

Betænkning

Forskningsrådenes sagsbehandling m.m.

**- habilitet, begrundelse, åbenhed
og eksterne bedømmere**

Betænkning nr. 1317,1996

Afgivet af et udvalg nedsat af
Forskningsrådenes Formandskollegium

Forskningsrådene 1996

Forskningsrådene 1996
Tilrettelæggelse: **Inge M. Bryderup**
Sats: *Glud & Jensen*
Tryk: Morsø Folkeblad
ISBN: 87-601-6433-6

Forord

Et udvalg nedsat af Forskningsrådenes Formandskollegium har udarbejdet en betænkning om Forskningsrådenes sagsbehandling m.m. Betænkningen beskæftiger sig med så væsentlige emner som habilitet, begrundelser af afgørelser, åbenhed i sagsbehandlingen og anvendelse af eksterne bedømmere.

Betænkningen offentliggøres hermed.

Formandskollegiet har besluttet at sende betænkningen til høring i de 6 statslige forskningsråd med anmodning om at måtte modtage rådernes udtalelser senest 1. oktober 1996. Herefter vil kollegiet drøfte betænkningen.

Det er Formandskollegiets håb, at betænkningen også vil være af interesse for andre statslige tilskudsgivere til forskning, overordnede myndigheder m.v. Derfor udsendes betænkningen bredt.

Formandskollegiet takker udvalget for den meget betydelige indsats med udarbejdelsen af betænkningen.

1b Bondebjerg,
formand for Forskningsrådenes Formandskollegium,
København, juni, 1996.

Indhold

1. Udvalgets sammensætning og kommissorium	11
2. Resumé af betænkningen	13
3. Baggrund og problemstilling	15
4. Forskningsrådenes stilling og opgaver	17
5. Habilitet	20
5.1. Udenlandske erfaringer og initiativer	20
5.2. Gældende danske regler om inhabilitet	23
5.3. Forskningsrådenes praksis vedrørende inhabilitet	27
6. Habilitetspraksis bør forbedres og klargøres	38
6.1. Der er behov for større ensartethed og en vis skærpelse af praksis	38
6.2. Er der hjemmel til stramning af habilitetspraksis ?	38
6.3. Stram habilitetspraksis har også ulemper (habilitet contra fagkundskab)	41
7. Udvalgets nærmere overvejelser om fremtidig habilitetspraksis	43
7.1. Konkrete sager om støtteansøgninger m.v.	43
7.2. Sager om fastsættelse af prioritetsområder og lignende strategiske beslutninger	58
7.3. Andre generelle sager	61
7.4. Anvendelse af eksterne bedømmere i tilfælde af inhabilitet	62
7.5. Modifikationer til habilitetskravene i afsnit 7.1.-7.3.	63
7.6. Procedureregler vedrørende habilitetsspørgsmål	65
7.7. Indsigelsesprocedure vedrørende udpegede bedømmere m.v.?	68
7.8. Sekretariatets rolle	69

7.9.	Kan et medlem af forskningsrådet udelukkes fra at ansøge om støtte?	69
8.	Begrundelse	70
8.1.	Gældende regler om begrundelse	70
8.2.	Forskningsrådenes praksis	71
8.3.	Begrundelsespraksis bør forbedres	75
8.4.	Praktisk fremgangsmåde ved begrundelsens udformning	77
8.5.	Bedre begrundelser medfører øgede udgifter og merbelastning af rådsmedlemmer og sekretariatet	79
8.6.	Særligt om vejledning af ansøgere	81
8.7.	Mindretalsudtalelse fra Peter Roepstorff vedrørende forbedret begrundelsespraksis	82
9.	Generel anvendelse af eksterne bedømmere (ud over inhabilitetstilfældene)	83
9.1.	Baggrund	83
9.2.	Hvad er eksterne bedømmere?	85
9.3.	Praksis i andre lande	87
9.4.	Praksis i danske forskningsråd	91
9.5.	Fordele og ulemper ved anvendelse af eksterne bedømmere - indenlandske og udenlandske	103
9.6.	Eksterne bedømmere bør inddrages i videre omfang	106
9.7.	Der bør gennemføres forsøgsordning med ekstern bedømmelse	106
9.8.	Anvendelse af eksterne bedømmere i andre tilfælde	108
9.8.1.	Hvis forskningsrådet mangler fagkundskab	108
9.8.2.	Midtvejs- og slutevalueringer af centre og programmer	108
9.8.3.	Særligt om inhabilitetstilfælde	109
9.9.	Praktiske spørgsmål vedrørende eksterne bedømmere	110
9.9.1.	Antal bedømmere	110
9.9.2.	Fast korps af eksterne bedømmere?	110
9.9.3.	Skal eksterne bedømmere være udlændinge?	111
9.9.4.	Udpegningen af eksterne bedømmere	111
9.9.5.	Honorar til eksterne bedømmere	112
9.9.6.	Eksterne bedømmers skriftlige evalueringer sendes til ansøgerne o.lign.?	113

9.10. Meromkostninger ved øget anvendelse af eksterne bedømmere (forsøgsordning)	114
9.11. Mindretalsudtalelse fra Peter Roepstorff om eksterne bedømmere	117
10. Åbenhed i beslutningsprocessen	118
10.1. Åbne møder?	118
10.2. Information om sagsgang og forbehandlere	119
10.3. Fastlæggelse af prioritetsområder	119
10.4. Offentliggørelse af midtvejs- og slutevalueringer	120
10.5. Generel information om beslutninger	121
11. Samlet mindretalsudtalelse fra professor Peter Roepstorff	123
12. Sammenfatning: Udvalgets konklusioner og anbefalinger	125

- Bilag 1: Udkast til forretningsorden
(Bestemmelser om inhabilitet)
- Bilag 2: Forskningsrådsloven
- Bilag 3: Forretningsorden for Statens 6 Forskningsråd
- Bilag 4: Forvaltningslovens regler om inhabilitet og begrundelse
- Bilag 5: Bestemmelser om habilitet og tillit
i Norges forskningsråd
- Bilag 6: Habilitetsregler for Humanistisk-Samhällsvetenskapliga
Forskningsrådet og Naturvetenskapliga Forskningsrådet
i Sverige
- Bilag 7: Forskningsrådenes retningslinjer ved iværksættelse af
tværrådslige aktiviteter
- Bilag 8: Antal ansøgninger fordelt efter beløbsstørrelse

Forskningsrådenes sagsbehandling m.m.

- habilitet, begrundelse, åbenhed
og eksterne bedømmere



1. Udvalgets sammensætning og kommissorium

I foråret 1995 besluttede Forskningsrådenes Formandskollegium at nedsætte et udvalg vedrørende habilitetsspørgsmål m.m. i forskningsrådene.

Udvalget fik følgende sammensætning:

Professor, dr.jur. Karsten Revsbech, Aarhus Universitet, formand.

Docent, lic.phil. 1b Bondebjerg (Statens Humanistiske Forskningsråd og Forskningsrådenes Formandskollegium).

Professor Peter Roepstorff (Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd).

Professor, dr.jur. Henrik Zahle (Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd).

Professor, dr.techn. Knud Østergaard (Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd og Forskningsrådenes Formandskollegium).

Sekretariatsfunktionen er varetaget af sekretariatschef 1b Terp og fuldmægtig Marianne Schoubye.

Udvalget fik følgende kommissorium:

„Udvalget skal:

- kortlægge de særlige problemer vedrørende habilitet og begrundelse af afgørelser, der opstår i forbindelse med forskningsrådenes fondsfunktion,
- foreslå procedurer for fondsfunktionen, som imødekommer såvel krav til gennemsigtighed og habilitet som kravet om fagkundskab, og
- fremkomme med en vurdering af anvendelsen af eksterne bedømmere (eksterne peers)".

Udvalget påbegyndte sit arbejde i september 1995 og har afholdt 6 møder.

København, juni 1996.

1b Bondebjerg

Knud Østergaard

Peter Roepstorff

Henrik Zahle

Karsten Revsbech
(formand)

1b Terp
Marianne Schoubye

2. Resumé af betænkningen

Denne betænkning er afgivet af et udvalg nedsat af Forskningsrådenes Formandskollegium.

Udvalget har haft til opgave at overveje, om der kan og bør ske forbedringer af sagsbehandlingen i forskningsrådene.

Det er udvalgets opfattelse, at forskningsrådenes nuværende praksis i det store og hele lever op til forvaltningslovens regler.

På enkelte punkter er der dog behov for forbedringer for fuldt ud at opfylde forvaltningslovens krav, og på andre punkter kan der være behov for at gå lidt videre end forvaltningsloven med henblik på at skabe fuld, berettiget tillid til forskningsrådenes virksomhed. Endvidere kan der i visse henseender være behov for at forbedre forskningsrådenes beslutningsgrundlag.

Udvalget har overvejet fire forhold: Habilitetspraksis, begrundelsespraksis, større åbenhed og øget brug af eksterne bedømmere.

Udvalget foreslår, at forvaltningslovens regler om inhabilitet præciseres og suppleres ved enkelte særlige regler for forskningsrådene. Disse særlige regler, der foreslås indsat i forskningsrådenes forretningsordener, skaber i visse henseender større klarhed og går i andre henseender lidt videre end forvaltningslovens krav.

Endvidere foreslår udvalgets flertal, at begrundelsespraksis, der hidtil overvejende har været præget af standardbegrundelser, forbedres i visse henseender, navnlig sådan at begrundelserne i højere grad individualiseres, således at de er dækkende i forhold til den enkelte ansøgning m.v.

Udvalgets flertal foreslår herudover, at der etableres et forsøg med henblik på at indhøste erfaringer ved en hyppigere anvendelse af eksterne bedømmere. Flertallet foreslår, at det enkelte forskningsråd i en forsøgsperiode på 3 år lader mindst 10 pct. af de indkomne ansøgninger gå til eksternt bedømmelse, fortrinsvis store og mellemstore ansøgninger. Det anbefales ligeledes som hidtil at anvende eksterne bedømmere i tilfælde af manglende fagkundskab i et forskningsråd. Endvidere skal ekstern bedøm-

melse anvendes i tilfælde, hvor et forskningsrådsmedlem selv er ansøger (til et beløb over et vist minimum). Den eksterne bedømmelse af ansøgerens projekt foreslås tilsendt ansøgeren sammen med forskningsrådets afgørelse (som en del af begrundelsen).

Endelig foreslås visse initiativer med henblik på skabelse af større åbenhed og gennemsigtighed i forskningsrådenes virksomhed.

Der henvises i øvrigt til afsnit 12 nedenfor, som indeholder en sammenfatning af udvalgets konklusioner og anbefalinger.

(Et medlem af udvalget, professor Peter Roepstorff, har ønsket at afgive en mindretalsudtalelse vedrørende begrundelsespraksis og anvendelsen af eksterne bedømmere m.m. Denne udtalelse er optaget som afsnit 11 nedenfor).

3. Baggrund og problemstilling

I den offentlige debat, herunder også diskussioner i Folketinget, har der af og til været kritik af forskningsrådene. Der har været rejst spørgsmål om, hvorvidt tildelingen af bevillinger altid foregår på et tilstrækkelig sagligt grundlag, idet forskningsrådene hævdes i lidt for vidt omfang at tilgodese forskere, forskningsmiljøer og forskningsprojekter, som rådernes enkelt-medlemmer har tilknytning til. Det er ligeledes blevet nævnt, at de begrundelser, som forskningsrådene giver i tilfælde af afslag på ansøgninger, er utilstrækkelige. I den forbindelse har det været foreslået, at forskningsrådene i højere grad inddrager eksterne bedømmere („peer review“). Dette forventes at kunne sikre mod nepotisme o.lign. samt mere generelt at kunne højne kvaliteten af dansk forskning.¹

Der har også i nogle sager været klaget over inhabilitet i forskningsrådene. I et enkelt tilfælde har klageren fået medhold.

Det er for udvalget en selvfølge, at der ikke må kunne herske tvivl om, at forskningsrådenes beslutninger hviler på et sagligt og kvalificeret grundlag. Det må sikres, at der kan bestå fuld, berettiget tillid til, at beslutninger ikke træffes på en sådan måde, at interesserede, som selv deltager i eller er indirekte repræsenteret i forskningsrådene, favoriseres. Det er ligeledes en selvfølge, at ansøgerne skal have den bedst mulige behandling.

I det følgende overvejer udvalget derfor, *hvilke initiativer, herunder praksisændringer, der bør tages i forskningsrådene med henblik på at sikre den størst mulige grad af berettiget tillid til forskningsrådenes arbejde.*

Overvejelserne koncentrerer om følgende:

- ændring (stramning) af praksis vedrørende inhabilitet
- bedre begrundelser
- større åbenhed i beslutningsprocessen
- yderligere brug af eksterne bedømmere.

1 Se beslutningsforslag nr. B 58 af 23. februar 1993 (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6991 f.) (omtalt i afsnit 9.1. nedenfor) og Kjeld Rahbæk Møller i Politikens Kronik, den 9. marts 1995: „Veneforskning“, og den 7. april 1996: „Forsker-frygt for fremtiden“.

Det er for udvalget helt afgørende, at ovennævnte initiativer ikke svækker forskningsrådenes fagkundskab. Hvis fagkundskaben undergraves, har de nævnte initiativer gjort mere skade end gavn, og tilliden til forskningsrådene vil svækkes afgørende. Der er således tale om, at der skal findes en balance mellem på den ene side en forbedring af sagsbehandlingen m.v., herunder en styrkelse af habilitetskravene, og på den anden side en bevarelse (og om muligt gerne en styrkelse) af fagkundskaben i forskningsrådene. Det er ligeledes afgørende, at initiativerne ikke medfører en væsentlig langsommere sagsekspedition.

4. Forskningsrådenes stilling og opgaver

Forskningsrådene er kollegiale forvaltningsorganer. De er som sådanne undergivet forvaltningsretten, herunder forvaltningslovens, regler.

Det retlige grundlag for forskningsrådene er lov nr. 346 af 24. maj 1989, om forskningsråd, som er ændret ved lov nr. 120 af 4. marts 1996. Endvidere bekendtgørelse nr. 926 af 30. december 1989.

Særlig interessant er lovens § 6, stk. 3, der lyder:

„Der skal ved et råds sammensætning sikres en så bred faglig dækning og en så dybtgående faglig forskningskompetence som muligt. Medlemmerne skal helt overvejende være aktive forskere”.

Denne bestemmelse er udtryk for en grundidé om, at bevillinger til forskningsaktiviteter skal administreres af forskere.

Der er oprettet følgende 6 forskningsråd:

Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd (SNF).

Statens Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd (SSVF).

Statens Jordbrugs- og Veterinærvidenskabelige Forskningsråd (SJVF).

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (SSF).

Statens Humanistiske Forskningsråd (SHF).

Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd (STVF).

De seks forskningsråd har i alt 90 medlemmer, 15 i hvert råd. Langt de fleste er aktive forskere. De øvrige har omfattende indsigt i forskningens anvendelse i vigtige samfundsaktiviteter.

Hvert råd vælger sin formand for et år ad gangen. De seks formænd danner tilsammen Forskningsrådenes Formandskollegium, som varetager koordinerende funktioner mellem rådene.

De finansielle rammer for forskningsrådenes virksomhed fastlægges på de årlige finanslove.

