt i fagbevegelsen, som Halvorsen hadde bakgrunn fra.

Det er også grunn til å bemerke at det var Næringsdepartementets politiske ledelse som fremmet fristilling i forhold til FMD – ikke departementets embetsverk. Departementets administrasjon ga uttrykk for at den gjennom lang tid hadde ønsket å påvirke FMDs forskning, men hadde ikke lyktes, og tok derfor initiativ til en radikal reorganisering. Fristilling var ikke en del av planen – embetsverket ønsket sterkere styring og større påvirkningskraft, ikke at institusjonen skulle få friere tøyler, slik fristilling i prinsippet tilsa. Også embetsverket i Forbruker- og administrasjonsdepartementet var kritisk til fristilling av forskningsinstitutter. Dette var et politisk motivert tiltak, og ikke uttrykk for en felles, allmenn oppfatning i departementene om at en slik omgjøring ville bidra til bedre og mer målrettet forskning.

For de samfunnsvitenskapelige instituttene del var spørsmålet om fristilling fra departementene nært knyttet til etableringen av et nytt finansieringsregime, basert på konkurranse og økte oppdragsinntekter. Argumentasjonen for fristilling var i liten grad knyttet til reduserte direkte bevilgninger, men i praksis framsto fristilling og økt markedseksposering i et parforhold.

Spørsmålet om fristilling ble aldri noe stort kontroversielt tema i forhold til FMD, og i seg selv ikke sett på som avgjørende viktig. Sett fra institusjonens side var det ikke primært formelle endringer i rettslig status som ville by på problemer, men det inntektsbortfallet som var knyttet til en slik omstilling. For FMD ble fristilling koplet til en reduksjon av grunnbevilgningsandelen til 40 prosent, og det var dette spørsmålet slaget sto om, ikke de formelle, institusjonelle forhold. Bevilgningene ble lavere enn det forskningssjefen var villig til å akseptere, derfor valgte han og andre i ledelsen å forlate sine posisjoner. Regjeringens beslutning om samlet videreføring ble derfor ikke en ”ny giv” for forskningen, men en avgjørende impuls for oppdeling og avvikling.

Tillit og mistillit mellom Handelsdepartementet og FMD

Relasjonene til Handelsdepartementet (Næringsdepartementet) som ansvarlig forvaltningsorgan, hadde grunnleggende betydning for FMD. Det var dette departementet som fastla de formelle rammene for institusjonens virksomhet, og som la avgjørende premisser for virksomheten gjennom de årlige budsjettvedtakene.

Handelsdepartementets oppfattet FMD som ”sin” institusjon. Selv om budsjettene var langt mindre enn det de ambisiøse planene tilsa, og lavere enn det FMD årlig foreslo, var forholdet

mellom departementet og FMD på 1970-tallet i hovedsak basert på tillit. Stortingsmeldingen fra 1978 var i det alt vesentlige basert på innspill fra FMD. Institusjon og departement hadde i stor grad felles oppfatninger om institusjonens virksomhet. Departementet ga ingen klare signaler om faglige prioriteringer om valg, men var tilfreds med den forskningen som ble gjennomført.

På 1980-tallet ble forholdet mellom FMD og departementet mer komplekst. På den ene siden var departementet lite tilfreds med FMD-forskningen, og forsøkte å dreie virksomheten i sterkere anvendt, næringsorientert retning. På samme tid ønsket departementet lenge å opprettholde FMD i samme form som før, også etter at de overordnede, forskningspolitiske signalene tilsa en omdanning til et regulært forskningsinstitutt. FMD på sin side, ønsket å spille en selvstendig rolle, helst *uten* Handelsdepartementets medvirkning – også i en periode da støtte og tillit fra departementet var avgjørende for institusjonens videre skjebne. Framfor alt ønsket FMD å unngå departemental overstyring. Derfor gikk forholdet mellom Handelsdepartementet og FMD etter hvert i stå.

Kampen om FMDs identitet ble også utspilt innad i styret. Interessene sprikte i flere retninger, som på den ene siden bidro til å gjøre styret lite handlingsorientert. På den andre siden ga sprikende oppfatninger i styret betydelig handlingsrom for FMDs ledelse i forhold til valg og prioriteringer. Dertil kom det at styreformannen gjennom mesteparten av tiden, Ole Chr. Moe som representerte Industriforbundet, i det alt vesentlige sto last og brast med FMDs ledelse. FMD var i all hovedsak en forskerledet institusjon.

Et forvaltningsregime utenfor politisk oppmerksomhet?

Kildematerialet viser at den politiske ledelsen i Handelsdepartementet i hovedsak var tungt inne i prosessene omkring FMD i ulike faser – i planleggingen (1968-70, statsråd Willoch) og etableringen (1971, statsråd Kleppe), i forbindelse med stortingsmeldingen i 1978 (statsråd Bakke), drøftingene omkring FMD og forskningsmeldingen i 1984-85 (statssekretær Synnes), og i drøftingene om reorganisering fra 1986 av (statssekretær Stoltenberg og etter 1988 også statsråd Kristensen). I de mellomliggende periodene var FMD som institusjon lite synlig på sakskartet til den ansvarlige statsråden. De økte kravene som ble stilt til forskningen under regjeringen Willoch, med Asbjørn Haugstvedt (KrF) som handelsminister, ser ut til i hovedsak å ha vært embetsverkets sak. Det samme gjelder drøftingene omkring utarbeidningen av forskningsmeldingen i 1984-85. Det var primært departementets embetsverk som ønsket å beholde FMD som fond og institutt, mens den politiske ledelsen ble mobilisert som støttespiller for denne politikken.

Inntrykket av at Handelsdepartementets politiske ledelse var sterkt involvert i spørsmål som hadde kritisk betydning for FMDs eksistens og virksomhet, er imidlertid ikke entydig. Det for FMD svært viktige initiativet til en reorganisering i 1986, kom fra embetsverket. Statsråd Mosbakk ga et ”OK” til Hatling som styreleder, og at en ”kunne begynne å vurdere en mulig overflytting” av FMD til Bergen (jf side 139). Det er lite som tyder på at saken var drøftet i departementets politiske ledelse. Statssekretæren med ansvar på området, Karin Stoltenberg, var ukjent med dette initiativet. Hun medvirket til at reorganiseringsprosessen kom inn i et annet spor og fikk et annet innhold, og at en evaluering skulle settes i verk. På den andre siden slo hun ikke kontra, med sikte på å stanse prosessen eller å avgrense den til å omfatte en avvikling av fondsfunksjonen og omdanning av FMD til et institutt, uten å gå inn på spørsmålene omkring organiseringen av forskningsfeltet i sin helhet eller de formelle relasjoner mellom departement og institutt og finansieringen av denne forskningen. I stedet

ble en relativt omfattende prosess satt i gang, som for FMD resulterte i en langdryg periode preget av usikkerhet om framtidig virksomhet. Selv om FMD som institusjon fikk godt skussmål i evalueringen, endte prosessen med at FMD langt på veg gikk i oppløsning.

Spørsmålet om embetsverkets rolle er også sentralt i forhold til de årlige budsjettene. Stabiliteten i bevilgningene i lange perioder kan peke i retning av at disse vesenlig var en videreføring av bevilgningene fra året før. Tjølsen og Melhus har i samtale gitt uttrykk for at det i hovedsak var embetsverket, der de selv hadde ledende posisjoner, som hadde det løpende ansvaret for FMD, og i lange perioder uten eller med liten medvirkning fra departementets politiske ledelse.⁵³¹ De sterkere styringssignalene i budsjettene på 1980-tallet ser ut til å være initiert av embetsverket, og det kan se ut som planene om en opptrapping av bevilgningene til FMD fra 1984 var et resultat av embetsverkets initiativ.

Kildematerialet gir likevel svakt belegg for å hevde at FMD var utenfor politikken arena. I avgjørende spørsmål som hadde grunnleggende betydning for FMD, var departementets politiske ledelse involvert. Konsekvensene av embetsverkets første reorganiseringsinitiativ høsten 1986 var betydelige, men dette var likevel alene ikke avgjørende for at FMD ble lagt ned.

Ulike former for styring – fra kultur, til byråkrati og marked

På 1970-tallet var styringen av FMD fra departementets side mild. Forskningsmiljøet ble i liten grad styrt ovenfra, men foregikk i stor grad internt, og ledelsen hadde vide fullmakter fra styret. Werner Christie Mathisen har beskrevet denne styringsformen som *kultur*; en form for styring basert på normer og verdier som i hovedsak er felles, og hvor styringen gjerne foregår i uformelle former. Også innad i forskningsmiljøet var styringen mild. Til forskjell fra den overordnede styringen var det imidlertid en sterk faglig komponent i relasjonen mellom ledelse og ansatte, som Mathisen har kalt for *reputasjon*; en styringsform der belønning og oppmerksomhet skjer i form av faglig anerkjennelse. Styringen utøves kolleger i mellom, og foregår i ulike former for faglige fellesskap, som i en forskergruppe, blant annet i form av stillingsopprykk, deltakelse i publikasjoner eller konferanser eller på annen måte, og i liten grad bruk av sanksjoner mot de som ikke lykkes.⁵³²

Både *kultur* og *reputasjon* er relevante begreper for å beskrive styringen av FMD i denne perioden. De forskerne som ble tilsatt, ble ikke bare sosialisert, men også sertifisert innenfor et forskerfellesskap. Det var faglige normer som satt standard for kvalitet, og ved stillingsvurderinger eller faglige opprykk. Dette ble ført videre på 1980-tallet. FMD besto i hovedsak av et forskerfellesskap, samlet om felles normer og verdier om faglige standarder, og med små konflikter innad i forhold til faglige spørsmål.

På 1980-tallet spisset forholdet mellom FMD og Handelsdepartementet seg til. Dette skyldtes i all hovedsak en annen form for styring fra departementets side, i Mathisens terminologi som

⁵³¹ Tjølsen og Melhus, 27.02.2007.

⁵³² Mathisen (1989a), s. 28f. Mathisen beskrev ulike prinsipper for styring av forskningsinstitutter; *byråkrati* der formelt overordnede organer sender bindende meldinger til underordnede instanser, *marked* der styringen skjer i konkurransen om oppdrag og bevilgninger, *kultur* som skjer uformelt og på grunnlag av felles verdier, *demokrati* som er basert på en åpen, felles meningsdannelse som munner ut i en bindende beslutninger, og *dialog* der styringen skjer ved samtale med sikte på å komme fram til felles løsning, eventuelt i form av forhandlinger. Ingvild Marheim Larsen har gjort en typologisering av statlig styring av universiteter på 1990-tallet som kan sammenliknes med denne, og beskriver styring ved hjelp av begreper som *regelstyring* og *byråkrati*, *målstyring* (med desentralisert beslutningsstruktur), *normstyring* og *forhandling*. (Marheim Larsen (2007).)

byråkrati, der Handelsdepartementet ga direktivliknende meldinger om hvilke forskningstemaer og -oppgaver som skulle prioriteres og hvordan midlene skulle fordeles. I enkelte tilfeller fattet departementet viktige beslutninger uten styrets medvirkning.

Forskningsmiljøet og i noen grad styret var kritisk til eller avviste i stor grad de mål og tiltak departementet fremmet, og stilte dessuten også i noen grad spørsmål ved styringens legitimitet. Svake tradisjoner for overordnet styring fra statlig byråkrati gjorde at departementets styringssignaler i første omgang hadde begrenset gjennomslagskraft. Forskningen fikk ikke det innholdet departementet ønsket, heller ikke fordelingen av midler til ulike formål. Dette var en del av begrunnelsen for at departementet ønsket et sterkere innslag av brukerorientering gjennom markedet. Departementets første framstøt i 1986 var et forsøk på å innføre økt brukerorientert i form av direktiv – *markedet* skulle sterkere inn som resultat av et *byråkratisk pålegg*.