Det enkelte forskningsråd har tre hovedopgaver. Den ene hovedopgave er at rådgive om forskningsspørgsmål. Det fremgår således af lovens § 5, nr. 1-3, at et forskningsråd inden for sit område har til opgave at rådgive regering og Folketing, bistå Danmarks Forskningsråd med faglig rådgivning og at rådgive offentlige myndigheder og institutioner vedrørende forskning. Dette kan ske enten på opfordring eller ved, at et råd på eget initiativ udtaler sig.

Den anden hovedopgave er at støtte dansk forskning økonomisk. Det fremgår af § 5, nr. 4, at forskningsrådene har til opgave at støtte dansk forskning i henhold til ansøgning samt at tage initiativ til og at støtte forskningsopgaver, som det skønnes påkrævet at søge løst. Dette sker bl.a. med henblik på at styrke forskningens effektivitet og kvalitet samt at fremme formidlingen af forskningsresultater og deres udnyttelse, jf. § 5, nr. 7 og 8. Rådernes bevillinger anvendes primært til at støtte forskningen på de højere uddannelsesinstitutioner, sektorforskningsinstitutionerne og hospitalerne.

Den tredje hovedopgave består i det mere almindelige: at følge udviklingen inden for dansk og international forskning samt det internationale forskningssamarbejde (§ 5, nr. 6).

Vedrørende forskningsrådenes økonomi kan oplyses følgende:

På finansloven for 1996 er der på de enkelte råds konti afsat nedenstående beløb:

SNF	230 mio. kr.
SSVF	127 mio. kr.
SJVF	69 mio. kr.
SSF	64 mio. kr.
SHF	90 mio. kr.
STVF	161 mio. kr.

Der er herudover afsat i alt 126 mio. kr. på finansloven for 1996 til strategiske forskningsprogrammer, der administreres af forskningsrådene.

BIOTEK	70 mio. kr.
FØTEK	26 mio. kr.
Velfærdsforskning	18 mio. kr.
Sundhedsforskning	12 mio. kr.

Problemerne vedrørende habilitet, begrundelse, åbenhed og anvendelse af eksterne bedømmere er især forbundet med den hovedopgave, som består i eller er knyttet til spørgsmålet om økonomisk støtte til forskningen.

Denne hovedopgave kan underopdeles i to opgaver. Den ene består i generelle beslutninger om formulering af strategiplaner og forskningsprogrammer. Her tages der altså stilling til, hvilke områder der skal satses på fremover.

Den anden del af hovedopgaven vedrørende økonomisk støtte drejer sig om en stillingtagen til konkrete ansøgninger om støtte fra enkeltpersoner eller forskningsgrupper - enten „fritstående" ansøgninger eller ansøgninger inden for rammerne af programmerne.

Det skal nævnes, at der ved siden af de 6 faglige forskningsråd findes Danmarks Forskningsråd, som har et grundlag i en særlig lov (lov nr. 120 af 4. marts 1996). Danmarks Forskningsråd har til opgave at rådgive forskningsministeren. Folketinget og enhver minister kan indhente rådgivning fra Danmarks Forskningsråd.

Denne betænkning omfatter ikke Danmarks Forskningsråd.

5. Habilitet

5.1. Udenlandske erfaringer og initiativer

Det er ikke alene i Danmark, at der har været behov for overvejelser om styrkelse af habilitetskrav og andre procedurekrav i relation til forskningsrådene.

I Norge har der således i vinteren 1992/93 fundet en debat sted om (de tidligere) forskningsråds habilitetspraksis. Denne førte til en nedsættelse af et ekspertudvalg, som i november 1993 offentliggjorde en rapport med titlen „Habilitet og tillit i Norges forskningsråd“.

Det centrale budskab i den norske rapport er, at Forskningsrådet bør se habilitetsspørgsmål som en vigtig del af det videre, mere grundlæggende spørgsmål om den almene tillid til rådets virksomhed.

Det nævnes i den omtalte rapport endvidere, at de lovbestemte regler om habilitet i den offentlige forvaltning udgør kernen i den vurdering, som forskningsrådene til enhver tid må foretage. Ekspertgruppen understreger imidlertid, at der er et behov for, at Forskningsrådet overvejer at fastsætte supplerende bestemmelser, som rækker videre end forvaltningslovens regler om, hvornår et medlem er afskåret fra at deltage. Gruppen foreslår herom, at rådet fastsætter interne bestemmelser for visse andre forhold, som overordnede hensyn til sagsbehandlingens upartiskhed og legitimitet gør det særligt vigtigt at tage hensyn til. Sådanne regler knytter sig særligt til udvælgelsen af medlemmer til de kollegiale organer, komitéer m.v. samt sagsbehandling og kontrol.³

I den norske rapport indgår ikke direkte overvejelser om yderligere anvendelse af „peer review“ (eksterne bedømmere), men det påpeges, at udvælgelsen af bedømmere kan rejse habilitetsproblemer. Dette accentueres, hvor den faglige ekspertise er begrænset, og al virksomhed er vævet sammen.⁴

3 *Habilitet og tillit i Norges forskningsråd*, 1993, s. 3.

4 A.st, s. 13, 2. afsnit.

Ekspertgruppen bag den norske rapport har ikke foretaget nogen dybtgående undersøgelse af habilitetsreglerne i andre lande, men videregiver dog nogle korte hovedindtryk ud fra et materiale om praksis i forskningsråd i bl.a. USA, Storbritannien, Sverige, Finland og Holland. Disse hovedindtryk er følgende:

Den, der er inhabil, skal i andre lande fratræde i alle faser af sagsbehandling. Endvidere er det ifølge den norske rapport normalt, at medlemmer af kollegiale forskningsrådsorganer bliver opfattet som inhabile ved behandlingen af sager, som gælder egen institution - også for så vidt angår offentlige institutioner. Finlands Akademi har en bestemmelse om, at medlemmer af Akademiets styre ikke kan søge midler fra Akademiet i deres funktionstid.

På baggrund af den norske rapport er der fastsat nogle forholdsvis udførlige bestemmelser vedrørende habilitet i Norges forskningsråd. Disse er vedlagt nærværende betænkning som bilag 5.

Områdestyret Kultur og Samfund i Norges Forskningsråd har udledt følgende retningslinier fra rapporten „Habilitet og tillit i Norges Forskningsråd“:

„3. Habilitet

Det stilles høye krav til habilitet i Forskningsrådets organer. I Hovedstyrets rapport „Habilitet og tillit i Norges forskningsråd“ er det gitt en utførlig beskrivelse av hvordan Forskningsrådet mener, at habilitetsspørsmål skal håndteres i rådets ulike fagkomitéer og utvalg. Følgende hovedregler gjelder:

Et medlem av fagkomitéen forlater møtet ved behandling av:

- egne søknader, søknader fra nære slektninger,
- søknader fra eget miljø, der man på én eller annen måte er økonomisk involvert i søknaden (gjelder for eksempel en instituttbestyrer),
- søknader fra andre miljøer, hvor man er økonomisk involvert,
- søknader, hvor man er veileder,
- søknader, hvor man av personlige grunner, nær bekjentskap osv. føler, at man er inhabil.

Et medlem må også forlate møtet, når en søknad hvor man er inhabil skal plasseres inn i den endelige prioriteringsrekkefølgen, som komitéen skal sette opp.

Habilitetsspørsmålet skal være et fast punkt på dagsorden i søknadsbehandlingsmøtet. Eventuelle situasjoner med inhabilitet skal også protokolleres“.

Fra Sverige foreligger oplysninger om en meget speciel sag, hvor samtlige medlemmer af (og suppleanter til) det svenske Medicinska forskningsrådet blev udskiftet, bl.a. på grund af habilitetsproblemer. Sagen drejer sig om følgende:

Det svenske Medicinska forskningsrådet, MFR, udpeges af to instanser. Den svenske regering (uddannelsesministeren) udpeger formanden, 3 rådsmedlemmer og 3 suppleanter, mens 7 medlemmer og 7 suppleanter vælges af en elektorforsamling, som igen er valgt af de relevante fakulteter ved universiteter og højskoler.

Udskiftningen i juni 1995 af samtlige medlemmer og suppleanter til MFR skete ved udløbet af en normal beskikkelsesperiode og indebar, at formanden og en række medlemmer ikke blev genbeskikkede, selv om det formelt var muligt, mens andre fratrådte, fordi de havde siddet i den maksimale periode på 6 år.

Udskiftningen må ses som udtryk for, at de to udpegende instanser ikke længere havde den fornødne tillid til rådets medlemmer. Baggrunden herfor kan primært henføres til en række sager, som opstod i 1992 på et tidspunkt, hvor rådet netop var blevet beskikkede for en ny periode.

MFR blev kort derefter stærkt kritiseret af store dele af den svenske medicinske forskningsverden for at have givet regeringen nogle specifikke anbefalinger til nye store indsatsområder inden for medicinsk forskning, uden at rådet havde foretaget den fornødne forberedelse af sagen med inddragelse af rådets egne komitéer og uden at iagttage habilitetsreglerne. Anklagen gik kort fortalt ud på, at MFR havde anbefalet milliardbevillinger til snævert begrænsede forskningsområder med nær tilknytning til navngivne medlemmer af rådet og dem nærtstående forskere. Disse var eksplicit nævnt i et bilag til regeringen, og de stod dermed som potentielle modtagere af de nye fondsmidler, som regeringen ville uddele til forskningen ved omdannelsen af lønmodtagerfondene.

Rådets fremgangsmåde i denne og en anden stor bevillingssag vedr. genomforskning medførte, at rådet blev indklaget for den svenske Justisiekskasser, der som regeringens tilsynsorgan påser, at statslige myndigheder efterlever love og andre bestemmelser samt opfylder deres hverv.

Justisiekskasseren afgav imidlertid først i december 1994 sin udtalelse om sagerne. Heri konkluderes det, at der var grundlag for at kritisere MFR's håndtering af sagen om afgivelse af høringssvar til regeringen og dermed tale om en mangelfuld procedure. Ligeledes var der kritik af den manglende iagttagelse af inhabilitetsreglerne. Også i genomsagen blev der tale om

kritik af rådet for manglende inddragelse af rådets komitéer og for at have set bort fra habilitetsproblemer.

Justisiekansleren konstaterede, at der med de to sager var opstået en alvorlig tillidskrise mellem rådet og den medicinske forskningsverden. Dertil kom en række mindre sager, som også medførte kritik af rådet i pressen og fra forskerside. En af sagerne endte med, at „Kammarrätten" ophævede en rådsbeslutning om at nægte adgang til materiale, som indgik i vurderingen af konkrete ansøgninger.

Justisiekanslerens kritik af MFR i de to store sager samt den offentlige kritik af rådet i en række andre sager medførte, at de to udpegende instanser, regeringen og elektorforsamlingen, i 1995 lagde op til, at rådet skulle have nye medlemmer på samtlige poster ved nyudpegningen i 1995 for dermed at give rådet en ny start. Disse intentioner blev siden fulgt op.

Som en konsekvens af kritikken i 1992 ændrede rådet kort efter sine habilitetsregler, så rådsmedlemmer hverken kan deltage i forberedelsen af beslutninger eller i de endelige beslutninger vedr. egne ansøgninger eller ansøgninger fra egen institution.

Som nævnt er den svenske sag meget speciel, og det er værd at bemærke, at organisationen af og udpegningen til forskningsråd i Sverige er anderledes end i Danmark.

Også i Sverige er der udarbejdet retningslinier vedrørende inhabilitet. Retningslinierne for to svenske forskningsråd er vedlagt nærværende betænkning som bilag 6.

5.2. Gældende danske regler om inhabilitet

Forskningsrådene er forvaltningsorganer og er derfor omfattet af forvaltningsrettens habilitetsregler.

I forvaltningsretten skelnes mellem speciel inhabilitet og generel inhabilitet. Speciel inhabilitet angår den enkelte sag og vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den enkelte person har en sådan interesse i eller tilknytning til sagen, at han ikke bør beskæftige sig med den.

Generel inhabilitet foreligger, hvor en person er afskåret fra at indehave en bestemt stilling eller hverv (fordi vedkommende relativt hyppigt vil være udelukket fra at udføre sin forvaltningsmæssige funktion på grund af uvedkommende interesser i forhold til de enkelte sager). Det antages eksempelvis, at kommunaldirektøren ikke kan være medlem af kommunalbestyrel-

sen. Tilsvarende kan direktøren for kommunens tekniske forvaltning (hvis han er medlem af kommunalbestyrelsen) ikke være medlem af kommunalbestyrelsens udvalg for teknik og miljø.

Habilitetsproblemerne i forskningsrådene er (i alt væsentligt) knyttet til spørgsmålet om speciel inhabilitet.

Hovedbestemmelsen om speciel inhabilitet er forvaltningslovens § 3, der lyder:

„§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag".

For forskningsrådene, hvis sammensætning netop sker med henblik på at sikre den størst mulige sagkundskab, er det af betydelig interesse, at forvaltningslovens § 4 indeholder følgende modifikation til inhabilitetsreglerne i § 3:

„§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væ-

sentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed, eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selv om medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for kommunalbestyrelseres beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer".

Den betænkelighed, som omtales i § 4, stk. 1 og 2, foreligger bl.a., hvor afskæringen af et medlems deltagelse - uanset inhabiliteten - vil kunne medføre en betænkelig svækkelse af sagkundskaben hos den kompetente myndighed.⁵ Dette kan være relevant i forskningsrådene (hvor der ikke er mulighed for at indkalde stedfortræder). Det skal dog tilføjes, at § 4 kun antages at udgøre en forholdsvis snæver modifikation til habilitetsreglerne i § 3.

Med hensyn til forskningsrådene og kompetencen til at afgøre, om et medlem af forskningsrådet er inhabilt, gælder forvaltningslovens § 6:

„§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed, gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jf. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov".

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder kun i afgørelsessager og sager om indgåelse af kontraktsforhold o.lign., jf. lovens § 2, stk. 1 og 2. Det er derfor vigtigt at understrege, at der ved siden af forvaltningslovens inhabilitetsregler gælder tilsvarende habilitetskrav på et uskrevet grundlag. Dette er af betydning bl.a. i forhold til forskningsrådenes generelle beslut-

5 Jf. Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1992, s. 107

ninger om satsning på bestemte forskningsområder, forskningsopgaver etc. Sådanne beslutninger er normalt ikke afgørelser i forvaltningslovens forstand. Dette hindrer imidlertid - som det fremgår - ikke, at der stilles krav om habilitet i sager om disse beslutninger. Det retlige grundlag er her blot uskrevne regler.

I Forretningsorden for Statens 6 Forskningsråd (godkendt 11. juni 1993) er i § 4, stk. 3, fastsat følgende om inhabilitet:

„Stk. 3. For rådets virksomhed finder forvaltningslovens regler om habilitet anvendelse. Foreligger der inhabilitet, er rådet beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af de øvrige medlemmer deltager i behandlingen af den konkrete sag, og mindst 5 medlemmer har stemt for beslutningen”.

Forretningsordenen suppleres af nogle vejledende bemærkninger om indholdet (knyttet til forvaltningslovens bestemmelser) i et notat af marts 1989 fra Forskningsdirektoratet.

Forskningsdirektoratet har i maj 1989 ligeledes udstedt retningslinier om „Procedure ved behandling af inhabilitetsspørgsmål for bevillingsbærende organer (råd, nævn, udvalg m.v.)”. Her hedder det bl.a.:

„NORMALPROCEDURE:

1. Medlemmer/suppleanter har pligt til at gøre opmærksom på inhabilitet over for formandskab/sekretariat, såvidt muligt inden det aktuelle møde afholdes, men oplysningsforpligtelsen betyder ikke, at den pågældende skal give en begrundelse for inhabiliteten.
2. Det inhabile medlem (suppleant) er afskåret fra at deltage i alle sagens faser (under mødebehandling forlader den pågældende mødelokalet).

I TVIVLSTILFÆLDE - hvor sekretariatet skønner, at sagen juridisk set er uklar - drøftes inhabilitetsspørgsmålet i hele det kollegiale organ, uden at det berørte medlem (suppleant) er til stede. Det føres til referat, at spørgsmålet har været drøftet, og begrundelsen for den trufne beslutning angives.

RETSVIRKNINGER AF INHABILITET:

Som udgangspunkt medfører inhabilitet, at den trufne afgørelse bliver ugyldig, dvs. at afgørelsen ikke har retsvirkning, og at sagen skal starte forfra. Ombudsmandens praksis viser, at inhabilitetsreglerne håndhæves strengt”.

Som det allerede er fremgået, er der ofte en spænding mellem på den ene

side kravet om habilitet og på den anden side fagkundskab.

Et illustrerende eksempel findes i Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 1994, s. 188 f., vedrørende besættelsen af et professorat ved et musikkonservatorium.

5.3. Forskningsrådenes praksis vedrørende inhabilitet

Som det vil fremgå, er de skrevne regler om inhabilitet forholdsvis vage og upræcise. Det hænger sammen med, at de skal dække så bredt, idet de skal omfatte mange forskellige myndigheder og mange forskellige situationer. Hertil kommer, at afgørelse af inhabilitetsspørgsmål i sidste ende beror på en afvejning af på den ene side hensynet til at sikre, at de offentlige forvaltningsmyndigheder træffer afgørelser uden påvirkning af uvedkommende hensyn, og på den anden side hensynet til en effektiv beslutningsproces, der kan foregå uden for meget besvær, samt endvidere hensynet til at sikre, at interesserepræsentanter, fagkyndige osv. ikke afskæres fra deltagelse i beslutningsprocessen.

På grund af denne vaghed og manglende præcision i reglerne har det interesse at undersøge, hvilken praksis de forskellige forskningsråd følger i sager om inhabilitet.

Forskningsrådenes sekretariat har fremlagt følgende oplysninger om habilitetspraksis:

Generelt

Opmærksomheden omkring habilitetsspørgsmål er generelt skærpet i forskningsrådene i de senere år. Således orienteres nye medlemmer af rådene ved deres tiltrædelse om habilitetsreglerne og deres anvendelse. Herunder orienteres om, at rådsmedlemmer har pligt til at gøre opmærksom på evt. inhabilitet over for formanden/sekretariatet hurtigst muligt efter, at man bliver opmærksom på problemet. Sekretariatet vejleder det enkelte råd om anvendelsen af forvaltningslovens inhabilitetsregler, såfremt der opstår tvivlsspørgsmål.

Ved modtagelse af ansøgninger foretager sekretariatet en indledende gennemgang af de indkomne ansøgninger med henblik på at sikre, at der ikke er interessesammenfald mellem de rådsmedlemmer, der skal forbehandle ansøgningerne, og de enkelte ansøgere.

På selve uddelingsmødet forlader det inhabile rådsmedlem lokalet under behandlingen af den pågældende sag. En eventuel drøftelse samt afgørelsen af habilitetsspørgsmålet føres til referat.

Forskningsrådenes almindelige fondsfunktion

I det følgende beskrives kort nogle eksempler på habilitetsspørgsmål vedrørende den almindelige fondsfunktion.

Det er kun SSF og SSVF, der har nedskrevet særlige retningslinier vedrørende habilitet.

I SHF er det praksis, at rådsmedlemmer ikke må søge rådet i deres medlemsperiode. I SSF har man en regel om, at ansøgninger fra rådsmedlemmer, hvor det samlede ansøgte beløb overstiger 200.000 kr., skal sendes til eksterne bedømmere.

Eksempel 1:

I forbindelse med et råds iværksættelse af strategiplanen blev der opslået 18 områder inden for et råds emneområde. Opslaget var dog åbent, således at ansøgninger inden for andre emneområder tillige ville kunne komme i betragtning. Virkemidlet var rammeprogrammer, der er en større satsning. Der indkom ca. 20 ansøgninger. En række rådsmedlemmer var inhabile i forbindelse med enkeltansøgninger, idet de selv var ansøgere eller samarbejdspartnere med en ansøger (i en forskergruppe el.lign.). De enkelte inhabile medlemmer deltog ikke i behandlingen af „deres egne ansøgninger“. Antallet af bevillinger og den økonomiske sum er begrænset, hvilket medfører, at der er tale om konkurrerende ansøgninger. De inhabile rådsmedlemmer deltog dog i den endelige prioritering samt behandling af de øvrige ansøgninger. Rådet besluttede at bevilge 13 rammeprogrammer. I den konkrete situation var der fare for rådets beslutningsdygtighed, da et stort antal medlemmer var inhabile.

Eksempel 2:

Et forskningsråd rådgiver Forskerakademiet vedrørende fordeling af stipendier inden for rådets hovedområde. En række af rådsmedlemmerne er ansat på institutter, der har ansøgt om at få andel i den aktuelle pulje af stipendier, og de kan derfor ikke deltage i rådets behandling af fordelingsspørgsmålet. I tilfælde af, at et stort antal rådsmedlemmer er ansat på de institutter, der ansøger, er der risiko for, at rådet ikke er beslutningsdygtigt.

Eksempel 3:

Ved behandlingen af en ansøgning tillod et råd et inhabilt rådsmedlem at fremkomme med sine fagkyndige bemærkninger, inden denne forlod lokalet.

Eksempel 4:

Et rådsmedlem havde været deltager i forberedelsen af et delprojekt i en ansøgning. Medlemmet var udtrådt af projektet på det tidspunkt, hvor rådet behandlede ansøgningen. Rådet fandt herefter, at medlemmet var habilt i forbindelse med behandlingen af ansøgningen.

Eksempel 5:

En forskergruppe ansøger et forskningsråd om økonomisk støtte til et forskningsprojekt. Et medlem af forskningsrådet var tillige medlem af forskergruppen, men var udtrådt af denne i forbindelse med sin indtræden i forskningsrådet. Rådet fandt, at det pågældende medlem var inhabilt.

Tværrådslige aktiviteter

De 6 statslige forskningsråd udarbejder en fælles strategiplan, der supplerer de enkelte råds egen strategiplan. Den fælles strategiplan indeholder en række tværrådslige satsningsområder med deltagelse af 2 eller flere råd. Forskningsrådene ønsker på denne måde at fremme forskning på tværs af faglige og videnskabelige skel for at løse aktuelle forskningsmæssige problemer. Eksempler på tværrådslige programmer er:

Menneske, Landskab og Biodiversitet med deltagelse af SNF, SJVF, SSF og SHF samt *Bioetik* med deltagelse af SSVF, SJVF, SSF, SHF og STVF.

I forbindelse med gennemførelsen af tværrådslige satsninger nedsætter Formandskollegiet en arbejdsgruppe, der består af rådsmedlemmer fra de deltagende råd og eventuelt eksterne parter. Hvert råd udpeger 2 medlemmer. Arbejdsgruppen er ansvarlig for planlægning, iværksættelse, gennemførelse og opfølgning af de tværrådslige aktiviteter.

Der opstår særlige vanskeligheder i forbindelse med forskningsrådenes tværrådslige aktiviteter, fordi der er tale om koncentrerede indsatser, hvor der på et afgrænset fagområde uddeles et mindre antal store bevillinger. Det sker ikke sjældent, at stort set samtlige forskningsmiljøer på området indsender ansøgning. Dette kan medføre, at alle rådsmedlemmer med fagkyndighed på området bliver inhabile i forhold til en af de foreliggende ansøgninger. Dette betyder, at det er umuligt at finde habile fagkyndige medlemmer til rådernes tværrådslige arbejdsgrupper, hvilket er et stort problem for forskningsrådene.

I det følgende beskrives først kort, hvilke retningslinier forskningsrådene har vedtaget til at imødegå habilitetsspørgsmål i forbindelse med tværrådslige aktiviteter.

Forskningsrådenes Formandskollegium vedtog i marts 1995 med tilslutning fra 5 af de 6 forskningsråd „Forskningsrådenes retningslinier for iværksættelse af tværrådslige aktiviteter“, der indeholder et fælles proceduregrundlag for iværksættelse af tværrådslige aktiviteter (se bilag 7 til nærværende betænkning). SNF har ikke kunnet tiltræde disse retningslinier. Retningsliniernes vigtigste regler om inhabilitet fremhæves nedenfor:

- Forinden arbejdet i den enkelte arbejdsgruppe påbegyndes, skal de udpegede medlemmer

over for det pågældende forskningsråd tilkendegive, at de hverken individuelt eller som del af en ansøgersgruppe agter at søge støtte i forbindelse med det påtænkte opslag.

- Hvis et forskningsråd på grund af habilitetsproblemer ikke er i stand til at udpege et fagkyndigt medlem til arbejdsgruppen, kan den ene af rådets 2 repræsentanter være en ekstern (evt. international) habil fagkyndig.

- Såfremt blot ét medlem af arbejdsgruppen finder det nødvendigt, sendes samtlige ansøgninger til referees. Undtaget er dog de ansøgninger, hvor der i gruppen er enighed om at give afslag.

- Når ansøgerlisten foreligger, tager arbejdsgruppen stilling til, om der er medlemmer i gruppen, som er blevet inhabile i forhold til en eller flere ansøgninger. Hvis dette er tilfældet, udskiftes de(t) pågældende medlem(mer) af arbejdsgruppen snarest muligt.

Som en konsekvens af, at der ifølge retningslinierne kun må deltage habile personer i arbejdsgruppen, vil et medlem af den tværrådslige arbejdsgruppe være inhabil i forhold til samtlige ansøgninger, såfremt medlemmet er inhabil i forhold til blot én sag. Denne regel er begrundet i det forholdsvis lille antal ansøgninger samt de få og store bevillinger, der gives i sådanne tværrådslige programmer, således at hver gang der imødekommes en ansøgning, reduceres de øvrige ansøgningers chancer med mange procent. Altså princippet om konkurrerende ansøgninger.

Inden ovennævnte procedure blev vedtaget, har rådene i en årrække i de tilfælde, hvor der ikke har været et tilstrækkeligt antal habile fagkyndige til rådighed, anvendt en model, hvor udvalgsarbejdet er varetaget af en blanding af habile medlemmer og tilknyttede fagkyndige, men inhabile, uden stemmeret. De inhabile medlemmer var afskåret fra at deltage i udvalgets afsluttende drøftelse, hvor den samlede indstilling om midlernes anvendelse blev udformet. Denne model er - tøvende - accepteret af repræsentanter for Justitsministeriet ved et møde i det daværende Forskningsdirektorat.

I det følgende beskrives eksempler på habilitetsspørgsmål i forbindelse med tværrådslige og tværministerielle aktiviteter.

Eksempel 6:

En tværministeriel initiativgruppe bestående af 8 medlemmer, herunder 4 rådsmedlemmer, ned-sattes med henblik på at iværksætte et forskningsinitiativ. Gruppen havde indstillingsret til Forskningspolitisk Råd, der har den endelige kompetence i sagen. Processen blev delt op i 3 faser:

a) Udvælgelse af institution, som skulle være vært for en forskningsenhed med en forskningsprofessor i spidsen. Denne udvælgelse skulle foregå på baggrund af interessetilkendegivelser, der beskrev institutionens faglige ressourcer og profil på området. Initiativgruppen indstillede til Forskningspolitisk Råd (FPR) vedrørende valg af værtsinstitution. I en af de indkomne interessetilkendegivelser nævntes et medlem af initiativgruppen, NN, i ansøgningen som en ressource. NN var professor på det pågældende universitet. Den omtalte ansøgning var ikke indgivet af et institut, men angav universitetet som ansøger. NN var ikke nævnt som vejleder eller lignende, men blot som en ressource, der havde viden om det pågældende område. Der opstod herefter tvivl om NN's habilitet i forbindelse med det videre arbejde. Initiativgruppen blev enige om, at der ikke var habilitetsproblemer i gruppen, idet gruppen alene havde indstillingsret til FPR. To andre medlemmer af gruppen kom også fra universiteter, der havde indsendt interessetilkendegivelser, men de var ikke nævnt i selve ansøgningen.

b) Initiativgruppen udarbejdede på baggrund af første runde et opslag vedrørende en forskningsprofessor, hvori RUC og KU nævnes som mulige værtsinstitutioner.

c) Forskningsrådene overtog den videre administration af forskningsinitiativet og nedsatte en arbejdsgruppe med to medlemmer fra hvert af de deltagende råd. Arbejdsgruppen skulle nedsætte bedømmelsesudvalget, der skulle behandle de indkomne professoransøgninger samt forhandle den øvrige del af bevillingen med forskningsenheden på plads.

I den forbindelse blev NN og det råd, hun repræsenterede, enige om, at hun måtte være inhabil til rådernes arbejdsgruppe, idet hendes institution var nævnt i opslaget som mulig værtsinstitution. NN udtrådte derfor af arbejdsgruppen.

Eksempel 7:

Et rådsmedlem er ansat som forskningschef i et privat firma, som har et samarbejde med et af de bioteknologiske centre. Samarbejdet er af centerlederen beskrevet som „specielt tæt“ i den beskrivelse af det bioteknologiske program, som blev udgivet i 1992, og samarbejdet er også nævnt i centrets ansøgning fra efteråret 1995 om basistilskud. Sekretariatet har på denne baggrund gjort gældende, at rådsmedlemmet ikke kan deltage i BIOTEK-udvalgets behandling af centrene ansøgninger om basistilskud. Endvidere har sekretariatet gjort gældende, at rådsmedlemmet muligvis heller ikke kan deltage i udvalgets behandling af ansøgninger om projektilskud. Dette må afhænge af, hvilke ansøgninger der indkommer. Sekretariatet har meddelt rådsmedlemmet, at han må anses for inhabil, hvis han selv, en nær slægtning, en nær samarbejdspartner eller hans firma har en særlig interesse i udfaldet af en sag.

Eksempel 8:

Erhvervsministeriet nedsatte et udvalg, der skulle komme med et forslag til forskningspro-

gram inden for det sundhedsvidenskabelige område på basis af Erhvervsministeriets ressourceområdeanalyse. I dette udvalg var der repræsentanter for industrien, Erhvervsministeriet, SSVF og fagfolk. Forslaget blev godkendt af regeringen og sendt til forskningsrådene via Forskningsministeriet. Forskningsministeriet vedlagde Erhvervsministeriets programbeskrivelse, hvoraf det fremgik, at der skulle etableres samarbejde mellem industri, hospitaler og universiteter.

Forskningsministeriet lod forstå, at der skulle samarbejdes med industrien. Forskningsrådet nedsatte herefter en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde opslag og baggrundsmateriale. I gruppen sad habile rådsmedlemmer. Samtidig bad SSVF Foreningen af Danske Medicin Fabrikker (MEFA) om at pege på habile medlemmer til et samarbejde om opslag. MEFA udpegede X, der tidligere havde deltaget i Erhvervsministeriets udvalg. Sekretariatet gjorde gældende, at han var inhabil, idet han på et alment sonderende møde havde tilkendegivet, at han ville være ansøger til programmidlerne. X ansøgte programmidlerne tillige med Y, der havde deltaget i Erhvervsministeriets udvalg.