Regjeringens vedtak fra juli 1988 hadde et mer omfattende formål, og var resultat av et nytt forvaltnings- og finansieringsregime for anvendt samfunnsforskning, der forskningen skulle effektiviseres og nytteorienteres gjennom markedsstyring. *Markedet* kombinert med *fristilling* innebar imidlertid at styring gjennom direktiver (byråkrati), eventuelt måtte oppgis.

Utviklingen av FMD på 1980-tallet var egenartet, men også en del av en allmenn trend; fristilling og økt eksponering mot oppdragsforskning, og kanalisering av offentlige midler gjennom NORAS' programmer, med sterkt innslag av brukere i programstyrene. Mathisen har beskrevet *markedet* som styringsform som "sterk og problematisk" – *sterk* fordi den resulterte i brukernær og relevant forskning, slik hensikten var, *problematisk* fordi brukerne i liten grad var villig til å betale for mer enn det de selv hadde bruk for, som risikobetont og langsiktig forskning.⁵³³ For et institutt var imidlertid kompetansebyggende, langsiktig virksomhet en grunnleggende bestanddel av virksomheten – dersom denne var truet, ville instituttet på sikt gå til grunne. Denne delen av virksomheten måtte sikres gjennom en stabil grunnbevilgning av tilstrekkelig størrelse, slik Hallén og NORAS' referansegruppe understreket (jf side 131). De direkte bevilgningene over statsbudsjettet og bevilgningene fra NORAS var derfor komplementære i forhold til instituttens oppdragsvirksomhet.

Sektorisert forskningspolitikk

Regjeringen Bratteli knesatte på 1970-tallet det såkalte sektorprinsippet, som skulle innebære at det faglig ansvarlige departement også fikk et finansielt ansvar for forskning innenfor sin sektor. Samtidig fikk Kirke- og undervisningsdepartementet et koordinerende forskningspolitisk ansvar. Hvilken betydning fikk dette prinsippet for FMD?

Forbrukerforskningen var fra starten med i Fondets forskningsfelt, men uten at Forbruker- og administrasjonsdepartementet bidro gjennom finansielle forpliktelser i statsbudsjettet. Dette ble ikke endret i forbindelse med meldingen fra 1978, det vil si etter at sektorprinsippet var satt i verk. Forbrukerdepartementets manglende medvirkning ble heller ikke kommentert av departementet med ansvar for koordinert forskningspolitikk. Først i 1988, da Regjeringen besluttet at Forbruker- og administrasjonsdepartementet skulle finansiere om lag en tredjedel av forskningen på området (grunnbevilgning til FMD og programbevilgning til NORAS) og Næringsdepartementet de øvrige to tredjedelene, ble sektorprinsippet i større grad gjort gjeldende også for markeds- og distribusjonsforskningen.

⁵³³ Ibid., s. 15.

Gjennom det aller meste av FMDs virketid, og særlig på første halvdel av 1980-tallet, da dette var et sentralt konflikttema, var statsbudsjettets omtale av FMD nesten utelukkende konsentrert om Handelsdepartementets ansvarsområder. Pålegg og prioriteringer i budsjettene var rettet mot forskning om handel innenlands og utenlands, mens forbrukerforskning ikke var viet vesentlig oppmerksomhet. Dette var noe som kom i tillegg og som det ansvarlige forvaltningsorganet tilsynelatende var lite opptatt av. Handelsdepartementets krav om nytteorientert forskning på 1980-tallet var relatert til næringsorientert virksomhet, mens forbrukerdelen skar klar av tilsvarende krav i forhold til sin sektor. Forbruker- og administrasjonsdepartementet ga på 1980-tallet bevilgninger til FMD knyttet til enkeltprosjekter, basert på dialog med de involverte forskerne. Denne finansieringsformen var fra dette departementets side et bevisst valg, og i forbindelse med evalueringen i 1988 gitt som en forklaring på forbrukerforskningens særlige suksess (jf side 185).

I regjeringen Willochs forskningsmelding fra 1985 ble det klart gitt uttrykk for at FMDs funksjon som både forskningsfinansierende og forskningsutførende organ burde opphøre. Handelsdepartementet på sin side ønsket i første omgang å opprettholde FMD innenfor uendrede organisatoriske rammer, og så til å begynne med bort fra endringene i de forskningspolitiske retningslinjene. Politikken gjennomføring var basert på aksept og felles forståelse, slik at Handelsdepartementet kunne la være å følge opp det som var fastsatt som regjeringens politikk. Kultur- og vitenskapsdepartementet hadde et ansvar for å følge opp meldingen, men hadde få eller ingen virkemidler til å influere på de øvrige departementenes disposisjoner. Handelsdepartementet skiftet imidlertid etter hvert oppfatning – dels på grunn av vedvarende misnøye med FMDs forskningsprofil og at forskningen ikke i tilstrekkelig grad var orientert mot deres prioriteringer, dels på grunn av etableringen av NORAS, og dels på grunn av reorganiseringen på departementsnivå, der deler av Handelsdepartementet ble slått sammen med Næringsdepartementet.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet aksepterte Handelsdepartementets initiativ i 1986, men spilte i første omgang selv ikke noen aktiv rolle i saken. De to departementene informerte hverandre gjensidig, og det foregikk en viss grad av samordning av de posisjonene de inntok, men ikke i form av et felles ansvar, verken for markeds- og distribusjonsforskningen som helhetlig forskningsfelt, eller for FMD som institusjon.

Reorganiseringsprosessen relatert til FMD i perioden 1986-88, forsterker inntrykket av sektorisert forskningspolitikk. Forbruker- og administrasjonsdepartementet oppfattet sitt ansvar som partielt, avgrenset til forbrukerdelen. Dette kuliminerte høsten 1988, da Regjeringen etter forslag fra dette departementet besluttet å trekke forbrukerforskningen ut av FMD og bygge opp et forbrukerrelatert, samfunnsvitenskapelig forskningsmiljø i regi av SIFO.

Det er gitt ulike forklaringer på at norsk forskningspolitikk er svakt koordinert. Hans Skoie har framhevet forhold i statsforvaltningen og dens rådgivningsapparat for å forklare dette, dels også manglende politisk oppmerksomhet i forhold til forskning. Sentrale aktører om Tore Olsen og Christian Hambro har framhevet de samme forhold, om de ulike departementene som suverene aktører i forhold til forskningspolitiske spørsmål innenfor sine respektive sektorer. Lægreid og Roness har gitt en annen, og mer overordnet forklaring på denne utviklingen, basert på indre fristillingen i statsforvaltningen (jf side 124-125).

I forhold til vårt område, markeds- og distribusjonsforskningen, var det imidlertid *ikke* slik at den sentralt gitte politikken ikke vant fram. Fondet *ble* (som fond) avviklet og (deler av) FMD *ble* formelt omdannet til et institutt, fristilt og videreført innenfor et nytt finansieringsregime. Denne prosessen foregikk imidlertid med svært liten grad av automatikk, og det tok tid før regjeringens overordnede politikk ble satt ut i livet. Da prosessen kom i gang, var det departementets politiske ledelse som satt i førersetet, ikke embetsverket.

Skiftende vilkår for forskningspolitisk rådgivning

Da Handelsdepartementet planla en ny forskningsinstitusjon på slutten av 1960-tallet, viste Hovedkomiteen i første omgang liten interesse for saken. Det tok lang tid før komiteen ga noe svar på departementets henvendelse, og da svaret kom, ga det liten merverdi. Først da saken ble gjort til bærer av en annen, og større forskningspolitisk agenda – organiseringen av anvendt samfunnsforskning – oppnådde Handelsdepartementet å få komiteens oppmerksomhet.

Hovedkomiteens generalsekretær, Erling Fjellbirkeland, utøvet i en periode et meget aktivt engasjement i forhold til organiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen, i form av forskningspolitiske utspill og drøfting av posisjoner, både om organiseringen av norsk forskning generelt, og i forhold til NAVF spesielt. Dette brakte små resultater, etableringen av FMD ble ikke noen brekkstang for endringer i norsk forskningspolitikk, verken generelt, for norsk samfunnsforskning eller for NAVF.

I 1978, da Handelsdepartementet la fram en melding om FMD, var Hovedkomiteen lite synlig og leverte ikke et eget innspill. Muligens bidro generalsekretæren og andre fra sekretariatet i høringsuttalelsen fra Kirke- og undervisningsdepartementet. I 1978 var det uaktuelt å etablere flere fond, og ideen om å utvikle FMD til et "Handelens forskningsråd", slik Kirke- og utdanningsdepartementet skisserte og Handelsdepartementet tok inn i meldingen, syntes å ligge utenfor realitetene. En eventuell omdanning av FMD til et institutt var denne gang ikke på dagsordenen, annet enn i FMDs interne drøftinger. Stortingsmeldingen fra 1978 var en mulighet for å tilpasse FMD til den rådende institusjonsstrukturen i Norge, men denne muligheten ble ikke benyttet. I stedet ble det gitt grønt lys for å videreføre FMD, der det fra Stortingets side ble streket under at institusjonen skulle ha funksjoner både som fond og institutt.

Forskningspolitisk råd sto sentralt i utarbeidningen av St.meld. nr. 60, forskningsmeldingen fra 1985, og anbefalte at FMDs doble funksjon som fond og institutt skulle avvikles. Det rådgivende organet var imidlertid lite involvert i drøftingene om reorganiseringen da dette ble aktuelt. Heller ikke Kultur- og vitenskapsdepartementet ble konsultert da Handelsdepartementet tok sitt radikale initiativ overfor FMD høsten 1986. Først i den avsluttende interdepartementale høringsrunden, da regjeringen skulle fatte sitt vedtak om FMD, ble Kultur- og vitenskapsdepartementets involvert. Dette departementets uttalelse var imidlertid svært generell, og omhandlet forskningsfeltet og den framtidige organiseringen av instituttsektoren i Norge, mens spørsmålet om fristilling og grunnbevilgningenes størrelse – de sentrale temaene i saken – ikke var berørt.

I en sammenfattende beskrivelse må det konkluderes med at Hovedkomiteens og senere Forskningspolitisk råds rolle og medvirkning skiftet over tid. I etableringsfasen for FMD, perioden 1968-71, hadde Hovedkomiteen sentral betydning, ikke primært på grunn av de faglige råd og anbefalinger komiteen brakte inn i saken, men for den betydning dette organet

ble tillagt, både i Handelsdepartementet og NAVF, og av de involverte forskningsmiljøene. Hovedkomiteen ga grønt lys for å sette i gang planleggingen, og da Holbæk-Hanssen-komiteens innstilling forelå i 1970, resulterte Hovedkomiteens uttalelse i at FMD ble sjøsatt som en midlertidig ordning. Komiteen ble lyttet til, som et faglig autorativt organ, og dens uttalelser tillagt vekt. I 1978 var dette snudd om, komiteen var uten betydning for Handelsdepartementets melding om FMD. Noen år senere, i 1982 leverte Hovedkomiteen en melding om organiseringen av norsk forskningspolitikk, som senere ble supplert og justert av Forskningspolitisk råd. Begge disse innspillene fikk stor betydning, og ble langt på veg retningsgivende i forhold til regjeringens forskningsmelding fra 1985.

Som oversikten viser, hadde Hovedkomiteen (Forskningspolitisk råd) tidvis stor suksess, men dens posisjon og betydning varierte. Skoie har forklart Hovedkomiteens usikre stilling med at regjeringene gjennomgående viste liten prinsipiell interesse for forskningspolitiske spørsmål, i tillegg til at svakhetene i noen grad var selvforskyldt, i form av enkelte uheldige valg og anbefalinger.⁵³⁴ Knut Dahl Jacobsen som ledet Hovedkomiteen en periode, har forklart dens usikre posisjon med svak forankring i det korporative system og manglende tillit fra regjering og departement.⁵³⁵ Tore Lindbekk, også han leder av Hovedkomiteen en periode, har forklart komiteens svekkede betydning med at flere av dens oppgaver på slutten av 1970-tallet ble overført til nye departementale eller interdepartementale organer.⁵³⁶ Forskningspolitisk råd, ledet av Francis Sejersted, mente rådet hadde vært for isolert og at forskningspolitikk (tidligere) hadde stått lavt på den politiske prioriteringslisten.⁵³⁷

I tillegg til disse nært beslektede forklaringene bør det legges til at vilkårene for forskningspolitisk rådgivning og rådernes gjennomslag skiftet over tid. Regjeringen Willoch viste Hovedkomiteen og Forskningspolitisk råd betydelig tillit som rådgiver, og den anbefalinger ble retningsgivende for regjeringens politikk. Med andre ord var komiteens suksess betinget av hva slags råd den ga, og regjeringen og departementene måtte selv ha en kompetanse for å vurdere rådernes innhold. Rådernes gjennomslagskraft var dessuten betinget av mottakerens oppfatning, og av viljen og evnen til å sette de ut i livet. I tillegg hadde utvilsomt det politiske og personlige samspillet mellom komiteen og regjeringen betydning, i første rekke ved statsråden i Kultur- og vitenskapsdepartementet.

I tillegg til de momentene som det er pekt på ovenfor, må Hovedkomiteens og Forskningspolitisk råds usikre stilling også forklares med den forvaltningspolitiske utviklingen på 1980-tallet, med indre fristilling som overordnet retningslinje, slik Lægread og Roness har pekt på. Forskningspolitisk råd var en sentral forskningspolitisk aktør en periode på 1980-tallet, med Sejersted og Langslet i sentrale roller, men etter skiftet i rollebesetningen ble rådets stilling usikker, og etter hvert ble det lagt ned. Ved etableringen i 1993 fikk Norges forskningsråd oppgaven som regjeringens forskningspolitiske rådgiver.

11.2 Forskningsråd og institutt

Fondets skulle både finansiere forskning og utføre forskning i egen regi. I vedtektene var det ikke angitt hvor stort innslaget av egen forskning skulle være, og på 1970-tallet interesserte Handelsdepartementet seg lite for dette forholdet. Først på 1980-tallet, da fondsfunksjonen var

⁵³⁴ Skoie (1996), s. 131ff; jf s. 17-18 og 124.

⁵³⁵ Dahl Jacobsen (1982), s. 145, jf også s. 45.

⁵³⁶ Lindbekk (1983), s. 122-123.

⁵³⁷ FR (1985: 4), s. 7

i ferd med å bli desiminert, ble dette spørsmålet sentralt. De blandede funksjonene ga imidlertid Fondet en uklar status.

I tillegg til forholdet mellom fond og institutt var også andre sider ved FMD som institusjon uklare. I vedtektene het det at FMD var et eget rettssubjekt, men samtidig underlagt Handelsdepartementet som ansvarlig forvaltningsorgan, noe som bidro til å opprettholde et vedvarende spenningsforhold. En tredje uklarhet gjaldt formålet for Fondets virksomhet.

Institusjon med uklar status

Varehandelen organisasjoner ønsket i utgangspunktet et eget forskningsråd, ”noe tilsvarende NTNF”, dels fordi det var behov for økt kunnskap om utviklingen innenfor næringen, dels på grunn av ønsket om å bli sidestilt med industrien. Handelsdepartementet støttet varehandelens initiativ til å få i gang forskning, men stilte seg ikke bak ønsket om et råd.

Rådstanken var imidlertid ikke død. I Handelsdepartementets utredningskomité (1969-70) var det taleføre og innflytelsesrike personer som arbeidet for et råd. Også Hovedkomiteens generalsekretær som var nært knyttet til utredningskomiteens virksomhet, arbeidet for å få etablert et nytt råd. For ham var dette et ledd i en bredere forskningspolitisk agenda, det målet var knyttet til endringer i institusjonsstrukturen i det norske forskningssystemet. Prosessen resulterte i at det ble etablert et fond som samtidig skulle kunne utføre forskning i egen regi. Dette satt FMD til en særstilling i norsk forskning og bidro til å skape uklarheter som varte ved gjennom hele institusjonens virketid. NTNF hadde riktignok egne institutter fram til 1980-tallet, men funksjonelt atskilt fra rådsfunksjonen, og etter fristillingen også institusjonelt atskilt.

I utgangspunktet var instituttfunksjonen en tilleggsfunksjon til rådsfunksjonen – Fondet *kunne* i tillegg til å fordele midler, utføre forskning i egen regi. Dette ble understreket blant annet ved at institusjonen i de første årene ikke hadde fast tilsatte forskere, disse var i prinsippet engasjert for å gjennomføre enkeltprosjekter. Instituttfunksjonen la imidlertid beslag på en voksende andel av ressurser og oppmerksomhet, mens fondsfunksjonen fikk redusert betydning. Det ansvarlige departementet hadde mulighet til å endre dette, og klargjøre premisene for virksomheten i forbindelse med meldingen om Fondet i 1978, men valgte i stedet å stadfeste gjeldende ordning. I tillegg til at instituttfunksjonen dominerte virksomheten, var det også åpenbart at Fondet fikk en langt mer beskjeden utvikling i budsjettene enn det de ambisiøse planene i utgangspunktet la opp til. På 1980-tallet svant fondsfunksjonen gradvis inn. I 1987 ble denne delen av virksomheten overført til det nyetablerte NORAS, og FMD ble for en kort periode et ”rent” forskningsinstitutt.

Uklarheten om FMDs funksjoner kom også til uttrykk i vedtektene. Disse hadde vesentlige likheter med forskningsrådene, og det store, partssammensatte og brukerdominerte styret hadde preg av å være en rådsforsamling. Dette ser ut til å ha fungert rimelig bra i etableringsfasen, da utfordringen var å forene ulike interesser om felles mål, men var uegnet til å lede det som etter hvert ble den dominerende delen av virksomheten. I evalueringen fra 1988 var styringsfunksjonen utsatt for sterk kritikk, blant annet i forhold til forskningsledelse, strategiske valg og sammenhengende prioriteringer.

Også formålet for Fondets virksomhet, hva forskningen skulle omhandle, var uavklart. En hovedforklaring på at markeds- og distribusjonsforskningen ble organisert som et fond, var at Industridepartementet noen år tidligere hadde etablert Industriens utviklingsfond og

Bransjeforskningsfondet. I organisatorisk forstand ble FMD konstruert med Bransjeforskningsfondet som modell. FMD utviklet seg imidlertid i en helt annen retning. De industrinære fondene drev ikke forskning i egen regi, slik FMD gjorde, og karakteren av virksomheten var annerledes, ved at de skulle støtte opp om *anvendt forskning* og teknologisk *utvikling* nært knyttet til bedrifter og bransjer. FMDs forskning kan ikke entydig beskrives ved hjelp av de samme termer. Institusjonen la fra første stund et heldekkende perspektiv til grunn for forskningen på området, som også omfattet *grunnforskning*. Det ble ikke trukket noe skarpt eller betydningsfullt skille mellom grunnforskning og anvendt forskning; arten av forskningen var bestemt av problemstillingene i de prosjektene som ble gjennomført. Den faglige nestoren innenfor markeds- og distribusjonsforskningen, Holbæk-Hanssen, understreket den gjensidige befruktningen mellom grunnleggende forskning og anvendte problemstillinger (jf side 90-91).

Dertil ble støtten til bransjeforskning – som i de første årene utgjorde en svært beskjeden del av de samlede aktivitetene – avvirket etter 1978 og overført til det bransjenære Handelens forsknings- og utredningsinstitutt. Ønsket om anvendt, næringsnær forskning var imidlertid reflektert i styrets sammensetning, og preget, ikke minst, de forventningene Handelsdepartementet og næringslivets organisasjoner hadde til FMD.

Fra fond til oppdragsinstitutt – en gjennomførbar snuoperasjon?

Handelsdepartementets beslutning om en omlegging av FMD fra desember 1986, innebar avvikling av fondsdelen og omlegging til et *anvendt* forskningsinstitutt. Overføringen av fondsfunksjonen var tilsynelatende uproblematisk, mens omleggingen til et anvendt institutt førte større problemer med seg. FMD hadde dårlige forutsetninger for å fungere som et institutt med sterkt redusert grunnbevilgning, der størstedelen av virksomheten skulle baseres på finansiering fra forskningsråd og eksterne oppdragsgivere. Problemene var knyttet både til interne tradisjoner og eksterne forhold.

På den ene siden var FMD tradisjonelt fullfinansiert. Fondsfunksjonen var liten, men tilstrekkelig stor til å virke som en buffer, blant annet ved midlertidige tilsetninger. Slik sett bremsset fondsfunksjonen omleggingen i retning av eksternt finansierte oppdrag.

På den andre siden var kildene for eksternt finansiering av forskning på dette området få og små. Forbruker- og administrasjonsdepartementet ga enkelte oppdrag, og forskningsrådene, i første rekke RFSP og etter hvert NORAS, kom gradvis i gang med relevante programmer, men tilgangen på slik finansiering utenom offentlige kilder var begrenset. Varehandelens organisasjoner hadde ved gjentatte anledninger gitt uttrykk for at finansieringen av forskningen på området måtte være et offentlig ansvar, mens næringslivet selv ikke hadde midler å bidra med. Denne oppfatningen ble langt på vei støttet i SSB-evalueringen.

Det som imidlertid skapte det største problemet for en omlegging av FMD, da dette ble gjort tvingende nødvendig ved regjeringens vedtak i 1988, var at flere av de fremste forskerne hadde forlatt skuta. Det var disse som skulle lede forskningsprosjekter, stå i spissen for å skaffe institusjonen inntekter, og gjøre at FMD hevdet seg i konkurransen med andre forskningsinstitusjoner. Det er mulig å se forskerflukten fra FMD som en mulighet, som en åpning for å bygge opp en ny institusjon med andre forskere og en annen og mer anvendt, næringsorientert kompetanse. Dette var ikke en uttalt hensikt fra departementets side, men ble likevel langt på vei resultatet. Den nye institusjonen som ble bygget opp, Norsk institutt for Markedsforskning, fikk en annen bemanning, men et kortvarig liv.

På grunn av tapt av kompetanse og svekkede finansielle rammebetingelser vurderte ledelsen situasjonen etter Regjeringens vedtak i 1988 som så problematisk at den ikke lenger kunne ta ansvar for den videre drift av virksomheten. FMDs styre forsøkte en redningsoperasjon, men den planen som ble lagt fram, møtte motbør og ble ikke akseptert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet, og førte derfor ikke fram. Reorganiseringen av et samlet FMD lot seg dermed ikke gjennomføre.