Eksempel 9:

Inden for et tværministerielt forskningsprogram ligger fællessekretariatet i Forskningsrådene, der udøver funktionen på Forskningsministeriets vegne. En stor del af projektmidlerne ligger i Landbrugs- og Fiskeriministeriet. Forskningsrådene har nedsat et tværrådsligt udvalg, der varetager den faglige rådgivning, der gives direkte til bevillingsmyndigheden. På området findes et center, der er dominerende på det pågældende forskningsområde i Danmark. Centret har en vedtægtsbestemt pligt til at koordinere forskningsindsatsen på det pågældende område. Vedtægterne er godkendt af Undervisningsministeriet. Centret er samtidig medansøger på en del ansøgninger til projektmidlerne. Tre af udvalgets medlemmer indgår i forskergrupper i centret. Der er løbende ansøgningsfrist. I praksis har man på „uddelingsmøder“ samlet de ansøgninger, hvor centret er medansøger, til sidst på dagsordenen, således at centrets repræsentanter forlader mødet ved behandlingen af disse ansøgninger.

Eksempel 10:

I et tværrådsligt program deltog 3 råd. Hvert råd udpegede 2 medlemmer til arbejdsgruppen. Arbejdsgruppen udformede programbeskrivelse og opslag. Da ansøgningerne indkom, viste det sig, at halvdelen af gruppens medlemmer enten samarbejdede med en ansøger, var tilknyttet samme institut eller ansat som ledende medarbejder i en virksomhed, der var ansøger. Sekretariatet gjorde derfor gældende, at de pågældende medlemmer var inhabile, hvorfor de måtte udtræde af arbejdsgruppen og erstattes med nye habile fagkyndige medlemmer.

Udvalgets kommentarer til praksis

Udvalget skal bemærke, at forskningsrådenes praksis, som den er beskrevet

vet ovenfor, i visse henseender formentlig er lidt strengere, end forvaltningsloven kræver. Det gælder navnlig for eksempel 6, men også for eksempel 5.1 de to eksempler er der lagt vægt på, at det pågældende medlem af forskningsrådet kunne tænkes at have en vis loyalitet over for den institution, henholdsvis forskergruppe, som søgte.

Et sådant loyalitetshensyn har Folketingets Ombudsmand i sin tidligere praksis lagt vægt på:

Som eksempel kan nævnes FOB 1977.242, der drejede sig om en beslutning om en kommunes skolestruktur. Ombudsmanden gav i denne sag udtryk for, at alle med fastere ansættelse ved én af de berørte skoler, herunder også en pedel, ud fra betragtninger om loyalitetsfølelser over for skolen, måtte anses for inhabile.

I de senere års praksis - i hvert fald på det kommunale område - er loyalitetshensynet imidlertid nedtonet noget af Indenrigsministeriet, der er tilsynsmyndighed på området.

Som eksempel kan nævnes Indenrigsministeriets skrivelse af 9. september 1987 (j.nr. 1987/1074/1413-1). Sagen drejede sig om en hjemmesygeplejerske, der var ansat ved en kommune og samtidig var medlem af den pågældende kommunalbestyrelse. Den 1. oktober 1986 behandlede kommunalbestyrelsen et forslag om, at døgnplejen skulle gennemføres fra 1. januar 1987 i fuld udstrækning. En vedtagelse af det pågældende forslag ville indebære ansættelse af yderligere to sygeplejersker samt mindst to hjemmehjælpere. Tilsynsrådet fandt den pågældende inhabil ved den nævnte sags behandling og lagde i den forbindelse vægt på „de eventuelle fordele, et øget medlemstal kan tilføre gruppen, og på det loyalitetshensyn og forventningspres, som kan eksistere i en kreds af kolleger". Indenrigsministeriet underkendte tilsynsrådet, idet ministeriet fandt, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem ikke havde en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald. Efter ministeriets opfattelse kunne det ikke i sig selv anses for tilstrækkeligt til at statuere inhabilitet, at en sag vedrører den forvaltningsgren eller institution, hvor den pågældende er ansat, eller at den pågældende må antages at have en almindelig faglig eller fagpolitisk interesse i sagen.

Det må antages, at Ombudsmandens opfattelse i dag ligger på linie med Indenrigsministeriets, selvom der ikke findes klar dokumentation for dette.

Der er særlige grunde, som taler for, at praksis på det kommunale område ikke skal være for streng. Der tænkes her på, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen repræsenterer en gruppe vælgere, hvorfor det kan være uheldigt, at vedkommende ikke kan deltage i behandlingen af en sag. Samme hensyn gør sig ikke gældende i et forskningsråd. Det er derfor ikke

sikkert, at loyalitetshensynet ikke skal tillægges vægt her. Men det er i det mindste tvivlsomt, om det efter forvaltningsloven var nødvendigt at statuere inhabilitet i eksempel 5 og 6.

Derimod ligger eksempel 3 på kanten af forvaltningsloven. Den beskrevne fremgangsmåde kan dog være acceptabel, hvis der alene var tale om besvarelse af opklarende spørgsmål om rent faktuelle forhold vedrørende ansøgningen. For at kunne opfylde undersøgelsesprincippet/officialprincippet kan det efter omstændighederne være nødvendigt at stille sådanne opklarende spørgsmål. Men det skal kun ske, hvor forskningsrådet finder det nødvendigt af hensyn til sagsoplysningen. Det er ikke nogen ret for det inhabile medlem, at det kan udtale sig (se afsnit 7.5. nedenfor).

Særligt om praksis i Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd
Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd har i det sidste par år været særlig opmærksom på habilitetsproblemerne.

Rådet har i den anledning fastsat nogle retningslinier, der fastlægger, hvornår et rådsmedlem er inhabilt og ikke kan deltage i forskningsrådets sagsbehandling og beslutninger.

De pågældende retningslinier om inhabilitet gælder også for eksterne bedømmere og personer, som SSF har udpeget som repræsentanter for rådet i diverse arbejdsgrupper, tværrådslige arbejdsgrupper, udvalg m.v.

Retningslinierne beskriver endvidere de almindelige praktiske konsekvenser af inhabiliteten for rådets arbejde og de situationer, hvor forskningsrådet har bestemt, at der skal gøres brug af eksterne bedømmere for at sikre et fagligt kvalificeret beslutningsgrundlag for rådets habile medlemmer.

Retningslinierne finder anvendelse ved behandlingen af ansøgninger til rådets fondsfunktion såvel som ved behandlingen af generelle sager, der omhandler rådets rådgivning, vurdering og prioritering af ressourcer og/eller aktiviteter inden for det samfundsvidenskabelige område.

Retningslinierne er (med de seneste ændringer indarbejdet) følgende:

„Generelle sager

Et rådsmedlem er inhabilt i sager, der vedrører rådgivning om eller vurdering af et instituts eller flere institutters ressourcer og/eller aktiviteter, hvis det pågældende medlem er ansat på instituttet eller på et af de institutter, som er omfattet af sagen.

Praktiske konsekvenser:

Drejer en sag sig eksempelvis om rådgivning af Forskerakademiet vedrørende fordeling af sti-

pendier inden for det samfundsvidenskabelige hovedområde, kan det eller de rådsmedlemmer, som er ansat på den eller de institutter, der har ansøgt om at få andel i den aktuelle pulje af stipendier, ikke deltage i rådets behandling af fordelingsspørgsmålet. Såfremt rådet derved ikke råder over den fornødne faglige kompetence blandt de habile medlemmer, må rådet inddrage eksterne referees.

Brug af eksterne referees:

I tilfælde, hvor rådet på grund af rådsmedlemmers inhabilitet eller på grund af sin aktuelle faglige sammensætning ikke råder over tilstrækkelig faglig kompetence til at kunne beskrive/udrede bestemte aspekter ved en given generel sag, kan rådet beslutte at høre/indkalde bidrag fra eksterne fagkyndige, før det træffer beslutning i den generelle sag.

Eksempelvis: I forbindelse med sin rådgivning af Forskerakademiet i 1995 vedrørende fordeling af stipendier inden for det samfundsvidenskabelige hovedområde fastlagde rådet en procedure, hvorefter der blev inddraget eksterne referees. Proceduren indebar, at stipendierne blev opslået i de relevante fagtidsskrifter, universitetsaviser og ved direkte henvendelse til de samfundsvidenskabelige institutioner. Forskningsrådet sammensatte et antal bedømmelsespaneler bestående af habile fagkyndige (internationale) referees. Panelerne bedømte institutternes og forskernetværkernes ansøgninger om tildeling af stipendier og foretog en prioritering af ansøgningerne. På baggrund af panelernes udtalelser indstillede forskningsrådet (c: de habile medlemmer af rådet) til Forskerakademiet, hvordan den fagligt relevante fordeling af de annoncerede stipendier burde være.

Ansøgninger til fondsfunktionens „trie“ midler

Et rådsmedlem er inhabilt, hvis det selv er ansøger eller medansøger.

Et rådsmedlem er inhabilt, hvis det har slægtskab med ansøgeren, personligt venskab eller uvenskab med ansøgeren, er vejleder for eller anbefaler af ansøgeren og dennes projekt.

Et rådsmedlem er inhabilt, hvis det tilhører den samme forskergruppe som ansøgeren.

Praktiske konsekvenser:

Det skal bemærkes, at det forhold, at et rådsmedlem (i modsætning til reglen under punktet: Generelle sager) er tilknyttet samme institution eller institut som ansøgeren, ikke i sig selv gør medlemmet inhabilt. Der skal, for at inhabilitet foreligger i sager, der drejer sig om fondsfunktionen, være tale om slægtskab, venskab, fjendskab, arbejdsfællesskab i forskergruppe eller lignende.

Det inhabile rådsmedlem kan ikke deltage i rådets møde under behandlingen af den sag, som vedkommende er inhabil i.

I tilfælde, hvor rådet beslutter at sende en ansøgning til eksterne referees - hvad enten det skyldes, at et rådsmedlem er inhabilt, fordi vedkommende selv er ansøger, eller der foreligger andre grunde (jf. nedenfor: Brug af eksterne referees) - kan rådet beslutte, at det inhabile rådsmedlem eller ansøgeren får mulighed for skriftligt at kommentere referees udtalelser over for rådet. Beslutning om, hvilke referees der skal anvendes, hvilken vægt deres faglige udtalelser og det inhabile rådsmedlems/ansøgerens eventuelle kommentarer skal gives, samt den endelige beslutning om sagen, træffes af rådet uden deltagelse af det inhabile medlem.

Brug af eksterne referees:

For at sikre den bedst mulige faglige vurdering af en aktuell ansøgning er det ved valget af eksterne referees afgørende, at der er tale om en uden for rådet, fagkyndig, habil og internationalt meriteret seniorforsker. Den valgte referee kan således være en seniorforsker ved en dansk institution, såfremt vedkommende er habil og internationalt meriteret.

Eksterne referees anvendes altid:

Hvor rådet ikke besidder den fornødne faglige kompetence til at afgøre sagen.

Ved ansøgninger fra rådsmedlemmer, hvor det samlede ansøgte beløb i ansøgningen overstiger 200.000,- kr.

Hvor et rådsmedlem ønsker en given sag sendt til ekstern referee med henvisning til habilitetsproblemer i rådet.

Ansøgninger vedrørende prioritetsområder:

Et rådsmedlem er inhabilt og kan ikke deltage i formuleringen af opslag eller programbeskrivelse (baggrundsmateriale) af et prioriteringsområde, hvis det individuelt eller som medlem af en forskergruppe agter at ansøge om støtte inden for prioritetsområdet.

Et rådsmedlem er inhabilt og kan ikke deltage i behandlingen og prioriteringen af ansøgninger inden for et prioritetsområde eller andre aktiviteter, hvor rådet har fastlagt økonomiske eller antalsmæssige begrænsninger, hvis det selv er ansøger til puljen eller af anden grund er inhabilt i en sag, der indgår i den samlede prioritering.

Praktiske konsekvenser:

Et rådsmedlem er først inhabilt, når rådet beslutter at sætte arbejdet i gang med at formulere programbeskrivelse og opslag for et givet prioritetsområde. Det betyder, at et rådsmedlem kan deltage i rådets strategiske overvejelser om og diskussioner af idéer til prioritetsområder og tværrådslige indsatsområder. Rådsmedlemmet kan endvidere deltage i beslutning om, at et givet område skal gøres til prioritetsområde og dermed også deltage i behandlingen af

rådets strategiplaner. Det inhabile rådsmedlem kan derimod ikke indgå i arbejdet med at præcisere det faglige indhold i prioritetsområdet, herunder udarbejdelsen af baggrundsmateriale og opslag.

Det gælder endvidere for de *tværrådslige initiativer*, at et rådsmedlem, der agter at søge på et opslag inden for det planlagte initiativ, ikke kan udpeges til at repræsentere rådet i den tværrådslige arbejdsgruppe, som skal forestå konkretiseringen og styringen af det tværrådslige initiativ. Der henvises i øvrigt til (Udkast til) *Forskningsrådenes retningslinier ved iværksættelse af tværrådslige aktiviteter af* 25. januar 1995.

Ved udpegningen af rådsmedlemmer til *rådsinterne* og *tværrådslige* arbejdsgrupper er det medlemmets pligt at meddele rådet, om vedkommende agter at søge selv eller som medlem af en forskergruppe på det opslag, der måtte blive resultatet af gruppens arbejde. Såfremt rådet ikke kan udpege et habilt fagkyndigt rådsmedlem til en given arbejdsgruppe, kan det udpege en ekstern (evt. international), habilt fagkyndig.

Brug af eksterne referees:

Alle større ansøgninger inden for rådets egne prioritetsområder sendes til eksterne referees undtagen:

Når der er tale om mindre enkeltstående projektansøgninger, hvor rådet har den fornødne kompetence og habilitet til at afgøre sagen.

Når der er tale om ansøgninger, hvor der i rådet er enighed om at give afslag".

6. Habilitetspraksis bør forbedres og klargøres

6.1. Der er behov for større ensartethed og en vis skærpelse af praksis

Som det fremgår af afsnit 4 ovenfor, bygger anvendelsen af forskningsråd på den grundtanke, at forskningen og bevillinger hertil bør administreres af forskere. Da forskningsmiljøerne er små, og forskerne er forholdsvis tæt på hinanden i det daglige faglige arbejde („alle kender alle“), vil der meget nemt kunne opstå mistanke om såkaldt „venneforskning“ og indspisthed i forskningsrådene, således at medlemmerne af et forskningsråd siges at tilgode eller måske ligefrem favorisere faglige samarbejdspartnere eller kolleger ved den institution, hvor medlemmet er ansat. En sådan mistanke har, som nævnt, allerede været formuleret af medlemmer af Folketinget (se afsnit 3 ovenfor).

Det er vigtigt for tilliden til forskningsrådene - hos forskerne selv, de bevilgende myndigheder og samfundet som helhed - at der fastlægges en habilitetspraksis, som skaber den størst mulige sikkerhed for, at en sådan usaglig favorisering af bestemte personer, forskningsmiljøer, institutioner osv. ikke finder sted. Det bør være uden for enhver rimelig tvivl, at forskningsmidlernes fordeling kun sker efter saglige kvalitetskriterier.

Dette tilsiger, at der er behov for en vis skærpelse af habilitetspraksis.

Der synes også at være en vis uensartethed i habilitetspraksis i de enkelte forskningsråd. Dette tilsiger, at habilitetsreglerne ligeledes bør klargøres med henblik på skabelse af en ensartet praksis.