Forsøket på å skape et anvendt institutt av FMD strandet derfor før det kom i gang. Dette var ikke et selvsagt og gitt utfall av saken. Finansieringen av FMD var sikret for de nærmeste årene, og styret mente at 40 prosent grunnbevilgning og *velvillighetserklæringen* fra programstyret i NORAS ville gi grunnlag for varig drift. På kort sikt, de nærmeste par årene, syntes driften å være sikret. FMDs ledelse var imidlertid av en annen oppfatning. De mente de framtidige rammebetingelsene ikke var gode nok til å gjenreise denne institusjonen som et attraktivt og ambisiøst forskningsmiljø, et miljø som var faglig ledende på sine områder og som evnet å trekke til seg nye forskere og talentfulle stipendiater. Ledelsen valgte derfor å forlate sine posisjoner. Derfor forliste FMD.

NORAS og evalueringen av FMD

FMD hadde et samlet, nasjonalt ansvar for forskning om varehandel, marked og distribusjon. Ved etableringen var dette forskningsområdet i stor grad upløyd mark, og det falt utenfor de eksisterende forskningsrådenes ansvarsområder. Omgjøringen av RFSP til landets femte fullverdige forskningsråd, NORAS, med ansvar også for forskning om privat tjenesteyting, endret situasjonen for FMD, og det nasjonale ansvaret for dette forskningsfeltet ble overført til NORAS. Organiseringen av markeds- og distribusjonsforskningen illustrerer dermed også hvordan forskningsrådene utvidet sine ansvarsområder og styrket sin posisjon i norsk forskning.

I henhold til forskningsmeldingen fra 1985 skulle forskningsrådene være strategiske og evaluerende organer. NORAS fikk evalueringen av FMD som en av sine første oppgaver (som fullverdig råd), og den ble rådets svenneprøve i forhold til instituttsektoren. Selve evalueringen var solid gjennomført, men den fikk begrenset betydning for behandlingen av FMD i NORAS' styre og i den videre politiske prosessen. Dette skyldtes ikke mangler ved evalueringen, men et politisk valg der premisene var basert på ønske om fristilling, økt brukerorientering og sterkere eksponering mot oppdragsmarkedet. Evalueringen fikk imidlertid stor betydning som faglig referansepunkt innad i FMD i en kort periode.

En viktig side ved evalueringen var at den tok lang tid, nærmere halvannet år, fra den ble besluttet gjennomført til rapporten var levert, samtidig som det var knyttet et sterkt element av usikkerhet hvorvidt virksomheten ved Fondet skulle videreføres eller ikke. FMD opplevde dermed det paradoksale at forskningen fikk godt, til dels fremragende skussmål, samtidig som forskningsmiljøet fikk store problemer, med manglende avklaring og vedvarende usikkerhet om framtidig virksomhet.

11.3 Forskning og anvendelse

Den anvendte forskningens doble tilhørighet, med vitenskapen på den ene siden og anvendelse på den andre, har i forhold til FMD flere aspekter. For det første var det et spørsmål om hvem som var forskningens brukere. FMD definerte seg som et

samfunnsvitenskapelig forskningsmiljø som utførte ”anvendt og empirisk preget grunnforskning”.⁵³⁸ Innslaget av utredninger var lite, og FMD utførte ikke forskning rettet mot enkeltbedrifter eller smalere avgrensede næringsinteresser. Varehandelens representanter derimot, ønsket forskning som var til nytte for næringen og bedriftene. Dette synet fikk økende betydning på 1980-tallet, og ble etter hvert retningsgivende for Handelsdepartementet.

For det andre var det et spørsmål om formidling. Brukere fra næringslivssiden mente at forskningsmiljøet hadde et eget ansvar for å gjøre resultatene av forskningen tilgjengelige og forståelige, slik at de kunne tas i bruk. Forskningsmiljøet på sin side pekte på at brukerne hadde et eget ansvar på dette området. Dette ble et vedvarende og uløst problem i forhold til næringslivssiden. Forbrukersiden var imidlertid tilfreds.

For det tredje var det et spørsmål om brukerinnflytelse i valg av temaer og problemstillinger. Handelsdepartementet ønsket å få til dette gjennom økt brukerfinansiering, men blant næringslivets brukere var det liten vilje til å påta seg et finansielt ansvar for forskningen på området. Forbrukersiden, som i tillegg til et departement som besto av statlig finansierte aktører, ga imidlertid i noen grad FMD betalte oppdrag.

Anvendbar forskning?

I en samlet vurdering hadde brukerne liten innflytelse på valg av tema og profil i forskningen. FMDs styre var stort og brukerdominert, men hadde som kollegium ikke avgjørende påvirkningskraft i forhold til hvilke prosjekter som ble satt i gang.

I Fondets tidlige år var brukernes marginalisering lite problematisert. Dette skyldtes for en stor del en felles oppfatning om at det ikke eksisterte noen nasjonal kunnskapsbase som forskningsmiljøet kunne bygge på. Relevant kunnskap og kompetanse fantes internasjonalt, og forskningsmiljøet hadde relevante kontakter særlig i USA og Sverige, mens kunnskap om *norsk* varehandel og distribusjon måtte bygges opp på ny. Selv om Handelsdepartementet og næringslivets representanter hele tiden ga uttrykk for at forskningen skulle komme til anvendelse, var det forståelse for at vekst og gjødsling måtte komme foran høsting.

Ut over på 1980-tallet ble ønsket om anvendbar, næringsorientert og brukerrettet forskning sterkere artikulert. Ønskene ble i liten grad imøtekommet. For forskningsmiljøet ved FMD var det forskning – uavhengig om den kaltes grunnforskning eller anvendt forskning – som sto i fokus, forskning med krav til faglige standarder, uavhengig og ubundet av særinteresser. FMD ga tidvis uttrykk for at institusjonen arbeidet med å styrke kontakten med brukerne, men at anvendelse av forskning også var ”et spørsmål om avsenderapparat og mottakerapparat” (jf side 154). Denne oppfatningen var basert på at forskning og anvendelse ble sett på som to atskilte prosesser, med liten grad av gjensidig involvering, at anvendelse av forskningens resultater var brukernes ansvar og at dette ikke eller bare i begrenset grad vedkom forskningen, og kontakten med brukerne var i liten grad systematisert ut over styrets møtevirksomhet. Prosjekter som ble finansiert av Forbruker- og administrasjonsdepartementet som oppdrag, utgjorde et unntak. Ved forskningsmiljøet ved FMD var den rådende oppfatningen at institusjonens ansvar primært var avgrenset til forskningens innhold, dernest også formidling i ulike former, skriftlig eller muntlig, mens forholdet til forskningens anvendelse var perifert. Disse sentrale spørsmålene ble liggende uforløst, og førte til økende

⁵³⁸ FMD Årsberetning, 1986. Tilsvarende formuleringer ble benyttet i andre årsberetninger eller -meldinger.

misnøye og mistillit overfor FMD, både fra næringsorganisasjonene og Handelsdepartementet.

Etter påtrykk fra brukerorganisasjonene, i første rekke varehandelen, forsøkte Handelsdepartementet på 1980-tallet å få til en omlegging gjennom tildelingene i budsjettene, ved krav om hva slags forskning som skulle prioriteres, at oppdragsinntektene skulle øke og at en større andel av budsjettet skulle gå til fondsfunksjonen. Dette forsøket på kursendring hadde begrenset suksess, noe som igjen var en del av forklaringen på at departementet tok initiativ til en reorganisering.

To departementer – ulike brukerprofiler

Handelsdepartementet var ansvarlig forvaltningsinstans i forhold til FMD, og hadde eneansvar for finansieringen i størstedelen av Fondets virketid. På grunn av forbrukerforskningen hadde FMD imidlertid også en faglig relasjon til Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Relasjonene mellom FMD og de to departementene var grunnleggende ulike, ikke bare i formell forstand.

For Handelsdepartementet var det *sektorens forskningsbehov* som sto i fokus. En offentlig finansiert forskningsinnsats skulle sørge for økt kunnskap og innsikt, som igjen kunne komme næringen til gode. Handelsdepartementet hadde også behov for forskning for egne formål, som grunnlag for utforming av offentlig politikk, men i løpet av 1970- og 1980-tallet ble reguleringene og offentlige støttetiltak innenfor varehandel redusert, og handelsnæringen i stadig mindre grad influert av offentlige tiltak.⁵³⁹ Enkelte tiltak fantes fortsatt, men Handelsdepartementets eget behov for forskningsbasert kunnskap ble mindre enn før. Dertil kom det at departementet selv hadde begrensede ressurser, innsikt og kompetanse i forhold til forskning, både til utforming og prioritering av forskningsoppgaver og til å anvende forskningens resultater. Den ansvarlige avdelingen for FMD var ”ingen forskningsavdeling”.

For forbrukerforskningen ved FMD stilte dette seg annerledes. Denne delen av forskningsmiljøet hadde ikke på samme måte som de øvrige to områdene, krav om å forholde seg til næringslivsaktører. Brukerne var offentlige organer, Forbruker- og administrasjonsdepartementet selv og offentlige forbrukerorganer (Forbrukerrådet og regionale forbrukerkontorer, Forbrukerombudet). Disse etterspurte ikke forskning på vegne av andre, slik tilfellet var for Handelsdepartementet, men for *egne formål*. For dette departementet (FAD) og de tilknyttede institusjonene var forbrukerforskningen, til dels også forskningen i FMDs to andre avdelinger, et hjelpemiddel eller redskap for egen virksomhet. Dessuten fantes det, både i departementet og institusjonene, mottakere som i større grad forholdt seg til forskningsresultatene. Den gjensidige tillit mellom forskningsmiljøet og dette departementet, skyldtes imidlertid ikke utelukkende at departementet selv var forskningens primære bruker, dette var i seg selv ingen garanti for suksess eller at forskningen ble tatt i bruk.⁵⁴⁰

⁵³⁹ Gripsrud (2007), s. 73f.

⁵⁴⁰ Til sammenligning ble det i 2009 ble det utgitt et større arbeid der norsk velferdsforskning, det vil si et av hovedområdene innenfor anvendt samfunnsforskning i Norge, der anvendelsespotensialet primært var knyttet til de relevante departementenes egne formål. En av hovedkonklusjonene i dette arbeidet var at norsk velferdsforskning var løst koblet til velferdsbyråkratiet. Forskningsresultater ble sjelden brukt på en ettersporbar måte i departementene. (Tranøy, Christensen, Nuland og Hernes, s. 42f.)

Werner Christie Mathisen har benyttet begrepet *problemløsningsfellesskap* for å beskrive én form for samvirke mellom forskningsmiljø og brukere; et hybrid fellesskap som førte langvarige dialoger omkring forskningen og dens anvendelse i forhold til et særskilt tema eller område.⁵⁴¹ Denne formen for samarbeid var i følge Mathisen en måte å lære opp og sosialisere både forskere og brukere i forhold til de temaene og problemstillingene som var på dagsordenen, som tillitsbyggende relasjoner mellom forskere og oppdragsgivere. Slike fora var gjerne uformelle, og hadde som funksjon å utvikle gjensidig forståelse for behov, og å legge et felles grunnlag for framtidig forskning innenfor respektive temaer.

FMDs relasjoner til Forbruker- og administrasjonsdepartementet og andre offentlige forbrukerorganer kan langt på veg beskrives innenfor rammen av begrepet problemfellesskap, selv om dette ikke fantes i organisert form. Mellom forbrukerforskningen og disse brukerne var det over år utviklet et fellesskap der forståelse og tillit var sentrale ingredienser, slik det blant annet kom til uttrykk av dette departementets vurdering av SSB-evalueringen (side 185). Forbruker- og administrasjonsdepartementet bevilget ikke sine midler til FMD over statsbudsjettet, som del av grunnfinansieringen, men hadde dialog med forskerne og bevilget i noen grad midler til enkeltprosjekter. Den større grad av nærhet og brukerdeltakelse ved valg og gjennomføring av forskningsprosjekter er vesentlige momenter i forhold til å forklare forbrukerforskningens særlige suksess. Brukernes forhold til FMD var ikke preget av vedvarende og tiltakende misnøye, slik tilfellet for en stor del var for varehandelens talsmenn, til dels også industriens (i de siste årene av FMDs virketid). Snarere enn å være en trussel mot forskningens kvalitet, var ”brukermedvirkning” et viktig bidrag til å fremme kvalitet og relevans i denne forskningen. Kontakten med brukerne var imidlertid ikke en garanti for kvalitet, og nytten av brukerkontakten var betinget av at dialogen var basert på gjensidig forståelse og tillit.