6.2. Er der hjemmel til stramning af habilitetspraksis?

Som nævnt præges reglerne i forvaltningslovens § 3 og de uskrevne regler om speciel inhabilitet af en vis vaghed. Der er derfor plads til en vis stramning af habilitetspraksis inden for rammerne af disse regler.

Der kan imidlertid på enkelte punkter blive behov for en stramning, der eventuelt kan siges at række ud over forvaltningslovens regler,⁶ for at kunne sikre fuld tillid til forskningsrådenes arbejde.

Det er derfor et spørgsmål, om der eksempelvis i forskningsrådenes forretningsorden kan fastsættes regler om speciel inhabilitet, som går videre end kravene i forvaltningslovens § 3.

Svaret er bekræftende. Forvaltningsloven hindrer ikke, at der i forretningsordener fastsættes habilitetskrav, som er strengere end forvaltningslovens egne, jf. lovens § 34, der lyder:

„§ 34. Bestemmelser i andre love eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, som i videre omfang end bestemmelserne i kapitel 2 medfører inhabilitet, opretholdes”.

Forskningsrådenes forretningsordener er „bestemmelser fastsat i henhold til lov”, idet forretningsordenen udstedes i henhold til lov nr. 346 af 24. maj 1989 om forskningsråd (som ændret ved lov nr. 120 af 4. marts 1996) § 6, stk. 4, der lyder:

„Stk. 4. Hvert råds forretningsorden skal godkendes af undervisnings- og forskningsministeren”.

Ministeren er altså i loven tillagt en (del-)kompetence til fastsættelse af de enkelte råds forretningsorden, og loven forudsætter klart, at der skal foreligge en forretningsorden for rådene.

Herved vil forskningsråds forretningsordener med strengere habilitetskrav end forvaltningslovens ligge inden for rammerne af denne lovs § 34.

En mindre tvivl kan umiddelbart knytte sig til formuleringen af forvaltningslovens § 34, som benytter udtrykket „opretholdes”. Dette kan forstås således, at strengere regler kun kan være gældende, hvis de er fastsat forud for forvaltningslovens ikrafttræden.

En sådan forståelse af § 34 er imidlertid forkert. Af forarbejderne til § 34 fremgår:

„Forvaltningslovens § 34 indeholder en bestemmelse om lovforslagets inhabilitetsreglers forhold til anden lovgivning, der indeholder afvigende regler. Bestemmelsen medfører, at lovforslagets inhabilitetsregler får karakter af generelle minimumsregler, der ikke får selvstændig betydning i de særlige tilfælde, hvor der inden for specielle forvaltningsområder er fundet

6. Om stramningen anses for videregående end forvaltningslovens krav afhænger af, hvorledes man fortolker anvendelsesområdet for forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, sammenholdt med de særlige behov, der kan være for en streng anvendelse af inhabilitetsreglerne inden for særlige forvaltningsområder.

behov for at fastsætte strengere regler". (FT 1985-86, tillæg A, sp. 178 - Fremhævelsen foretaget af udvalget bag nærværende betænkning).

Disse bemærkninger til lovforslaget viser klart, at der også efter forvaltningslovens § 34 kan fastsættes strengere habilitetskrav. Dette stemmer godt med, at forvaltningsloven generelt er en minimumslov, for så vidt angår krav, der styrker retssikkerheden.

Det skal endvidere fremhæves, at medlemmer af forskningsrådene er udpeget i deres personlige egenskab, alene med henblik på at varetage det offentliges interesser. Medlemmerne er ikke sat ind i forskningsrådene for at repræsentere institutioner, organisationer, grupper i vælgerbefolkningen osv. Der er altså ingen borgere, hvis interesser eller retssikkerhed lider overlast ved, at der fastsættes strengere habilitetskrav i forskningsrådene end dem, som umiddelbart gælder efter forvaltningslovens § 3.

Endelig skal det nævnes, at der er et behov (jf. lovforarbejdernes fremhævelse af behov) for strengere habilitetskrav i forskningsrådene, jf. herved bl.a. afsnit 6.1. ovenfor.

Det er i øvrigt ikke alene forvaltningslovens § 34, som er afgørende for, om der i forretningsordener kan fastsættes strengere habilitetskrav end de krav, som fremgår af forvaltningslovens kap. 2. Også det mere generelle forhold, at forvaltningsloven - som det også fremgår af citatet fra lovforarbejderne - er en almindelig minimumslov, der indeholder de mindstekrav, der skal opfyldes med henblik på at garantere borgernes retssikkerhed, tilsiger i sig selv, at der som et supplement til forvaltningsloven kan fastsættes strengere habilitetskrav, som netop forbedrer retssikkerheden (ved at sikre mod uvedkommende hensyn). Dette må i hvert fald gælde på de områder, hvor strengere krav ikke medfører, at interesseorganisationer, vælgergrupper osv. mister deres repræsentation. Ligeledes må det i hvert fald gælde, hvor der - som vedrørende forskningsrådene (jf. afsnit 6.1. ovenfor) - er et særligt behov for strengere krav.

Heller ikke forvaltningslovens § 5 er en hindring for, at der af retssikkerhedsmæssige grunde kan fastsættes strengere habilitetskrav i forskningsrådenes forretningsordener. Bestemmelsen lyder:

„§ 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4".

Da forvaltningsloven som nævnt er en minimumslov til sikring af borgernes retssikkerhed, kan der ikke sluttes fra bestemmelsen, at det er udeluk-

ket at udvide habilitetskravene. Meningen med bestemmelsen må tværtimod antages at være, at justitsministeren som den særligt sagkyndige skal inddrages til sikring af, at rækkevidden af forvaltningslovens habilitetsregler ikke ubegrundet indskrænkes ved særlige bestemmelser på særlige områder (jf. § 5's henvisning til § 4). Endvidere skal justitsministeren sikre, at forvaltningslovens habilitetsregler fortolkes korrekt.

Sammenfattende kan altså konstateres, at der er adgang til at stramme habilitetspraksis ud over minimumskravene i forvaltningsloven.

6.3. Stram habilitetspraksis har også ulemper (habilitet contra fagkundskab)

Ordningen med selvstændige forskningsråd til administration af forskningsmidler bygger som nævnt på en idé om, at forskningen (og bevillinger hertil) skal administreres af aktive forskere med faglig indsigt.

Dette kommer bl.a. til udtryk i forskningsrådenes lovgrundlag, jf. lov nr. 346 af 24. maj 1989 (som ændret ved lov nr. 120 af 4. marts 1996) § 6, stk. 3, hvor det, som allerede omtalt, hedder:

„Stk. 3. Der skal ved et råds sammensætning sikres en så bred faglig dækning og en så dybtgående faglig forskningskompetence som muligt. Medlemmerne skal helt overvejende være aktive forskere”.

En streng habilitetspraksis, som indebærer, at medlemmerne af forskningsrådene jævnlige vil være inhabile, vil kunne undergrave forskningsrådenes faglige forskningskompetence, idet den fagkundskab, som det inhabile medlem besidder, vil mangle.

Dette problem kan neddæmpes noget ved anvendelse af eksterne bedømmere i tilfælde af inhabilitet (se afsnit 7.4. nedenfor), men det kan ikke løses fuldstændigt. Eksterne bedømmere kan kun medvirke ved sagens forberedelse i form af bedømmelser og indstillinger m.m. Selve beslutningen eller afgørelsen skal træffes af forskningsrådet. Her vil det inhabile medlems fagkundskab mangle.

Man kunne i og for sig med nogen vægt argumentere for, at kravet om fagkundskab i forskningsrådene burde medføre en særlig lempelig habilitetspraksis i forskningsrådene, jf. herved forvaltningslovens § 4, stk. 1 og 2, (citeret ovenfor i afsnit 5.2.).

I visse tilfælde har det rent faktisk været næsten umuligt for forsknings-

rådene at finde habile fagkyndige personer. Det gælder f.eks. i forhold til de tværrådslige aktiviteter, hvor der skal nedsættes tværrådslige arbejdsgrupper. Det skyldes, at de tværrådslige aktiviteter ofte har karakter af koncentrerede indsatser, hvor der på et afgrænset fagområde uddeles et mindre antal bevillinger. Det sker ikke sjældent, at stort set samtlige forskningsmiljøer på området indsender ansøgning. Dette kan medføre, at alle rådsmedlemmer med fagkyndighed på området bliver inhabile i forhold til foreliggende ansøgninger.

Selv om det er udvalgets opfattelse, at forskningsrådenes habilitetspraksis bør strammes i visse henseender med henblik på at sikre størst mulig tillid til forskningsrådenes beslutninger og afgørelser, viser ovenstående overvejelser om fagkundskab, at der er grænser for, hvor langt en sådan stramning kan gå. Hvis forskningsrådene afgørende mister fagkundskab, vil dette også svække tilliden til rådene, idet de i så fald mangler fornøden faglig indsigt og ekspertise. Ligeledes vil hele idéen med forskningsråd, nemlig at forskningen administreres af fagkyndige forskere, undergraves, hvis fagkyndige for ofte må undlade at deltage i sagens behandling (på grund af strenge habilitetskrav).

Opgaven for udvalget er derfor at finde en *balance* mellem en strengere habilitetspraksis og en fuld bevarelse af forskningsrådenes fagkundskab.

7. Udvalgets nærmere overvejelser om fremtidig habilitetspraksis

I dette kapitel redegøres for udvalgets nærmere overvejelser om den fremtidige habilitetspraksis i forskningsrådene.

Såvel ændringer i rådernes fondsfunktion i retning af flere koncentrerede indsatser som den offentlige debat i de seneste år har skærpet opmærksomheden om habilitetspraksis i forskningsrådene. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved, at der er vedtaget et skriftligt regelsæt for behandlingen af habilitetsproblemer i forbindelse med tværrådslige aktiviteter (se bilag 7). Den nuværende praksis synes i alt væsentligt at være acceptabel i forhold til forvaltningsloven og er i visse tilfælde gået lidt videre end kravene efter denne lov (afsnit 5.3.).

Der er dog efter udvalgets opfattelse behov for enkelte forbedringer og stramninger af praksis på grund af de særlige forhold i forskningsrådene (se bl.a. afsnit 6.1.).

Retningslinierne for habilitetspraksis må udformes således, at det på én gang sikres, at der kan være fuld tillid til, at rådernes beslutninger og afgørelser ikke påvirkes af uvedkommende hensyn, og samtidig fuld tillid til at rådene i alle situationer bevarer deres nødvendige fagkyndige ekspertise.

7.1. Konkrete sager om støtteansøgninger m.v.

Her tænkes på den situation, hvor en forsker, en forskergruppe, et institut eller en institution o.lign. ansøger forskningsrådet om økonomisk støtte til et projekt (eller er part på andet grundlag i forbindelse med forskningskontrol, evaluering m.v. rettet mod den pågældende).

Der er altså tale om sager, som ikke angår generelle beslutninger om udvælgelse af prioritetsområder, formulering af forskningsprogrammer o.lign. (se herom nedenfor i afsnit 7.2.).

(Derimod er konkrete ansøgninger om støtte inden for rammerne af et forskningsprogram, prioritetsområde osv. omfattet af overvejelserne i nærværende afsnit 7.1.).

De forhold, der overvejes nedenfor, angår såvel afgørelser i forskningsrådet som udarbejdelse af indstillinger i forberedende udvalg. Også eksterne bedømmere er omfattet.

Det bemærkes i den forbindelse, at indstillinger o.lign., der kommer udefra, ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand.⁷ Det betyder, at eksterne bedømmere, der afgiver vurderinger m.v., ikke er omfattet af habilitetsreglerne i forvaltningslovens § 3. De er imidlertid omfattet af uskrevne retsgrundsætninger om inhabilitet. Eksterne bedømmere bør dog for en ordens skyld nævnes særskilt i bestemmelserne om inhabilitet i forskningsrådenes forretningsorden.

I det følgende anvendes udtrykket part flere steder. Part i forvaltningsretlig forstand er den, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald.⁸ Det er normalt afgørelsens adressat (f.eks. den ansøger, hvis sag der tages stilling til), men det kan også være andre, eksempelvis ved konkurrerende ansøgninger. Det bemærkes, at også statslige institutioner, fakulteter m.v. må anses for parter, når de står som ansøgere o.lign. Adressaten i en konkret sag er altid part.⁹

Også udtrykket ansøger el.lign. anvendes adskillige gange i det følgende. Ved udtrykket „el.lign.” tænkes på situationer, hvor en person, institution osv. har en særlig interesse i sagen uden at stå som ansøger. Det kan f.eks. forekomme, hvor den pågældende person, institution osv. skal undergives en evaluering af forskningsrådet, eller hvor en beslutning i forskningsrådet har klare indirekte virkninger på den pågældende.

Det skal i øvrigt understreges, at en inhabilitetsvurdering foretages ud fra en *objektiv og generel* målestok. Den afgørende betragtning må være, om pågældendes forhold til sagen og/eller sagens parter ud fra en generel vurdering er egnet til at vække en vis tvivl om, at han eller hun vil kunne behandle sagen uden at tilgodese usaglige eller i øvrigt uvedkommende

7. Jf. Nørgaard og Garde, *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 4. udg., s. 74.

8. Jf. a.st., s. 154 ff.

9. Man kan sige, at statsinstitutioner repræsenterer staten. Partsstatus må følge kompetencen. Hvis eksempelvis Statsbiblioteket søger, er denne institution part. Se i øvrigt Nørgaard og Garde, *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 4. udg., s. 159, om partsstatus for offentlige myndigheder.

hensyn.¹⁰ Der inddrages altså ikke mere individuelle og subjektive forhold som hæderlighed o.lign. Det er med andre ord ikke „ærekrænkende“ at blive erklæret inhabil.

Det antages normalt også, at det ved vurderingen må tages i betragtning, at inhabilitetsreglerne ikke alene har til formål at sikre, at den enkelte afgørelse ikke bliver påvirket af uvedkommende hensyn, men også at styrke *tilliden* til forvaltningsmyndighedens upartiskhed.¹¹ En vis skærpelse af en habilitetspraksis vil derfor - alt andet lige - kunne betragtes som en tillidsskabende foranstaltning for en myndighed.

Overvejelserne i det følgende er bygget op omkring forskellige situationer.

a. Medlemmet er selv ansøger

Her er forholdet enkelt. Det pågældende medlem er selv part i sagen.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, giver en klar løsning, idet den fastsætter, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en konkret sag, hvis vedkommende selv har en personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.¹² Det pågældende medlem er altså inhabilt.

Det skal bemærkes, at man i forskningsrådene er valgt i sin personlige egenskab. Medlemmet er altså ikke valgt med henblik på at repræsentere et universitet el.lign. Dette har betydning ved stillingtagen til inhabilitetsspørgsmålet.

b. Medlemmet er ansat - men ikke leder - ved en offentlig institution m.v., som er ansøger el.lign.

Denne situation er ikke direkte reguleret ved forvaltningsloven. Dog kan § 3, stk. 1, nr. 5, eventuelt finde anvendelse.

Folketingets Ombudsmand har (som nævnt i afsnit 5.3.) i sager om inhabilitet i kommunalbestyrelsen tidligere lagt en del vægt på den loyalitet, en offentligt ansat kan føle over for sit ansættelsessted m.m., og det forventningspres, som kan eksistere i en kreds af kolleger. Ombudsmanden har derfor fundet, **at** kommunalt ansatte, der også var medlem af kommunalbestyrelsen, måtte eller kunne være inhabile i sager i kommunalbestyrel-

10.A.st., s. 76 f.

11. Jf. a.st., s. 76.

12. Man kan diskutere, om det er noget rent tjenstligt (og ikke personligt), hvis en ansat indsender en ansøgning til sit arbejdssted om bevilling til at deltage i et kursus, en rejse el.lign. Men ansøger man et eksternt organ (f.eks. et forskningsråd), kan forholdet ikke hævdes at være rent tjenstligt.

sen, der vedrørte den pågældendes ansættelsessted (forvaltningsgren eller institution).

Som omtalt er dette loyalitetshensyn m.v. nu nedtonet en del, i hvert fald i kommunaltilsynets (herunder Indenrigsministeriets) praksis og formentlig også i Folketingets Ombudsmands praksis. Kun hvis den pågældende har en personlig og/eller økonomisk interesse, f.eks. ved opnåelse af nærliggende bedre advancementsmuligheder eller ved risiko for nedlæggelse af pågældendes stilling o.lign., vil kommunaltilsynet statuere inhabilitet.

Man bør dog her være opmærksom på, at der kan være særlige grunde til en forholdsvis lempelig linie i habilitetssager, der vedrører kommunalbestyrelsen, idet de enkelte medlemmer repræsenterer en gruppe af vælgere. Det kan være uheldigt, hvis disse vælgeres synspunkter ikke kan komme frem i kommunalbestyrelsen, fordi et medlem erklæres inhabilt (repræsentationssynspunktet). I forskningsrådene er de enkelte medlemmer netop ikke udpeget som repræsentanter for nogen, men er udpeget i deres personlige egenskab.

Hertil kommer, at de omtalte kommunale sager drejer sig om såkaldte struktursager, hvor en forvaltningsgren eller kommunale institutioner vil blive svækket eller styrket. Her er forvaltningsgrenen eller institutionen ikke part i formel forstand. Derfor er det ikke så nærliggende at statuere inhabilitet.

I forskningsrådenes sammenhæng optræder den offentlige institution derimod som part i sagen. Der kan derfor måske argumenteres for, at det er mere nærliggende at lade loyalitetshensynet slå igennem her.

Udvalget finder imidlertid, at der ikke er sikre holdepunkter for, at loyalitetshensynet skal tillægges større vægt i forskningsrådene end i habilitetspraksis i andre sammenhænge. Da det samtidig bør undgås, at habilitetspraksis bliver urimelig streng med risiko for, at rådene mister fagkundskab, er det udvalgets opfattelse, at et medlem, der er en „almindeligt“ ansat ved den offentlige institution, som er ansøger, eller i øvrigt er berørt af sagen, normalt ikke skal være inhabil i den her omhandlede situation.

Dog bør vedkommende erklæres inhabil, hvis sagen har meget væsentlig betydning for ansættelsesstedet.

Der foreligger naturligvis også inhabilitet, hvis sagens afgørelse har væsentlig betydning for det pågældende medlem selv, f.eks. fordi han risikerer afskedigelse p.g.a. manglende bevillinger i tilfælde af afslag eller får bedre advancementsmuligheder, hvis ansøgningen imødekommes. Her har den pågældende en personlig og/eller økonomisk interesse og vil være inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Ovenstående gælder også, hvor det ikke er institutionen som sådan, men det fakultet, det institut eller den afdeling, hvor medlemmet er ansat, som ansøger eller på anden måde er berørt af sagen.

c. Medlemmet er leder eller deltager i ledelsen af en offentlig institution m.v., som er ansøger el.lign.

For så vidt angår ledere ved private institutioner og virksomheder m.v., gælder inhabilitetsreglerne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3:

„Den der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald.

En tilsvarende regel er ikke fastsat for ledere ved offentlige institutioner. For disse kan inhabilitet dog indtræde efter opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

I den forbindelse bemærkes, at kommunalt ansatte med ledende, administrative funktioner ved en kommunal institution eller forvaltningsgren som medlemmer af kommunalbestyrelsen - ud fra synspunkter om generel inhabilitet - er udelukket fra medlemskab af det kommunale udvalg, hvorunder del: pågældende forvaltningsområde hører.

Efter udvalgets opfattelse er det rigtigst at fastsætte en klar regel om, at forskningsrådsmedlemmer, som har ledende funktioner ved en offentlig institution, fakultet, institut eller afdeling o.lign., er inhabile, når der i forskningsrådet behandles ansøgninger eller andre sager, hvori den pågældende afdeling, institut m.v. har en særlig interesse.

Et eksempel kunne være et fakultet, som ansøger om støtte til installation af nyt apparatur.

Dette begrundes med, at en person med ledende funktioner vil føle en særlig loyalitet over for den pågældende institution m.v. Endvidere har den pågældende et ansvar for, at institutionen m.v. fungerer, hvorfor vedkommende har en særlig interesse i, at der bevilges økonomiske midler til institutionen m.v.

De ledere, der tænkes på, er eksempelvis rektor ved et universitet, som er ansøger m.v., dekanen ved et fakultet, som er ansøger m.v., og institutlederen ved et institut, som er ansøger m.v. Også medlemmerne af henholdsvis konsistorium, fakultetsråd og institutbestyrelse er inhabile.

Et særligt problem udgør prodekanen. Det normale er vistnok, at prodekanen deltager i fakultetsrådets møder uden stemmeret (jf. eksempelvis Statut for Aarhus Universitet, § 19, stk. 2). Uanset den manglende stemmeret forekommer det rigtigt at lade en prodekan, der er medlem af et forskningsråd, være inhabil i samme omfang som andre medlemmer af fakultetsrådet. Prodekanen tegner fakultetet så meget, at han må antages at være påvirket af samme - særlige - loyalitetsfølelse over for dette som andre fakultetsrådsmedlemmer. Dette bestyrkes af, at prodekanen er dekanens stedfortræder og overtager samtlige dekanens opgaver og beføjelser under dennes forfald og i øvrigt bistår dekanen i den daglige ledelse (jf. ovennævnte statut, § 18).

En studieleder er derimod ikke inhabil, idet vedkommendes ledende funktioner efter universitetsloven ikke er knyttet til forskningen.

En rektor er inhabil, hvis et fakultet eller institut ved det pågældende universitet er ansøger m.v. Derimod er dekanen og institutlederen ikke inhabile, fordi universitetet som sådant ansøger. Her kan paralleliseres til synspunktet under pkt. b.

Hvad der ovenfor er sagt om dekan og medlemmer af fakultetsråd gælder tilsvarende for sektorledere og medlemmer af sektorråd ved Danske Tekniske Universiteter, jf. herved DTU's statut, kap. 4.

Et særligt problem udgør medlemmerne af ledende organer ved centre o.lign, som er udpeget af forskningsrådet. Hvis de er udpeget som medlemmer af forskningsrådet til at repræsentere forskningsrådet, er de næppe inhabile efter forvaltningslovens regler.¹³ Det er de derimod, hvis de er blevet udpeget af forskningsrådet i deres personlige egenskab.

Udvalget finder, at alle medlemmer af centerledelser o.lign. bør erklæres inhabile i sager om ansøgninger fra og evalueringer af centre o.lign, uanset om de pågældende er indsat for at repræsentere forskningsrådet eller ej. Dette skaber den klareste retsstilling og modsvarer i øvrigt den realitet, at de pågældende vil føle en loyalitet og forpligtelse over for centret m.v., når dettes forhold er til behandling i forskningsrådet.

(Dette lægger i øvrigt op til, at det så vidt muligt bør undgås at udpege forskningsrådsmedlemmer til ledelser ved centre, selvejende institutioner osv.).

Konklusionen er altså, at efter udvalgets opfattelse bør et forsknings-

13. Smh. Justitsministeriets *Vejledning om forvaltningsloven*, pkt. 16, for så vidt angår kommunale repræsentanter og ministerielle repræsentanter i private selskaber m.v.

rådsmedlem, som samtidig er leder eller deltager i ledelsen af en offentlig institution m.v., erklæres inhabilt i forskningsrådet i sager, hvori denne institution m.v. er ansøger eller i øvrigt har en særlig væsentlig, individuel interesse.

d. Medlemmet er ansat ved (eller i øvrigt knyttet til) en formel underafdeling (fakultet, institut m.m.) af en offentlig institution o.lign. En anden underafdeling fra institutionen er ansøger el.lign..

Den situation, der tænkes på her, kunne eksempelvis være følgende: Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet ansøger Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd om økonomisk støtte til et projekt. En ansat ved Juridisk Institut ved Aarhus Universitet er medlem af forskningsrådet.

Hvis denne ansatte ved Juridisk Institut (forskningsrådsmedlemmet) samtidig er medlem af Det Samfundsvidenskabelige Fakultetsråd ved Aarhus Universitet, vil han være inhabil, idet sagen da drejer sig om en „underordnet“ enhed.

Også udefrakommende medlemmer af Fakultetsrådet vil være inhabile.

Er der imidlertid tale om en „almindelig“ ansat ved den anden underafdeling ved institutionen (i eksemplet Juridisk Institut) vil og bør der normalt ikke foreligge inhabilitet.

Det skyldes primært det formelle forhold, at medlemmet ikke har nogen retlig tilknytning til parten (her Institut for Statskundskab). Endvidere er det formentlig i de fleste tilfælde en realitet, at loyalitetsfølelsen over for et andet institut o.lign. er mindre end over for institutionen som sådan.

Det kan også tilføjes, at på det tidspunkt, hvor Folketingets Ombudsmands praksis i kommunale habilitetssager var strengest, ville Ombudsmanden nok statuere inhabilitet for kommunalt ansatte med sæde i kommunalbestyrelsen, hvis sagen berørte den gren af den kommunale forvaltning (f.eks. skoleforvaltningen), hvor den pågældende var ansat, men ikke hvis sagen berørte en anden gren af den kommunale forvaltning, f.eks. socialforvaltningen - selv om de hører til i samme kommunale forvaltning.

Det er klart, at medlemmet efter omstændighederne alligevel kan blive inhabilt på et andet grundlag, f.eks. hvis hans ansættelsessted (her Juridisk Institut) har indsendt en konkurrerende ansøgning, som har meget væsentlig betydning for det pågældende ansættelsessted eller for ham selv personligt (se pkt. b. ovenfor og pkt. f. nedenfor), eller han er medlem af en forskergruppe knyttet til det pågældende projekt (se nedenfor, pkt. k. og l.).

e. Medlemmet er leder af eller deltager i ledelsen af en offentlig institution m.v. (universitet, fakultet, institut). Anden ansat ved institutionen m.v. er ansøger el.lign.

Ofte indsendes ansøgninger ikke af universiteter, fakulteter o.lign., men af enkelte forskere eller mindre grupper af forskere.

Situationen kunne være følgende: En ansat ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, ansøger SSF om økonomisk støtte til et projekt. I forskningsrådet har en anden ansat ved universitetet sæde.

Hvis det pågældende medlem er leder (institutleder, dekan, rektor) af den universitetsenhed, ved hvilken ansøgeren er ansat, må medlemmet vige sædet, idet sagen da drejer sig om en af hans „underordnede“. En institutleder (dekan og rektor) har i dag i større eller mindre omfang ledende funktioner i forhold til de enkelte medarbejdere og har derfor et ansvar for, at henholdsvis institut, fakultet og universitet m.v. og medarbejderne fungerer og løser deres opgaver. (Smh. afsnit c. ovenfor).

Det skal tilføjes, at denne regel kan føre til urimelige resultater i visse situationer, hvor der formelt og reelt er meget stor afstand mellem lederen, der er medlem af forskningsrådet, og den almindelige medarbejder, der står som ansøger o.lign. I sådanne situationer kan det være relevant at anvende de modifikationer, som er fastsat i forvaltningslovens § 3, stk. 2 (se bilag 1 til denne betænkning, hvor det foreslås, at der i forskningsrådenes forretningsorden indsættes en henvisning til denne bestemmelse i forvaltningsloven).

Som et eksempel, hvor nævnte modifikation kunne være relevant, kan man tænke sig følgende: Hvis rektor for Københavns Universitet er teolog og medlem af SHF, er afstanden til en almindelig ansat ved faget spansk meget stor. Her vil det efter omstændighederne være på sin plads at anvende forvaltningslovens § 3, stk. 2, for at undgå et urimeligt resultat.

Almindelige medlemmer af fakultetsråd etc. er ikke inhabile, idet de ikke har de samme personaleledende funktioner som dekanen etc.

Hvad der er sagt ovenfor om dekan og medlemmer af fakultetsråd gælder tilsvarende for sektorledere og medlemmer af sektorråd ved Danmarks Tekniske Universitet, jf. herved DTU's statut, kap. 4.

f. Medlemmet er ansat (men ikke leder) ved institution m.v. (universitet, fakultet, institut). Anden ansat ved institutionen m.v. er ansøger el.lign.

Hvis medlemmet og ansøgeren m.v. er almindeligt ansatte (uden ledende

funktioner) ved samme institution m.v. (universitet, fakultet, institut), er medlemmet efter udvalgets vurdering ikke inhabilt efter forvaltningsloven, idet vedkommende ikke har nogen personlig og/eller økonomisk interesse i sagen (smh. afsnit 5.3. (underafsnittet om udvalgets kommentarer til praksis) og pkt. b. ovenfor). Kun hvis medlemmet har et venskab af personlig karakter (ud over det rent kollegiale) eller et markant uvenskab med ansøgeren, kan inhabilitet forekomme. Det samme gælder, hvis imødekommelse af ansøgningen reelt har meget væsentlig betydning for medlemmets ansættelsessted eller for medlemmet selv på grund af bevillingssituationen på ansættelsesstedet eller for en forskergruppe, som medlemmet deltager i (pkt. k. og 1. nedenfor). Udvalget finder, at der ikke på dette punkt er grund til at stramme praksis ud over forvaltningslovens krav.

Det skyldes for det første, at der generelt, som anført i afsnit 6.3., skal udvises en vis varsomhed med vidtgående stramninger af habilitetspraksis, fordi forskningsrådene herved kan miste den fagkundskab, som er fundamental for deres virke.

Endvidere er der det rent praktiske forhold, at det er vanskeligt at fastsætte acceptable og rimelige regler om, hvornår en almindeligt ansat er inhabil i forhold til en anden almindeligt ansat ansøgning m.v. Eksempelvis kan man ikke blot henvise til, at de pågældende er ansat ved samme institut, idet institutstørrelsen er stærkt varierende (nogle institutter har 5-6 videnskabelige medarbejdere, andre har over 100 medarbejdere).

Det findes derfor rigtigst vedrørende den her under pkt. f. behandlede situation angående forskningsrådsmedlemmer, som er almindeligt ansatte, at holde sig alene til forvaltningslovens regler og dermed anvende en egentlig konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde.

I denne konkrete vurdering er det vigtigt bl.a. at være opmærksom på, om et konkret fagligt samarbejde mellem forskningsrådsmedlem og ansøger m.v. har antaget en sådan karakter, at det reelt er udtryk for et nært personligt venskab, forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

g. Medlemmet er ansat ved institution m.v. (universitet, fakultet, institut). Leder af institutionen m.v. er ansøger el.lign.

Hvor en leder af en institution m.v. er ansøger, vil et medlem, som i større eller mindre omfang er undergivet denne leder, være inhabilt. Det anses traditionelt for en vanskelig konfliktsituation for den ansatte, hvis denne i anden sammenhang, f.eks. som medlem af kommunalbestyrelsen eller et forskningsråd, skal tage stilling til spørgsmål, der vedrører en person, der i det daglige er den ansattes overordnede.