Forskning og næring

De næringsrelaterte brukerinteressene var solid representert i FMDs styre, men dette organet fungerte ikke som noe problemløsningsfellesskap. Forskningsmiljøets relasjoner til Handelsdepartementet og næringsorienterte brukere kan heller ikke beskrives ved hjelp av begreper som suksess og tillit, som var fundamentalt for et oppdragsinstitutt, slik Mathisen har pekt på.⁵⁴²

Handelsnæringens representanter hadde gjennom år kritisert FMD for manglende brukerorientering. Varehandelens organisasjon hevdet at FMDs rapporter var vanskelige å forstå, at forskningen var teoritung, og ikke ga svar på de spørsmålene som var presserende for næringen. FMD er langt fra den eneste institusjon som har erfart at sentrale brukere ikke er tilfreds med forskningens nytteorientering. Forholdet mellom bruker og forsker inneholder normalt elementer både av fellesskap og konflikt – som del av spenningsfeltet mellom *akademia* og marked. Når det gjaldt FMD, var imidlertid kritikken særlig hvass – fellesskapet mellom forskere og næringslivsbrukere er vanskelig å identifisere og konflikten desto mer iøynefallende. Da institusjonens framtid skulle besluttes, bidro næringslivets talsmenn med å stemple forskningen som ”ubrukelig”, og ville ha ”noe annet” (jf side 172 og 190).

⁵⁴¹ Mathisen (1989a), s. 110ff; Mathisen (1989b), s. 99f. Mathisens undersøkelse var relatert til fire ulike institutter, Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), Sentralinstituttet for industriell forskning (SI), Institutt for industriell miljøforskning (IFIM) og Teledirektoratets forskningsavdeling. ”Problemløsningsfellesskapet” var som begrep relatert til AFI.

⁵⁴² Mathisen (1989a), s. 207f. Mathisen refererte spesielt til SI som ”oppdragsinstitutt”, og dette instituttets arbeid for å vinne og opprettholde oppdragsgivernes tillit.

Oppfatningen av FMD-forskningens manglende anvendelighet må forklares ut fra flere forhold enn tykke forskningsrapporter og lange teorikapitler alene. Næringen manglet et system for å absorbere forskning, gjøre resultatene kjent og bidra til at de kom til nytte, og være en dialogpartner for FMD og andre forskningsmiljøer. Næringens evne og kapasitet til å anvende forskning var begrenset. Også handelsnæringens egen institusjon, Handelens forsknings- og utredningsinstitutt, ble kritisert for noe av det samme, og dette instituttet ble etter hvert avviklet som egen enhet og integrert i handelsnæringens organisasjon.

En hovedforklaring på markeds- og distribusjonsforskningens manglende næringslivsanvendelse må for en stor del søkes i strukturelle forhold, mer enn forskningsmiljøets og eventuelt enkeltforskernes manglende blikk for brukernes ønsker. For det første var det ikke utviklet noe system eller noen modell for kunnskapsoverføring som kunne tjene som bindeledd mellom forskere og brukere. Det ble forsket *om* varehandel og annet næringsliv, i liten grad *for*, og ikke *med* slike brukere. Brukerne var sjelden involvert i utforming og gjennomføring av forskningsprosjekter, og finansierte som nevnt heller ikke prosjekter. De berørte næringene og deres organisasjoner manglet kompetanse og ressurser for dette formålet, i motsetningen til forbrukerforskningen, der samvirket mellom forskning og anvendelse var godt utviklet.

Et annet strukturelt forhold gjaldt spørsmålet om forskningens innhold. Offentlig finansiert forskning måtte være generaliserbar og ikke konkurransevridende. Ifølge evalueringen hadde forskningen større potensial for anvendelse på makronivå, for organisasjonene og offentlige myndigheter. Varehandelen fikk aldri det den ønsket av forskningsbasert kunnskap fra FMD, og kunne, ifølge SSB-evalueringen, vanskelig få det.

11.4 Et forskningsfelt i forandring

Markeds- og distribusjonsforskningen var dels faglig avgrenset og begrunnet, dels politisk besluttet. Utgangspunktet var utviklingen i norsk varehandel, mens de vareproduserende næringene kom inn i løpet av planleggingen. Som resultat av de politiske konfliktene omkring etableringen ble feltet ytterligere utvidet, ved at også forbrukernes markedsrelasjoner fikk en større og legitim plass i forskningen. Forskningsfeltet ble dermed svært vidt definert, fra utenrikshandel og makroøkonomiske forhold via varehandel og markedsføring, til forbrukernes atferd og preferanser.

Ved avviklingen av FMD ble dette fellesskapet oppløst. Dette delkapitlet handler om hvilken betydning dette fikk for forskningen på området, særlig forholdet mellom forbrukerforskningen og de øvrige delene av markeds- og distribusjonsforskningen. Vesentlig i denne sammenheng er også den grunnleggende omleggingen som har funnet sted i norsk varehandel, og eventuelt hvilken betydning dette har fått for forskningen på området.

Feltet markeds- og distribusjonsforskning er beskrevet i tre ulike utredninger, innstillingen fra utredningskomiteen fra 1970, i den egeninitierte utredningen (strateginotatet) *FMDs mål og arbeidsoppgaver* fra 1986, og i SSBs evalueringsrapport fra 1988. I hver av utredningene er det anbefalt utvalgte områder eller profiler for forskningen.

Oversikten (nedenfor) viser at mange av de samme elementene er å finne i alle de tre beskrivelsene av feltet, samtidig som det gis indikasjoner om muligheter for utvidelse av feltet i ulike retninger og langs flere dimensjoner. I alle tre utredningene ble det gitt uttrykk for at

man sto overfor *valg* av oppgaver og *alternative* prioriteringer i temaer og framtidige forskningsoppgaver, fordi en "heldekkende" innsats ville kreve ressurser og kompetanse utenfor rimelighetens grenser.

Utredningskomiteens innstilling, 1970	FMDs mål og arbeidsoppgaver, 1986	SSBs evalueringsrapport, 1988
<ul style="list-style-type: none"> - Forbruksforskning (forbrukeratferd) - Produktivitetsvekst i markeds- og distribusjonssystemet - Strukturanalyser for handelsnæringen - Markeds- og distribusjonsanalyser for utvalgte produktområder - Bransjeforskning - Dataregistrering i varedistribusjon - Internasjonalt forskningssamarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Norsk varehandel – struktur, integrasjoner, konkurranse, pris- og avanseforhold - Distribusjon av industriprodukter – innenlands og utenlands - Handelspolitikk - Forbruksmønster og finansiering av forbruk - Konsekvenser av ny teknologi - Helsetjenester og markeder - Energimarkeder - Ledelse, organisasjon og styring i marked og distribusjon 	<ul style="list-style-type: none"> - Makroinformasjon og – styring - Funksjonsanalyser av deler av distribusjonssystemet - Forskning om forbrukerforhold og velferd - Markedsforskning - Bedriftstypenforskning - Forskning for den enkelte bedrift eller organisasjon

Forskningsfeltet, slik det ble beskrevet, var stort, og til dels overlappende med andre områder. I forhold til *forbrukerforskning* fantes det beslektet forskning ikke bare innenfor annen forbruksforskning, men også samfunnsvitenskapelig forskning for øvrig. Den *næringsrelaterte* markeds- og distribusjonsforskningen kunne sees som en del av næringsøkonomisk forskning i bred forstand. Denne forskningen hadde også grenseflater mot forskning om logistikk og transport, det vil si utenfor samfunnsforskningens domene, uten at dette utgjorde en del av FMD-forskningen.

Både i FMDs egen analyse og styrevedtak fra 1986 og i SSB-evalueringen som kom to år senere, ble det konkludert med at forskningen hadde en tendens til å bli tematisk utflytende, og begge steder gikk anbefalingene i retning av konsentrasjon og strengere tematisk avgrensning.

Markeds- og distribusjonsforskning i nye rammer

FMD ble avvirket i 1989, men forskningen videreført i nye institusjonelle rammer. *Norsk institutt for markedsforskning* (NIM) ble etablert som en stiftelse, samlokalisert med Handelshøyskolen BI, med om lag samme forskningsfelt som FMD, med unntak av forbrukerforskningen. Etter noen års virksomhet ble denne institusjonen integrert i BI, og etter hvert avvirket som egen enhet.

Forskning om *innenlandsk distribusjon* har på 1990- og 2000-tallet vært en del av annen næringsøkonomisk forskning, ikke organisert i separate enheter, og gjennomført ved blant

annet Handelshøyskolen BI, Norges handelshøyskole, og det NHH-tilknyttede Samfunns- og næringslivsforskning (SNF).⁵⁴³ Studier av norsk *utenrikshandel* foretas av alle nasjonaløkonomiske forskningsmiljøer ved universitetene, i tillegg til blant annet NHH, BI, NUPI og SSB. Det finnes ikke ved noen av disse eller andre norske institusjoner en egen enhet (institutt, avdeling eller lignende) for *markeds- og distribusjonsforskning*.

FMDs *forbrukerforskning* ble ført videre innenfor SIFO, som ved reorganiseringen i 1988-89 fikk et utvidet forskningsfelt og et vesentlig ressurs- og kompetansemessig tilskudd. SIFO hadde i 2008 i et samlet budsjett på om lag 40 millioner kroner og mer enn 50 ansatte.⁵⁴⁴ Virksomheten er fortsatt organisert som et forvaltningsorgan, men siden 1998 har institusjonen hatt ”særskilte fullmakter”, som innebærer at vedtektene gir styret større fullmakter enn i regulære enheter i forvaltningen, og dermed en viss grad av fristilling.

I 1987 fikk NORAS ansvar for forskning om privat tjenesteyting, som også omfatter forskning omkring varehandel og marked. Fra 1993 ble dette ansvaret videreført av Norges forskningsråd. Næringsdepartementet finansierte fra 1988 av et eget program for markeds- og distribusjonsforskning, og fra 1989 mottok programmet også midler fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Etter at dette programmet ble avsluttet på 1990-tallet, er det ikke finansiert egne programmer på dette forskningsfeltet. Markedsforskning har imidlertid inngått som en del i enkelte av Forskningsrådets programmer.

På 2000-tallet er det vanskelig å identifisere markeds- og distribusjonsforskning som et eget forskningsfelt. Forskningsrådet finansierer forskning knyttet til varehandel og andre former for privat tjenesteyting på de samme vilkår som annen næringsøkonomisk forskning. Støtte gis som tilskudd til forskningsprosjekter der det er forutsatt en betydelig egenfinansiering. Innslaget av forskning knyttet til varehandelen må imidlertid betegnes som lavt, særlig for dagligvarehandelen.⁵⁴⁵ Varehandelens begrensede deltakelse har ikke skyldtes at prosjektsøknadene vrakes i konkurranse med andre prosjekter, men lav søkerinteresse for offentlig finansiering av forskningsprosjekter fra denne næringen.