Se til belysning FOB 1976.150 om et kommunalbestyrelsesmedlem, der var ansat som fast sygevikar ved en af kommunens skoler. Ombudsmanden fandt, at sygevikaren var inhabil ved kommunalbestyrelsens beslutning om udnævnelse af ny skoleinspektør ved den pågældende skole. Ombudsmanden anførte i sagen, at kommunalt ansatte som udgangspunkt må anses for inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende deres foresatte.

De ledere, der her tænkes på, er sådanne med egentlige personaleledende funktioner. Det vil sige rektorer, dekaner og institutledere. Derimod falder almindelige medlemmer af konsistorium, fakultetsråd og institutbestyrelser uden for ovenstående.

Prorektor og prodekanen m.fl. falder også uden for ovenstående, medmindre vedkommende p.t. fungerer som rektor, dekan m.v.

Hvad der er sagt ovenfor om dekan og medlemmer af fakultetsråd, gælder tilsvarende for sektorledere og medlemmer af sektorråd ved Danmarks Tekniske Universitet, jf. herved DTU's statut, kap. 4.

h. Medlemmet er ansat ved (eller knyttet til) en privat enhed, som er ansøger el.lign. i sagen

Ovenstående overvejelser (pkt. a.-g.) har taget sigte på offentlige institutioner m.v. Der er også behov for overvejelser vedrørende forskningsrådsmedlemmer, der er ansat ved eller knyttet til private enheder. En del medlemmer af forskningsrådene er således privatansatte forskere o.lign., ligesom der er ansøgere fra private forskningsenheder (og privatansatte forskere).

En privat enhed kan i denne sammenhæng være en virksomhed inden for medicinalvarebranchen, som driver forskning. Det kan også være en selvejende forskningsinstitution, oprettet på privat initiativ.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, indeholder en bestemmelse om inhabilitet i forbindelse med privat ansættelse eller anden tilknytning til en privat virksomhed. § 3, stk. 1, nr. 3, lyder som allerede nævnt:

„Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis ... vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald”.

Denne bestemmelse vil medføre inhabilitet for forskningsrådsmedlemmer, som f.eks. er direktører, overordnede funktionærer, bestyrelsesmedlemmer og større aktionærer i en privat virksomhed o.lign., herunder selvejende institutioner, der ansøger.

Visse selvejende institutioner har dog en sådan karakter, at de - trods det privatretlige organisationsgrundlag - henregnes til den offentlige forvaltning.¹⁴ Som eksempel kan formentlig anføres Handelshøjskolen i Århus.

Derimod vil en „almindelig“ forskningsmedarbejder på lavere niveau ikke være inhabil efter denne bestemmelse.

Han kan blive inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 1, (personlig eller økonomisk interesse), hvis forskningsbevillingen er afgørende for hans fortsatte ansættelse eller for advancementsmuligheder eller aflønning o.lign.

Herudover kan han blive inhabil efter § 3, stk. 1, nr. 5, hvis der foreligger særlige forhold.

Udvalget foreslår, at habilitetspraksis i forskningsrådene tilrettelægges således, at også ansatte på lavere niveau i en privat enhed er inhabile i sager, hvor den pågældende enhed er part.

En sådan retningslinje anses for nødvendig for at sikre den fornødne tillid til forskningsrådets afgørelser. Dette hænger sammen med, at det må forventes, at en privatansat forsker vil føle en særlig loyalitet over for sit ansættelsessted, når dette søger om bevilling til netop forskning. Loyalitetsfølelsen vil typisk være stærkere end for ansatte ved offentlige institutioner, idet i hvert fald visse private enheder er afhængige af et økonomisk overskud. Mulighederne herfor kan typisk styrkes ved bevillinger til yderligere forskningsaktiviteter. Dette sidste indebærer også, at den enkelte ansatte normalt har en klar interesse i, at ansøgninger om bevillinger til den private enhed imødekommes, fordi det kan få konsekvenser for ham selv, hvis enheden som sådan ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at kunne klare sig. Enheden har ikke det sikkerhedsnet, som offentlige institutioner har i form af ordinære bevillinger over finansloven m.v. Generelt kan man sige, at privatansattes loyalitet er rettet mod ansættelsesstedet, mens de offentligt ansattes loyalitet i princippet er og ligefrem skal være bredere (loyalitet over for samfundets interesser m.v.).

Udvalget foreslår altså, at ansatte, ledere og andre med nær tilknytning til en privat enhed, der er ansøger el.lign. i en sag i forskningsrådet, erklæres inhabile.

i. Medlemmet er ansat ved (eller knyttet til) en privat enhed.

En anden ansat ved enheden er ansøger el.lign.

I forlængelse af ovenstående finder udvalget det nærliggende også at foreslå, at et forskningsrådsmedlem m.v., der er ansat ved eller tilknyttet (f.eks.

14. Jf. Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1992, s. 38 f.

som bestyrelsesmedlem) en privat enhed, er inhabilt, hvis en anden ansat ved den private enhed er ansøger el.lign.

Begrundelsen er, at alle bevillinger til de enkelte ansattes forskning ved en privat enhed vil være af betydning for, hvorledes denne enhed kan klare sig økonomisk (jf. herved argumenterne i pkt. h., der gælder tilsvarende her).

I de fleste tilfælde er de private forskningsenheder mindre end universiteterne o.lign. Der er derfor normalt ikke grund til at gøre modifikationer, hvor man er ansat ved forskellige underafdelinger i den private enhed.

Det må dog kunne forekomme, at en privat forskningsenhed er meget stor og er opdelt i klare faglige afdelinger uden megen indbyrdes forbindelse. Her kan det efter en konkret vurdering eventuelt undlades at statuere inhabilitet, hvor et medlem af forskningsrådet er fra den ene faglige afdeling og parten fra en anden afdeling, jf. herved forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Det pågældende forskningsrådsmedlem, hvis kollega fra den private enhed er ansøger o.lign., er dog ikke inhabil, hvis ansøgningen angår en forskningsopgave, som ansøgeren ønsker at udføre i en helt anden sammenhæng uden for den private enhed. Eksempelvis hvis den pågældende ønsker at opsiges sit ansættelsesforhold ved den private enhed for at kunne drive sin egen forskning et andet sted, hvis bevillingen gives. Her er bevillingen i det væsentlige uden betydning for den private enhed som sådan.

j. Medlemmet indgår i en forskergruppe, som er ansøger el.lign.

I denne situation bør der statueres inhabilitet, også selv om medlemmet ikke er leder af forskergruppen.

Loyalitetsfølelsen må antages at være stærkere over for en forskergruppe (end over for et institut), hvor man på frivilligt grundlag har et aktuelt samarbejde.

Samtidig vil en bevilling til gruppen uundgåeligt påvirke medlemmets egne forskningsmuligheder i tilknytning til forskergruppen.

k. Medlemmet indgår i forskergruppe. Andet medlem af forskergruppen er ansøger el.lign.

Hvis det er en ansøgning om støtte, der vedrører et fælles projekt, må der statueres inhabilitet ud fra overvejelser svarende til dem, der er fremført vedrørende ansættelse ved samme private enhed (ovenfor, pkt. i.) og under pkt. j. om loyalitetsfølelsen over for forskningsprojektet og forskergruppen.

Er projektet ikke det fælles, bør der ikke statueres inhabilitet, medmindre

der foreligger et nært personligt venskab o.lign. (smh. pkt. f. om ansættelse ved samme institut og pkt. i. om ansættelse ved samme private enhed).

1. Medlemmet er udtrådt af forskergruppe eller institut o.lign.

Forskergruppen eller en deltager heri er part (ansøger el.lign.).

I praksis har der (i SHF) foreligget en sag, hvor et medlem var deltager i en forskergruppe, men udtrådte af denne i anledning af sin udpegning til medlem af forskningsrådet. Senere ansøgte den pågældende forskergruppe om støtte fra forskningsrådet. Rådet fandt, at det omtalte medlem var inhabilt på grund af sin tidligere deltagelse i forskningsgruppen (se eksempel 5 i afsnit 5.3. ovenfor). Denne praksis går muligvis videre, end forvaltningsloven kræver.

Imidlertid er det udvalgets opfattelse, at denne praksis bør opretholdes, for så vidt angår medlemmer, der for nylig (inden for det sidste ca. 1 år) har forladt gruppen. Det er en nærliggende tanke, at et udtrådt medlem af en forskergruppe - især et medlem, der er udtrådt af gruppen i forbindelse med sin indtræden i forskningsrådet - vil nære en særlig loyalitetsfølelse over for forskergruppen. Hertil kommer, at behandlingen af en ansøgning fra en forskergruppe om yderligere støtte reelt vil indebære en evaluering af gruppens aktiviteter i den tid, hvor forskningsrådsmedlemmet deltog i forskergruppens arbejde - og derved indirekte en evaluering af medlemmets egen indsats. Ligeledes vil tilliden til forskningsrådet lide skade, hvis medlemmet deltager i sagens behandling, idet mistanke om manipulation og „venneforskning“ er nærliggende.

Hvis de senere ansøgninger fra forskergruppen angår helt nye projekter, som intet har at gøre med det, som forskningsrådsmedlemmet deltog i, vil der ikke være grundlag for at statuere inhabilitet.

Derimod bør **et** medlem, der har forladt et institut/institution eller lignende, ikke erklæres inhabilt, hvor det pågældende institut m.v. eller ansatte herved er ansøgere o.lign. i sagen. Det skyldes, at manipulation ligger fjernere. Det at forlade et institut vil som regel kræve en formel opsigelse og vil ofte indebære, at man flytter til en anden arbejdsplads. Ligeledes vil loyalitetsfølelsen over for et institut m.v. nok være mindre end over for et samarbejde i en forskergruppe, som er mere personligt orienteret.

m. Særlige faglige og/eller personlige relationer til en ansøger el.lign.

En del relationer **af** anden faglig og/eller personlig karakter mellem en ansøger o.lign. og et medlem af et forskningsråd vil også kunne medføre

inhabilitet. Der kan eksempelvis være tale om et meget nært fagligt samarbejde (bl.a. udarbejdelse af en fælles bog) uden fælles tilknytning til et institut eller en forskergruppe m.m. eller om faglige og/eller personlige modsætningsforhold, som går langt ud over normal faglig uenighed.

Sådanne tilfælde vil kunne rammes af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, der lyder:

Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommandes upartiskhed.

n. Vejleder for en ansøger el.lign.

Er et medlem af forskningsrådet formel vejleder for en ansøger eller anden med partsstatus i en sag i forskningsrådet, vil dette som hovedregel medføre inhabilitet for medlemmet. Baggrunden er, at bevilling til en person, som man er vejleder for, normalt vil have betydning for egne forskningsvilkår. Dette gælder dog ikke på fagområder, hvor forskningsarbejdet er tilrettelagt individualistisk, således at hver enkeltperson har sit eget forskningsprojekt.

Ofte vil en vejleder have anbefalet den pågældendes ansøgning. Også dette taler for inhabilitet, fordi det er nærliggende af forvente, at vejlederen vil føle en særlig forpligtelse til at støtte ansøgningen på grund af anbefalingen. Samtidig kan man sige, at en kritik af ansøgningen ofte er en kritik af vejlederen.

Vejlederrelation bør derfor medføre inhabilitet. Der kan kun gøres undtagelse efter nærmere vurdering i det enkelte tilfælde.

Inhabilitet bør også indtræde, hvor et forskningsrådsmedlem har påtaget sig fremover at fungere som vejleder for den pågældende ansøger o.lign.

Er vejlederfunktionen ophørt, bliver man ikke inhabil, blot fordi man på et tidspunkt har været vejleder for den pågældende, medmindre sagen reelt indebærer en evaluering af det projekt, forskningsrådsmedlemmets vejledning rettede sig imod.

o. Konkurrence med andre ansøgere el.lign.

Det sker ofte, at et forskningsråd på et møde (eller flere sammenhængende møder) skal tage stilling til et stort antal ansøgninger om at få andel i et begrænset støttebeløb, således at der kun er få bevillinger til rådighed. Her vil konsekvenserne af et afslag på én ansøgning forbedre mulighederne for, at andre ansøgninger kan imødekommes.

Der opstår derfor særligt komplicerede problemer, hvor et medlem af forskningsrådet selv er ansøger eller af anden grund er inhabilt i forhold til en ansøgning. Medlemmet kan her have en interesse i at arbejde for afslag på andre ansøgninger for at skabe bedre muligheder for sin egen ansøgning eller ansøgning fra en person eller institution m.v., hvortil vedkommende er knyttet.

Til belysning kan nævnes et eksempel, der er opstillet af forskningsrådenes sekretariat:

Et råd har med henblik på behandling af ansøgninger på det årlige uddelingsmøde opstillet vejledende fagpuljerammer til brug for uddelingen. Rådet er opdelt i en række mindre enheder efter fagområder. Fagpuljerne er udregnet efter de enkelte enheders andel af det ansøgte beløb. Af det beløb, rådet kan disponere over ved uddelingsmødet, fordeles næsten halvdelen via de vejledende fagpuljerammer. Den anden halvdel er reserveret til forlængelse af tidligere givne bevillinger. Denne praksis medfører, at nogle enheder har meget små vejledende beløb til uddeling. Såfremt der er tale om ansøgninger af almindelig størrelse, betyder dette, at nogle af enhederne alene kan uddele én til to bevillinger. Herudover er der afsat en vejledende fælles pulje på et antal mio. kr., hvor alle fagområder konkurrerer om midlerne.

Som et andet eksempel kan nævnes en sag om tildeling af 5 ledige stipendier som forskningsprofessor. Et medlem af SSF var bragt i forslag til SHF til et forskningsprofessorstipendium. Det blev senere af SHF indstillet til Planlægningsrådet for Forskningen og Undervisningsministeriet, at det pågældende medlem af SSF skulle tildeles et stipendium, og han modtog et sådant. Den pågældende havde selv deltaget i SSF's behandling af de for SSF foreliggende forslag om tildeling af forskningsprofessorstipendier. Undervisningsministeriet fandt, at det pågældende medlem havde været inhabilt ved SSF's behandling af disse forslag. Begrundelsen er ikke helt klar, men efter sagsforløbet må inhabiliteten skyldes, at medlemmet af SSF kunne have en interesse i, at dette råd ikke indstillede nogen til et forskningsprofessorstipendium, hvilket ville øge hans egne muligheder, når Planlægningsrådet for Forskningen skulle behandle forskningsrådenes forslag.

Et tredje eksempel er omtalt i afsnit 5.3. ovenfor under betegnelsen: eksempel 1.

Udvalget har den opfattelse, at hvis der skal være fuld tillid til forskningsrådenes afgørelser, er det nødvendigt, at habilitetskravene håndhæves forholdsvis strengt, hvor der er tale om konkurrerende ansøgere som her beskrevet.

Udgangspunktet bør derfor være, at et medlem, der er inhabilt i forhold til en ansøgning, som konkurrerer med andre, også er inhabilt i forhold til alle de øvrige ansøgninger.

På den anden side bør man heller ikke gå for vidt i habilitetskrav vedrørende konkurrerende ansøgninger, idet rådet vil miste sin fagkundskab og evt. sin beslutningsdygtighed (se afsnit 6.3. ovenfor).

Der bør derfor kun statueres inhabilitet i tilfælde af en forholdsvis direkte og nærliggende konkurrence mellem ansøgninger.

Dette stemmer også bedst med forvaltningsloven, jf. dennes § 3, stk. 2 (interessens karakter eller styrke).