Hovedbildet av den offentlig finansierte forskningen innenfor det som var FMDs virkefelt, er at *forbrukerforskningen* er smeltet sammen med forbruksforskning generelt, mens de øvrige områdene, *innenlandsk distribusjon og utenrikshandel*, er gått inn i annen næringsøkonomisk og makroøkonomisk forskning, både på institusjonsnivå og forskningsrådsnivå. Dessuten er betegnelsen *markeds- og distribusjonsforskning* ikke i bruk som samlende betegnelse.⁵⁴⁶ Innenfor forbruksforskningen ser det ikke ut til at *forbrukerforskningen* utgjør et særskilt forskningsområde.⁵⁴⁷

⁵⁴³ Industriøkonomisk institutt, som HD ønsket å knytte FMD til, ble i første omgang reorganisert og fikk nytt navn, Næringsøkonomisk institutt (NØI), som så fusjonerte med Senter for anvendt forskning (SAF) som var knyttet til NHH, og dannet Senter for næringslivsforskning (SNF).

⁵⁴⁴ SIFO Årsmelding, 2008.

⁵⁴⁵ I perioden 2002-06 gjennomførte Forskningsrådet forskningsprogrammet ”Tjenesteyting, handel, logistikk” (PULS), der det i alt ble gitt støtte til 38 prosjekter. Av disse var syv knyttet til varehandelen, og kun to-tre til dagligvarehandelen. Etter 2006 er forskning innenfor disse områdene (tjenesteyting, handel og logistikk) gått inn i en bredere og mer generell satsing for næringsorientert forskning, ”Brukerstyrt innovasjonsarena” (BIA). De ulike prosjektene består av flere næringslivspartnerne, og vanligvis er partnerne knyttet til ulike produkter og markeder. (Våland Sund, 08.03.2007.)

⁵⁴⁶ Den rapporten Forskningsrådenes samarbeidsutvalg utvalg utga i 1989, benyttet betegnelsen ”markedsforskning”, ikke ”markeds- og distribusjonsforskning.” (FSU (1989).) Videre gir søk på nettet etter ”markeds- og distribusjonsforskning” ingen treff som ikke er relatert til FMD.

⁵⁴⁷ Søk i SIFOs årsmeldinger i de siste årene etter ”forbrukerforskning” gir ingen treff.

Forbindelsene mellom de ulike delene av FMD-forskningen var lite utviklet, slik FMD selv påviste i sin egen gjennomgang i 1986, en påpeking som ble gjentatt og forsterket i SSB-evalueringen. Reorganiseringen i 1988-89 innebar et brudd i forbindelsene mellom de ulike områdene, og 20 år senere er bruddet mellom forbrukerrelatert og næringsrelatert forskning innenfor dette feltet fortsatt ikke leget.⁵⁴⁸

Forskning og varehandel

Det finnes ingen tilgjengelig statistikk for omfanget av markeds- og distribusjonsforskning. Den følgende oversikten, tabell 11.1, basert på tall fra Statistisk Sentralbyrå, gir ikke et fyllestgjørende bilde av forskning relatert til marked og distribusjon på 2000-tallet, men er avgrenset til varehandelen. For sammenlikningens del tas det med tall fra industrien, som varehandelens representanter ofte brukte som sammenlikningsgrunnlag, og for næringslivet i alt.

Tabell 11.1: Finansiering av egenutført FoU-virksomhet, industri og varehandel (utdrag), gjennomsnitt per år, årene 2003-2008. Mill kr.⁵⁴⁹

	Egenutført FoU i alt	Offentlig finansiering	Skatteincentiv ("Skattefunn")	Andel offentlig finansiering, inklusive "Skattefunn"
Næringsliv i alt	15275	813	490	8,5 %
Industri	7476	505	267	10,5 %
Varehandel; engros og agentur	532	8	20	5,2 %

Kilde: www.ssb.no

Som det framgår av tabellen, er den samlede FoU-virksomheten i varehandelen fortsatt beskjeden, og kun 7 prosent av det samlede volumet av industriens FoU-innsats. Ifølge NHF utgjorde offentlig støtte til FoU for varehandelen i 1978 kun én prosent av den tilsvarende støtten til industrien (side 88). Statistikken kan tyde på at dette forholdet i hovedsak er uforandret. Den offentlige finansieringen av FoU-virksomhet i varehandelen utgjør fortsatt relativt små beløp. På 2000-tallet har staten stimulert til egenfinansiert FoU i bedriftene gjennom et skatteincentiv, "Skattefunn". De oppgitte beløpene som er statens provenyutap, viser at denne ordningen er relativt gunstigere, sett fra varehandelens ståsted. Offentlig finansiering av varehandelens FoU-virksomhet i alt (inklusive "Skattefunn"), utgjorde om lag 5 prosent, mens den tilsvarende andelen for industrien var det doble.

Selv om statistikken kan være mangelfull, er konklusjonene likevel entydige – varehandel har fortsatt et vesentlig lavere omfang av forskning og utviklingsarbeid enn industrien, og for den egenutførte virksomheten er de regulære offentlige bevilgningene (eksklusive "Skattefunn") svært lave, nesten ubetydelige.

⁵⁴⁸ Stø, 15.02.2007.

⁵⁴⁹ Tallene for FoU i varehandelen viser til dels store variasjoner fra ett år til neste. Jeg har derfor laget et gjennomsnitt av de sist tilgjengelige årene. Videre omfatter varehandelen kun engros og agentur, mens detaljhandelen ikke er registrert i offentlig statistikk, og kun enheter med mer enn 10 ansatte er talt med. Agentur kan omfatte virksomhet som er både knyttet til produksjon og varehandel, som gjør den statistiske rapporteringen usikker.

I løpet av de siste tiårene har norsk varehandel gjennomgått dramatiske endringer. Særlig gjelder dette dagligvarehandelen. Mens denne bransjen tidligere besto av småkjøpmenn, kolonialbutikker og landhandlere, er norsk dagligvarehandel i dag dominert av et lite knippe store kjeder som til sammen kontrollerer mer enn 85 prosent av markedet.⁵⁵⁰ Dette har skjedd som resultat av en rekke integrasjoner, både horisontalt og vertikalt, parallelt med at de mange små enhetene i bransjen i stor grad har opphørt å eksistere.

Da varehandelens organisasjon på 1960-tallet gjorde sitt framstøt for offentlig finansiert forskning, var formålet dels et ønske om forskning som skulle bidra til modernisering og næringsutvikling, dels kunnskap for næringspolitiske formål. Målet om å bli sidestilt med industrien på dette området, er ikke nådd. Dessuten har bedriftene innenfor denne næringen i liten grad ønsket å delta i offentlig medfinansiert forskningssamarbeid.

På 1970-tallet, da FMD ble etablert, ga varehandelens organisasjoner uttrykk for at forskning på området var et offentlig ansvar, fordi næringen manglet finansielle midler til å utføre forskning og utviklingsarbeid selv. Det samme budskapet ble gjentatt på 1980-tallet. Bedriftene i bransjen har likevel fulgt en annen kurs – de som ønsker forskning, gjennomfører den selv, med beskjeden medvirkning fra offentlige finansieringskilder. Næringen har gjennomgått en radikal omveltning, men innslaget av forskning ser fortsatt ut til å ligge på lavt nivå.

⁵⁵⁰ Gripsrud (2007), s. 73.

Forkortelser

A	Arbeiderpartiet; Det Norske Arbeiderparti
AFI	Arbeidsforskningsinstituttet
AOF	Arbeidernes Opplysningsforbund i Norge
BI	Bedriftsøkonomisk institutt; Handelshøyskolen BI
CMI	Christian Michelsens Institutt
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
FAD	Forbruker- og administrasjonsdepartementet
FAFO	Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FFU	Forskningsrådenes fellesutvalg
FIN	Finansdepartementet
FMD; Fondet	Fondet for markeds- og distribusjonsforskning
FoU	Forskning og utviklingsarbeid
FR	Forskningspolitisk råd
FSU	Forskningsrådenes samarbeidsutvalg
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
H	Høyre
HD	Handelsdepartementet; Handels- og skipsfartsdepartementet
HFU	Handelens forsknings- og utredningsinstitutt
HK	Hovedkomiteen for norsk forskning; Hovedkomiteen
ID	Industridepartementet
IFA	Institutt for atomforskning
IFIM	Institutt for industriell miljøforskning
INAS	Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning
ISF	Institutt for samfunnsforskning
IØI	Industriøkonomisk institutt
KD	Kunnskapsdepartementet
KrF	Kristelig Folkeparti
KUD	Kirke- og undervisningsdepartementet
KUF	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
KVD	Kultur- og vitenskapsdepartementet
LO	Landsorganisasjonen i Norge
LOS	Ledelse, organisasjon og styring (nasjonalt innsatsområde i forskning)
LS	Landbrukets Sentralforbund
NAVF	Norges allmennvitenskapelige forskningsråd
ND	Næringsdepartementet
NFFR	Norges fiskeriforskningsråd
NGF	Norges Grossistforbund
NHF	Norges Handelsstands Forbund
NHH	Norges handelshøyskole
NI	Norges Industriforbund
NIBR	Norsk institutt for by- og regionforskning
NIFU	Norsk institutt for studier av forskning og høyere utdanning
NIFU STEP	Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
NIM	Norsk institutt for markedsforskning

NKL	Norges Kooperative Landsforening
NLH	Norges landbrukshøgskole
NLVF	Norges landbruksvitenskapelige forskningsråd
NORAS	Norges råd for anvendt samfunnsforskning
NOU	Norges offentlige utredninger
NPI	Norsk Produktivitetsinstitutt
NSU	Norsk Studentunion
NTH	Norges tekniske høyskole
NTNF	Norges teknisk-naturvitenskapelige forskningsråd
NUPI	Norsk utenrikspolitisk institutt
NØI	Næringsøkonomisk institutt
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRIO	Institutt for fredsforskning; International Peace Research Institute, Oslo
RFU	Regjeringens forskningsutvalg
SAF	Senter for anvendt forskning
SF	Sosialistisk Folkeparti
SI	Sentralinstituttet for industriell forskning
SIFA	Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
SIFO	Statens institutt for forbruksforskning
SINTEF	Selskapet for industriell og teknisk forskning
SMK	Statsministerens kontor
SNF	Samfunns- og næringslivsforskning
Sp	Senterpartiet
SSB	Statistisk Sentralbyrå
SV	Sosialistisk Venstreparti
UD	Utenriksdepartementet
UFD	Utdannings- og forskningsdepartementet
UiB	Universitetet i Bergen
UiO	Universitetet i Oslo
V	Venstre

Kilder og litteratur

Utrykte kilder

Departementsarkiver

- Forbruker- og administrasjonsdepartementet
- Handelsdepartementet
- Næringsdepartementet

Arkiver for partigrupper og komiteer på Stortinget

- Arbeiderbevegelsens arkiv (Protokoll fra møter i Arbeiderpartiets stortingsgruppe)
- Stortingets arkiv; møteprotokoller for Venstre
- Stortingets arkiv; skriftlige innspill til Administrasjonskomiteen, jf Innst. S. nr. 127 (1970-71).

Arkiver fra organisasjoner som var representert i FMDs styre

- Forbrukerrådet
- Norges Handelsstands Forbund
- Norges Industriforbund

Arkivene til forskningsråd og rådgivende organer

- Hovedkomiteen for norsk forskning/ Forskningspolitisk råd
- Norges allmennvitenskapelige forskningsråd
- Norges råd for anvendt samfunnsforskning

Andre utrykte kilder

- Grønmos mapper
- SSB: Historisk statistikk og Databanken; www.ssb.no

Trykte kilder

Stortingsdokumenter

- Innst. S. nr. 127 (1970-71) *Innstilling fra administrasjonskomiteen om opprettelse av et fond for markeds- og distribusjonsforskning* (St.prp. nr. 37).
- Innst. S. nr. 235 (1978-79) *Innstilling fra administrasjonskomiteen om Fondet for markeds- og distribusjonsforskning* (St.meld. nr. 46).
- Innst. S. nr. 316 (1984-85) *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om forskningen i Norge* (St.meld. nr. 60).
- St.meld. nr. 65 (1965-66) *Om den teknisk-naturvitenskapelige forskning i Norge.*
- St.meld. nr. 35 (1975-76) *Om forskningen i Norge.*
- St.meld. nr. 46 (1978-79) *Om Fondet for markeds- og distribusjonsforskning.*
- St.meld. nr. 54 (1982-83) *Om teknisk-industriell forskning og utvikling.*
- St.meld. nr. 60 (1984-85) *Om forskningen i Norge.*
- St.meld. nr. 28 (1988-89) *Om forskning.*
- St.meld. nr. 20 (2004-05) *Vilje til forskning.*
- St.meld. nr. 39 (1998-99) *Forskning ved et tidsskille.*
- St.prp. nr. 1 (1970-71) – (1988-89) *Statsbudsjettet.*

- St.prp. nr. 37 (1970-71) *Om opprettelse av et fond for markeds- og distribusjonsforskning*. Vedlegg: *Innstilling fra en komité til utredning av spørsmålet om opprettelse av et merkantilt forskningsfond*.
- Stortingets forhandlinger (Stortingstidende, drøftinger i plenum), 1967, 1968, 1971, 1979 og 1985.

Andre skriftlige kilder

- FMD *Årsmelding* 1971-72; *Årsrapport* 1973-1980; *Årsberetning* 1981-1987.
- *Forskningspolitikk* nr. 3, 1984. *Flere former for fristilling*. Utgitt av NAVFs utredningsinstitutt.
- Forskningspolitisk råd (1985: 1): *Utviklingen i instituttsektoren*.
- Forskningspolitisk råd (1985: 3): *Utviklingslinjer i instituttforskning*. Skriftserien. Forf.: Arni Hole.
- Forskningspolitisk råd (1985: 4): *Beretning 1983-1985*.
- Forskningspolitisk råd (1988: 4): *Mot et kunnskapsbasert samfunn*.
- Forskningsrådenes samarbeidsutvalg (1989): *Markedsforskning*. Innstilling fra et utvalg nedsatt av FSUs arbeidsutvalg for å se på feltet markedsforskning i forskningsrådssammenheng.
- Hovedkomiteen (1968): *Retningslinjer for en norsk forskningspolitikk*. Melding nr. 1.
- Hovedkomiteen (1971): *Forskningsorganisasjon i Norge*. Melding nr. 4.
- Hovedkomiteen (1972): *Tilleggs melding til Hovedkomiteens melding nr. 4, Forskningsorganisasjon i Norge*.
- Hovedkomiteen (1982): *Organisering av forskningsvirksomheten i Norge*. Melding nr. 6.
- Høyre (1975): *Forskningen i Norge*. Utg. av Høyre.
- IKO Management (1987): *Næringsøkonomisk forskning*. Rapport utarbeidet for Industridepartementet og Handels- og skipsfartsdepartementet. Prosjektleder: Per Hatling. Utreder: Sven-Even Maamoen, Rune Firing. April 1987.
- *Innstilling fra en komité til utredning av spørsmålet om opprettelse av et merkantilt forskningsfond* ("utredningskomiteen"). (Jf vedlegg til St.prp. nr. 37 (1970-71).)
- NORAS *Årsmelding*, 1987, 1988 og 1989.
- Norges forskningsråd (2007): *Det norske forsknings- og innovasjonssystemet - statistikk og indikatorer*.
- NOU 1981: 30 *Forskning, teknisk utvikling og industriell innovasjon*. ("Thulin-utvalget")
- NOU 1988: 28 *Med viten og vilje*. ("Hernes-utvalget")
- NOU 1989: 5 *En bedre organisert stat*. ("Hermansen-utvalget")
- NOU 1991: 24 *Organisering for helhet og mangfold i norsk forskning*. ("Grøholt-utvalget")
- OECD/NIFU (2004): *Utdrag fra OECDs "Frascati Manual" i norsk oversettelse*. 6. utgave. NIFU.
- SIFO: *Årsmelding* 2007 og 2008.
- Statistisk Sentralbyrå (1988): *Evalueringsrapport av Fondet for markeds- og distribusjonsforskning*.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2004): *Departementenes sektoransvar for forskning. Sluttrapport og Veileder*.
- Technopolis (2001): *A Singular Council. Evaluation of the Research Council of Norway*. Erik Arnold, Technopolis; Stefan Kuhlman, Fraunhofer-ISI; Barend van der Meulen, University of Twente.

Muntlige informanter

- Thomas Angell, 25.04.2008. Direktør i Norges Handelsstands Forbund, representant i FMDs styre.
- Anne-Lise Bakken, 07.01.2010. Statsråd i Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- Knut Dahl Jacobsen, 13.12.1995. Leder av faggruppe B i NAVF, representant i Handelsdepartementets utredningskomité.
- Brit Denstad, 02.03.2007. Administrerende direktør i NORAS.
- Geir Gripsrud, 27.02.2007. Forsker og forskningsleder i FMD.
- Sigmund Grønmo, 12.12.1995 og 15.08.2007. Forsker, forskningsleder og forskningssjef i FMD.
- Åge Hadler, 11.01.1996. Forsker, kontorsjef og direktør i FMD.
- Jon Kristian Johnsen, 02.03.2007. Forskningskoordinator i NORAS.
- Anne Kari Lande Hasle, 12.03.2010. Ekspedisjonssjef i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, styremedlem i NORAS.
- Randi Lavik, 15.02.2007. Forsker i FMD, de ansattes representant i styret.
- Kari Melhus, 27.02.2007. Byråsjef i Handelsdepartementet, vararepresentant i FMDs styre, medlem av NORAS' programkomité for markeds- og distribusjonsforskning.
- Tor Rødseth, 16.09.1996. Professor ved UiB, vararepresentant og representant for universitetene i FMDs styre, medlem av NORAS' programkomité for markeds- og distribusjonsforskning.
- Eivind Stø, 15.02.2007. Forsker, forskningsleder og konstituert daglig leder i FMD, de ansattes representant i styret.
- Morten Thornquist, 24.06.2004. Forskningskoordinator i RFSP og NORAS.
- Asta Tjølsen, 27.02.2007. Ekspedisjonssjef i Handelsdepartementet, representant i FMDs styre.
- Lise Våland Sund, 08.03.2007. Seniorrådgiver og programkoordinator i Norges forskningsråd.
- Ole-Erik Yrvin, 20.01.1998 og 23.04.2007. Tillitsvalgt i Norsk Studentunion, rådgiver i Forbruker- og administrasjonsdepartementet, vararepresentant i FMDs styre.

Litteratur

- Arndt, Johan (1968): *Profiling Consumer Innovators*. I: Arndt, Johan (red): *Insights into consumer behavior*. Allyn and Bacon, Inc. Boston, Massachusetts, 1968.
- Arndt, Johan (1975): *Reflections on Research in Consumer Behavior*. Norges handelshøyskole, Bergen.
- Arndt, Johan (1981): *Marketing in Norway*. Journal of Marketing, Vol. 45.
- Benum, Edgeir (2007): *Et nytt forskningspolitisk regime? Grunnforskningen, OECD og Norge 1965-1972*. Historisk tidsskrift, bind 86, nr. 4/2007.
- Bleiklie, Ivar (2000): *Kvalitet og fristilling*. LOS-senteret. Notat 0023.
- Bleiklie, Ivar (2003): *Departementene truer forskningskvaliteten*. Stat og styring nr. 3, 2003 (intervju).
- Bratholm, Anders (1970): *Diskusjonsinnlegg*. I: *Forskning og samfunnsomforming*. En konferanse arrangert av Det norske Arbeiderparti, Landsorganisasjonen i Norge og Arbeidernes Opplysningsforbund. Tiden Norsk Forlag.
- Brofoss, Karl Erik, og Ole Wiig (2006): *Bruk av forskning. Fasettert begrep – mange forklaringsmodeller*. NIFU STEP, rapport 2/2006.
- Buland, Trond (1995): *Det norske forskningsregimet 1945-1990*. Senter for teknologi og samfunn. Arbeidsnotat 3/95.

- Christensen, Tom og Per Lægred (2001): *New Public Management i norsk statsforvaltning*. I: Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Gyldendal Akademisk Forlag.
- Collett, John Peter (1980): *Forsøkene på å etablere organisert forbruksforskning i Norge 1956-1965*. NAVFs utredningsinstitutt, Notat 1/80.
- Dahl Jacobsen, Knut (1982): *Erling Fjellbirkeland og Hovedkomiteen for norsk forskning*. I: Dahl Jacobsen, Knut (red.): *Fortid og framtid i velferd og vitenskap*. Festskrift til Erling Fjellbirkeland. Universitetsforlaget, 1982.
- Danielsen, Rolf (1974): *Forskningsrådene – oppgaver og muligheter i lys av 25 års erfaring*. Bilag til Forskningsnytt nr. 7/74.
- Denstad, Brit (1986a): *Ny tid for anvendt samfunnsforskning*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 1986, bd. 27.
- Denstad, Brit (1986b): *Skal de samfunnsvitenskapelige instituttene fristilles*. Forskningspolitikk 2/86.
- Denstad, Brit (1986c): *Om spøkelser*. Forskningspolitikk 3/86.
- Devik, Olaf (1974): *Inn i forskningsalderen. Bakgrunnen for dannelsen av Norges allmennvitenskapelige forskningsråd*. I: Mortensen, Mauritz Sundt: *I forskningens lys*. NAVF.
- Egeland, Kjølsv (1973): *Forskning – kulturgode eller produksjonsfaktor. En studie av de politiske partiers syn på forskning etter 1945*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Eide, Kjell (1968): *Forskningspolitikk*. Universitetsforlaget.
- Emblem, Terje (1998): *Etableringen av et fond for markeds- og distribusjonsforskning i 1971. Strategier, interesser og konflikter*. NIFU, rapport 11/98.
- Engelstad, Fredrik (1993): *Hva kan gjøres for å styrke kvalitet og relevans?* I: Olsen, Terje Bruen (red.): *Institutter for anvendt samfunnsforskning*. NORAS.
- Engelstad, Fredrik (2000): *Kunnskap og refleksjon. Institutt for samfunnsforskning 1950-2000*. I: Engelstad, Fredrik (red.): *50 års samfunnsforskning*. ISF Rapport 2/2000.
- Fjellbirkeland, Erling (1966): *NAVFs oppgaver i norsk forskningspolitikk*. Forskningsnytt 1966: 4.
- Fjellbirkeland, Erling (1970): *Hovedkomiteens vanskelige oppgave*. Forskningsnytt 1970: 2 (intervju).
- Fjellbirkeland, Erling (1974): *De første år. NAVF som forskningspolitisk organ*. I: Mortensen, Mauritz Sundt: *I forskningens lys*. NAVF.
- Gripsrud, Geir (1984): *Varedistribusjon og varehandelsnæring*. I: Gripsrud, Geir (red.): *Distribusjon og detaljhandel. Makt, konkurranse og effektivitet*. Universitetsforlaget.
- Gripsrud, Geir (2007): *Kjeder, men ikke kjedelig: Norsk dagligvarehandel 1977-2007*. I: Gåsdal, Odd, Trond Løyning, Johs. Haltbrekke og Ragnhild Brusdal (red.): *Makt, mening og struktur*. Festskrift til Sigmund Grønmo. Fagbokforlaget.
- Gripsrud, Geir, Sigmund Grønmo og Tore Lorentzen (1982): *Markeds- og distribusjonsforskning i Norge*. I: Arndt, Johan og Ansgar Pedersen (red.): *Markedsføring. Idégrunnlag, strategi og organisasjon*. Tanum-Norli.
- Grønlie, Tore (1998): *Drømmen om en konkurransetilpasset stat – Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1945-1995*. I: Grønlie, Tore og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Det Norske Samlaget.
- Grønlie, Tore (2001): *Varige spenninger i styrings- og forvaltningspolitikken*. I: Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Gyldendal Akademisk Forlag.

- Grønlie, Tore (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bind 1. *Ekspansjonsbyråkratiet tid 1945-1980*. Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*. Bind 2. *Den nye staten? Tiden etter 1980*. Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Per Selle (1998): *Fortsatt én stat? I: Grønlie og Selle (red.): Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Det Norske Samlaget.
- Grønmo, Sigmund (1984): *Samfunnsvitenskapelig forbrukerforskning – perspektiver og problemområder*. I: Grønmo, Sigmund (red.): *Forbruker, marked og samfunn*. Universitetsforlaget.
- Gåsadal, Odd (2007): *Om Sigmunds Grønmos karriere og om artiklene i festskriftet*. I: Gåsadal, Odd, Trond Løyning, Johs. Haltbrekke og Ragnhild Brusdal (red.): *Makt, mening og struktur*. Festskrift til Sigmund Grønmo. Fagbokforlaget.
- Hallén, Arvid (1991): *Et bidrag til instituttpolitikken*. I: Wiig, Ole (red.): *Institutter for anvendt samfunnsforskning*. NORAS.
- Hambro, Christian (2009): *A brief History of Norwegian Science and Research Policy*. I: Tveito, Aslak, Are Magnus Bruaset og Olav Lysne (red.): *Simula Research Laboratory: By Thinking Constantly about it*. Springer forlag.
- Helsvig, Kim Gunnar (2007): *Elitisme på norsk. Det Norske Videnskaps-Akademi 1945-2007*. Det Norske Videnskaps-Akademi og Novus Forlag.
- Hernes, Helga og Ted Hanisch (1985): *Institutforskningen i endring*. Forskningspolitikk 2-3/85 (intervju).
- Holbæk-Hanssen, Leif (1960): *Problemer og forskningsoppgaver i markeds- og distribusjonsøkonomien*. Norges handelshøyskoles særtrykk-serie, nr. 37. Særtrykk av Statsøkonomisk tidsskrift, nr. 3/1960.
- Holbæk-Hanssen, Leif (1967): *Markedsføring. Mål – midler – metoder*. (4. utg. Utgitt første gang 1963.) Johan Grundt Tanum Forlag.
- Holbæk-Hanssen, Leif (1968): *Orientering om markedsføring*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Israel, Joachim (1973): *Sosiologi*. Gyldendal.
- Kallerud, Egil (1992): *Strategisk forskning. Kommentarer til et forskningspolitisk begrep*. NAVFs utredningsinstitutt, rapport 5/92.
- Kallerud, Egil (1997): *Det forskningspolitiske sektoransvar, norsk FoU-organisasjon og norsk forskning*. NIFU skriftserie, 4/97.
- Kjær-Hansen, Max (1968): *Markedsforskning i Norden*. I: Aukner m.fl. (red): *Markedsføring i 70-årene*. Johan Grundt Tanum Forlag.
- Kleppe, Per (1970): *Forskning og samfunnsomforming*. I: *Forskning og samfunnsomforming*. En konferanse arrangert av Det norske Arbeiderparti, Landsorganisasjonen i Norge og Arbeidernes Opplysningsforbund. Tiden norsk forlag.
- Kleppe, Per (2003): *Kleppepakke. Meninger og minner fra et politisk liv*. Aschehoug.
- Kvaal, Stig (2000): *Etableringen av SI og SINTEF*. I: Gulowsen, Jon: *Bro mellom vitenskap og teknologi. SINTEF 1950-2000*. Tapir Akademisk Forlag.
- Langfeldt, Liv (2002): *Politikkbegrepet i 'forskningspolitikk' – fra mikroprosesser til makrokonflikter*. Manuskript. Prøveforelesning for dr.polit.-graden, selvvalgt emne.
- Langslet, Lars Roar (1970): *Norsk forskningspolitikk*. I: Rapport fra NAVFs forskningsseminar 1970. NAVF/Universitetsforslaget, 1971.
- Lavik, Randi og Ragnhild Brusdal (1996): *Varehandelens utvikling. Kjøp og salg ute og hjemme*. Cappelen.
- Lied, Finn (1970): *Forskning for omforming av nærings- og arbeidslivet*. I: *Forskning og samfunnsomforming*. En konferanse arrangert av Det norske Arbeiderparti, Landsorganisasjonen i Norge og Arbeidernes Opplysningsforbund. Tiden Norsk Forlag.

- Lied, Finn (1976): *Forskningsrådene – oppgaver og muligheter i lys av 25 års erfaring. I: Norsk forskningspolitikk i lys av Regjeringens forskningsmelding – en konferanserapport.* NAVFs utredningsinstitutt, Melding nr. 4, 1976. Særtrykk.
- Lindbekk, Tore (1983): *Skilleveier i forskningspolitikken.* Tapir.
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness (1998): *Frå einskap til mangfald – Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga. I: Grønlie og Selle (red.): Ein stat? Fristillingas fire ansikt.* Det Norske Samlaget.
- Mathisen, Werner Christie (1989a): *Mellom akademia og marked. Styring av forskning i instituttsektoren.* NAVFs utredningsinstitutt. Meldning 1989: 2.
- Mathisen, Werner Christie (1989b): *Instituttsektorens forskere: Mellom fagfellesskap og brukere. I: Kyvik, Svein (red.): Institutter for anvendt samfunnsforskning. NORAS.*
- Marheim Larsen, Ingvild (2007): *Om styring og ledelse av universiteter og høyskoler. Mellom fagfellesskap, hierarki, politikk og marked.* Avhandling for dr. philos. (statsvitenskap). Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Njølstad, Olav (1999): *Strålende forskning. Institutt for energiteknikk 1948-1998.* Tano Aschehoug.
- Njølstad, Olav og Olav Wicken (1997): *Kunnskap som våpen. Forsvarets forskningsinstitutt 1946-1975.* Tano Aschehoug.
- Normann, Trine, Helge Bergmann, Anne Berit Mong Haug, Lisbeth Myhre og Anne Sæterdal (1993): *Kvalitetssikring av anvendt samfunnsvitenskapelig forskning sett fra et departementalt ståsted. I: Olsen, Terje Bruen (red.): Institutter for anvendt samfunnsforskning. NORAS.*
- Nyheim, Jan Henry (1970): *Forskningspolitikk og forskningsorganisasjon.* Forskningsnytt 1970/2.
- Olsen, Tore (1986): *Er norsk forskning delelig med 17? Om å gjøre noe på tvers av departementene.* Foredrag på konferansen for toppledere i staten. Lillehammer, 18. juni 1986. Stensil.
- Sand, Inger Johanne (1995): *Rettslig organisering av forskningsinstitutter. En vurdering av visse sider ved ulike alternative organisasjonsformer. I: Norges forskningsråd: Strategi for instituttsektoren. Rapport nr. 3. Vedlegg.*
- Sejersted, Francis (1985): *Norsk forskning ved en skillevei.* Nytt norsk tidsskrift nr. 2/1985.
- Sejersted, Francis (1986): *Spøkelser ved høylys dag.* Forskningspolitikk 3/86.
- Skoie, Hans (1984): *Norsk forskningsorganisasjon i etterkrigstiden.* NAVFs utredningsinstitutt. Melding 1984: 8.
- Skoie, Hans (1989): *De samfunnsvitenskapelige forskningsinstitutter: Forskningspolitiske utviklingstrekk i etterkrigstiden. I: Kyvik, Svein (red.): Institutter for anvendt samfunnsforskning. NORAS.*
- Skoie, Hans (1991): *Norsk forskningspolitikk og forskningspolitisk rådgivning i etterkrigstiden – hovedtrekk fra etterkrigstiden.* NAVFs utredningsinstitutt. Rapport 9/1991.
- Skoie, Hans (1993): *Noen hovedlinjer i forskningspolitikken for de samfunnsvitenskapelige instituttene i de senere år. I: Olsen, Terje Bruen (red.): Institutter for anvendt samfunnsforskning. NORAS.*
- Skoie, Hans (1996): *Forskningspolitiske rådgivningsorganer i Norge i etterkrigstiden. I: Brekke, Asgeir, og Olav Holt (red.): Om forskning og forskningspolitikk.* Universitetsbiblioteket i Tromsøs skriftserie. Ravnetrykk nr. 8.
- Skoie, Hans (2003): *Instituttsektoren – viktig sektor med problemer.* NIFU skriftserie nr. 15/03.

- Skoie, Hans (2005): *Norsk forskningspolitikk i etterkrigstiden*. Cappelen Akademisk Forlag.
- Skoie, Hans (2008): *Norsk forskningspolitikk – en OECD-kopi?* Historisk tidsskrift, bind 87, nr. 2/2008.
- Skoie, Hans (2009): *Manglende forskningspolitisk lederskap*. Nytt Norsk Tidsskrift nr. 3-4/2009, 26. årgang.
- Skår, Rolf (1990): *Dette vil vi – slik gjør vi det*. Tale på NTNFs årsmøte 1990. I: Skoie, Hans og Einar Ødegård (red.): *De teknisk-industrielle forskningsinstitutter i 1990-årene*. NAVFs utredningsinstitutt, rapport 5/90.
- Steine, Arild Oma (1976): *Ideal og realitet i norsk forskningspolitikk. En studie av Hovedkomiteen for norsk forskning*. NAVFs utredningsinstitutt. Melding 1976: 1. (Opprinnelig hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1975.)
- Stenstadvold, Halvor (1996): *Det felles beste – Forskningspolitikk og sektorpolitikk*. I: Brekke, Asgeir, og Olav Holt (red.): *Om forskning og forskningspolitikk*. Universitetsbiblioteket i Tromsøs skriftserie. Ravnetrykk nr. 8.
- Thue, Fredrik (1997): *Empirisme og demokrati. Norsk samfunnsforskning som etterkrigsprosjekt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Torgersen, Ulf (1984): *Forskning og markedsstyring*. Forskningspolitikk nr. 2/84.
- Tranøy, Bent Sofus, Johan Christensen, Bjørn Richard Nuland og Gudmund Hernes (2009): *Innledning: Staten og velferdsforskningen*. I: Nuland, Bjørn Richard, Bent Sofus Tranøy og Johan Christensen (red.): *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Universitetsforlaget.
- Ulveseth, Ingvald (1970): *Organiseringa av forskinga – kven bør prioritere – samspelet brukarar/forskarer*. I: *Forskning og samfunnsomforming*. En konferanse arrangert av Det norske Arbeiderparti, Landsorganisasjonen i Norge og Arbeidernes Opplysningsforbund. Tiden Norsk Forlag.
- Valle, Inger Louise (1989): *Dette står jeg for*. Gyldendal.
- Wicken, Olav (1996): *Forskning og industriutvikling*. I: Sejersted, Francis (red.): *Synspunkter på norsk forskningspolitikk – tre innlegg i debatten*. TMV Skriftserie nr. 16, 1996.