Det kan ikke fastsættes præcist, hvornår der bør statueres inhabilitet ved konkurrerende ansøgninger. Som et *udgangspunkt* kan man formentlig sige, at hvis situationen er den, at 10 ansøgere konkurrerer om 1 bevilling, vil et medlem, som er inhabilt i forhold til én af de 10 ansøgere, være afskåret fra at medvirke ved behandlingen af alle 10 ansøgninger.

En behandling af ansøgninger kan være inddelt i flere runder, således at der først foretages en grovsortering, hvor eksempelvis 50 ansøgninger ud af 200 udvælges, og dernæst udvælges 10 ud af de 50, hvorefter den endelige behandling af de sidste 10 skal foregå. Her vil det pågældende medlem, som er inhabilt i forhold til én af ansøgerne, kun være inhabilt i sidste runde om de 10 ansøgninger.

Dog vil den pågældende i alle runder være inhabil, hvor der tages direkte og særskilt stilling til hans egen ansøgning, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

Hvis den ansøgning, som medlemmets inhabilitet er knyttet til, er udgået ved en af de to første runder, kan det pågældende medlem udmærket deltage i sidste runde om behandlingen af de resterende 10 ansøgninger. Der er nu ikke længere en konkurrence, der vedrører den ansøgning, han var knyttet til.

Ved konkurrerende ansøgninger er der en særlig risiko for, at der kan indtræde manglende beslutningsdygtighed og manglende fagkundskab m.v. Disse problemer behandles nedenfor i afsnit 7.5.

7.2. Sager om fastsættelse af prioritetsområder og lignende strategiske beslutninger

Forskningsrådene fastsætter enten i det enkelte forskningsråd eller tværrådsligt prioritetsområder, som man i særlig grad ønsker at satse på. Her kan der opstå vanskelige habilitetsproblemer.

Fastsættelsen af prioritetsområder, der er en sag af generel karakter,

kan opdeles i flere faser. Først en idé-fase, hvor medlemmer og udenforstående (eventuelt efter opslag) kan fremsætte forslag til prioritetsområder. Her vil det være for vidtgående at statuere inhabilitet for et forskningsråds-medlem.

Den anden fase vil være valget af prioritetsområder, og den tredje vil være den nærmere præcisering af det faglige indhold i prioritetsområderne, herunder udarbejdelsen af baggrundsmateriale og opslag.

I hvert fald i tredje fase vil et medlem være inhabilt, *hvis det agter at ansøge* om støtte inden for prioritetsområdet.

Til underbygning af dette kan henvises til FOB 1980.388. Her fandt Folketingets Ombudsmand, at det havde været rigtigst ud fra almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, at et medlem af Radiorådet og Radiorådets forretningsudvalg ikke havde deltaget i rådets og forretningsudvalgets behandling af en sag om oprettelse af en personaledirektørstilling i Danmarks Radio, hvortil medlemmet selv var mulig ansøger. Ombudsmanden fandt endvidere, at det havde været rigtigst, at formanden for Radiorådet og forretningsudvalget, der var bekendt med, at medlemmet var mulig ansøger, enten selv havde underrettet eller havde foranlediget, at det pågældende medlem underrettede forretningsudvalget og Radiorådet om medlemmets overvejelse om eventuelt at søge personaledirektørstillingen.

Om den pågældende også er inhabil i anden fase kan stille sig noget usikkert. I den netop omtalte sag FOB 1980.388 fandt Ombudsmanden, at det pågældende medlem af Radiorådet var inhabilt såvel under den helt generelle beslutning om oprettelse af en personaledirektørstilling (svarende til den her omtalte anden fase) som ved den nærmere udformning af stillingsopslaget (svarende til den her omtalte tredje fase). Ombudsmandens udtalelse er dog afgivet under betydelig tvivl, og der henvises til den meget strenge praksis vedrørende kommunalt ansatte medlemmer af kommunalbestyrelsen (Ombudsmandsberetningen s. 401, 2. sp. nederst) - en praksis, som nu må anses for lempet (se ovenfor, afsnit 5.3.). Endelig har ombudsmanden lagt en del vægt på, at det pågældende medlem af Radiorådet med en betydelig styrke havde tilkendegivet over for andre Radioråds-medlemmer, at han ville søge stillingen. Den nævnte udtalelse fra Ombudsmanden er derfor ikke med sikkerhed udtryk for en retsstilling, som vil indebære inhabilitet for potentielle ansøgere i den her omtalte anden fase.

Det er udvalgets opfattelse, at det vil være for vidtgående at foreslå statuering af inhabilitet i den nævnte anden fase. Situationen vil for ofte blive, at mange medlemmer er inhabile, hvorfor forskningsrådet m.m. mister fag-

kundskab og eventuelt beslutningsdygtighed. Problemerne med fagkundskaben er særligt utilfredsstillende her, fordi det er i første og anden fase, at de fagligt baserede visioner om, hvad der er værd at satse på i fremtiden, skal gøre sig gældende.

Modstykket hertil bør imidlertid efter udvalgets opfattelse være en *oplysningspligt for medlemmer*, som har en særlig interesse i sagen eller er knyttet til andre med en interesse i sagen - hvis denne interesse er af en sådan karakter, at den i en senere fase ville kunne begrunde inhabilitet. Dette uddybes i afsnit 7.6. om procedureregler nedenfor. Dette med henblik på at skabe åbenhed. (Oplysningspligten skal gælde i såvel den ovenfor omtalte første som anden fase).

Udvalget finder altså, at der normalt kun kan indtræde inhabilitet for potentielle ansøgere i den omtalte tredje fase, hvor der sker en nærmere præcisering af det faglige indhold i prioritetsområderne.

Et forskningsrådsmedlem vil også være inhabilt i tredje fase, hvor der er tale om at præcisere indholdet af et prioritetsområde, som vil give den pågældende selv (der endnu ikke har besluttet at søge), den private enhed, den forskergruppe eller enkeltpersoner, hvortil den pågældende er knyttet, oplagte muligheder for at stå stærkt, hvis der senere indsendes en ansøgning fra disse. Tilsvarende vil ledere af en offentlig institution, et fakultet eller et institut o.lign. ikke kunne deltage som forskningsrådsmedlemmer i tredje fase, hvis vedkommendes institution (eller dele heraf), fakultet (eller dele heraf) eller institut får oplagte muligheder for senere at stå stærkt med en ansøgning inden for prioritetsområdet (se afsnit 7.1., pkt. c, ovenfor).

Et (tænkt) eksempel til belysning: Man kan forestille sig, at der ved Det Juridiske Fakultet ved Københavns Universitet er ansat 2 forskere, der som de eneste i landet beskæftiger sig med forskning i retlig regulering af bioteknologi. Hvis der er tale om, at retlig regulering af bioteknologi er udvalgt som prioriteringsområde af SSF, vil de 2 forskere, deres institutbestyrer eller dekanen (eller prodekan, medlemmer af fakultetsrådet eller medlemmer af institutbestyrelsen) ikke kunne deltage i den omtalte tredje fase. (Om rektor for Københavns Universitet er inhabil er tvivlsomt, jf. afsnit 7.1, pkt. e., ovenfor).

Derimod er der ikke habilitetsproblemer, hvis en formueretlig universitetsjurist medvirker ved præcisering af erstatningsret som prioritetsområde. Erstatningsret dyrkes mange steder ved og uden for universiteter, handelshøjskoler osv. Her må der dog gøres undtagelser, hvis præciseringen er meget specifik og specielt rettet mod et særligt delområde af formueretten, som kun den pågældende og eventuelt andre forsker i.

Hvad der er sagt ovenfor om det enkelte forskningsråd gælder også i forbindelse med tværrådslige prioritetssområder og initiativer. Et rådsmedlem, der er inhabilt ud fra ovenstående, vil ikke kunne udpeges til at repræsentere det pågældende forskningsråd i den tværrådslige arbejdsgruppe, som skal forestå konkretiseringen og styringen af det tværrådslige initiativ.

Det følger af forvaltningslovens § 6, stk. 1, at et medlem af forskningsrådet, som agter at søge inden for et prioritetssområde, eller som véd, at der af anden grund kan blive tale om inhabilitet, er forpligtet til at oplyse herom. (Se afsnit 7.6. nedenfor).

En tilsidesættelse af denne pligt vil, i hvert fald i princippet, kunne medføre straf for pligtforsømmelse i offentligt hverv efter straffelovens §§ 156 og 157 (i hvert fald, når pligten er præciseret konkret over for den pågældende eller ved generelle retningslinier, se afsnit 7.6. nedenfor).

Et særligt problem foreligger, hvis et medlem først senere beslutter sig for at søge inden for et prioritetssområde, som vedkommende har været med til at beslutte og præcisere - også i den nævnte tredje fase (fordi det ikke umiddelbart gav vedkommende oplagte muligheder, jf. eksemplet med den formueretlige universitetsjurist). Her foreligger der ikke inhabilitet. Men kan det bevises, at vedkommende på beslutningstidspunktet havde til hensigt at søge inden for området, kan der blive tale om sanktioner.

7.3. Andre generelle sager

Et medlem af et forskningsråd er ligeledes inhabilt i sager, der vedrører rådgivning om eller vurdering af et instituts eller flere institutters ressourcer og/eller aktiviteter, hvis det pågældende medlem er leder af det institut eller af et af de institutter, som er omfattet af sagen. Det samme gælder for en leder (rektor) for den institution eller det fakultet, hvorunder instituttet hører. En ansat ved instituttet kan også blive inhabil som medlem af forskningsrådet, hvis evalueringen reelt også omfatter de enkelte ansatte eller kan få væsentlige konsekvenser for den pågældende.

Drejer en sag sig eksempelvis om rådgivning af Forskerakademiet vedrørende fordeling af stipendier inden for det samfundsvidenskabelige hovedområde, kan det eller de rådsmedlemmer, som er ledere af det eller de institutter, der har ansøgt om at få andel i den aktuelle pulje af stipendier, ikke deltage i rådets behandling af fordelingsspørgsmålet. Såfremt rådet derved ikke råder over den fornødne faglige ekspertise blandt de habile medlemmer, må rådet inddrage eksterne bedømmere (se nedenfor afsnit 7.4.).

7.4. Anvendelse af eksterne bedømmere i tilfælde af inhabilitet

En strengere habilitetspraksis kan i visse tilfælde medføre, at et forskningsråd mister fagkundskab. De problemer, der herved opstår, kan neddæmpes ved anvendelse af eksterne bedømmere inden for det pågældende fagområde.

Hvad der forstås ved en ekstern bedømmer (ekstern referee), vil fremgå nedenfor i afsnit 9.2.

Det kan også tænkes - især i sager vedrørende prioritetsområder - at så mange medlemmer af et forskningsråd er inhabile, at et forskningsråd vil miste sin beslutningsdygtighed. I denne situation kan det være nødvendigt at lade de inhabile medvirke, for at der overhovedet kan træffes beslutninger (se nedenfor i afsnit 7.5. om modifikationer til habilitetskravene). Til at modvirke inhabiliteten og dermed også sikre tilliden til forskningsrådenes beslutninger og afgørelser kan det da være nødvendigt at inddrage eksterne bedømmere.

Dette vil også kunne være relevant, hvor adskillige medlemmer er inhabile - men dog ikke så mange, at beslutningsdygtigheden mistes - og der blandt resten er medlemmer, som nok er habile, men dog ligger tæt på at kunne erklæres inhabile.

Et særlig vanskeligt problem opstår, hvor et medlem af forskningsrådet er ansøger eller part i øvrigt i en sag i rådet. Her vil det - uanset at det pågældende medlem ikke deltager i mødet under det pågældende punkt - være ubehageligt for de øvrige medlemmer af forskningsrådet at gå imod den pågældendes ansøgning m.v. I denne situation kan der derfor være et særligt behov for anvendelse af eksterne bedømmere.

Ovenfor (afsnit 5.3.) er beskrevet SSF's praksis vedrørende anvendelse af eksterne bedømmere i tilfælde af habilitetsproblemer. Denne praksis kan udvalget i det væsentlige tilslutte sig.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at eksterne bedømmere anvendes til imødegåelse af problemer som følge af inhabilitet i følgende tilfælde:

- Hvor rådet på grund af inhabiliteten ikke besidder den fornødne faglige ekspertise til at afgøre sagen.
- Ved ansøgninger fra rådsmedlemmer, hvor det samlede ansøgte beløb i ansøgningerne er over en vis størrelse, for SSF's vedkommende f.eks. over 200.000 kr. (Andre forskningsråd vil kunne ligge højere, og det enkelte råd bør selv fastlægge den relevante beløbsstørrelse).

- Hvor ét eller flere rådsmedlemmer og/eller sekretariatet ønsker en sag sendt til ekstern bedømmelse med henvisning til habilitetsproblemer i rådet. (Det skal dog her præciseres, at afgørelsen i denne situation træffes af forskningsrådet og ikke af det enkelte medlem. Medlemmet har altså ikke et egentligt krav på, at sagen går til ekstern bedømmelse).

Der henvises i øvrigt til afsnit 9 nedenfor om generel anvendelse af eksterne bedømmere, herunder om udpegning af disse.

I afsnit 9.4., pkt. b., nedenfor omtales også en ny praksis i SSVF om anvendelse af eksterne bedømmere til vurdering af ansøgninger fra medlemmer af dette forskningsråd. Denne nye praksis (intern regel) skal iværksættes fra oktober 1996.

7.5. Modifikationer til habilitetskravene i afsnit 7.1.-7.3.

De habilitetskrav, som arbejdsgruppen har foreslået i afsnit 7.1.-7.3., er forholdsvis håndfaste. Det er nødvendigt for at kunne håndtere de vanskelige og ofte uigennemskuelige habilitetsproblemer i forskningsrådene.

I visse tilfælde kan det imidlertid - som det allerede er fremgået - være nødvendigt at modificere de foreslåede habilitetskrav. En væsentlig bestemmelse er her forvaltningslovens § 4, der lyder:

§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed, eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selv om medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer".

Det skal understreges, at § 4 kun udgør en forholdsvis snæver undtagelse.¹⁵ Eksempelvis fremgår forudsætningsvis af bestemmelserne, at hvis den

15. Jf. også Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1992, s. 106 f. „ganske særlige tilfælde".

manglende beslutningsdygtighed skyldes, at flere habile medlemmer er fraværende, skal sagens behandling normalt udsættes (til næste møde), således at de habile kan være til stede og skabe den fornødne beslutningsdygtighed. Endvidere kan et medlem aldrig deltage i behandlingen af en sag, hvor der tages direkte stilling til den pågældendes egen ansøgning el.lign.

Det kan forekomme, at et forskningsråd mister fagkundskab på grund af et medlems inhabilitet. Dette problem bør normalt løses ved inddragelse af eksterne bedømmere. Det kan imidlertid - undtagelsesvis - tænkes, at det er umuligt eller forbundet med meget stort besvær eller uforholdsmæssige omkostninger at finde og inddrage eksterne bedømmere. I sådanne situationer må det fagkyndige medlem medvirke trods inhabiliteten, jf. § 4. (Dog må medlemmet som nævnt ikke deltage i afgørelsen om egne ansøgninger).

I en situation som den netop beskrevne må man imidlertid udvise den allerstørste *agtpågivenhed*. Det bør tages til referat, at den pågældende fandtes inhabil, men alligevel medvirkede. Endvidere bør det fremgå af referatet, hvorfor han trods inhabiliteten deltog i sagens behandling. Herudover bør der stilles store krav til fremskaffelse af et relevant oplysningsgrundlag i sagen, således at de ikke-fagkyndige i rådet har mulighed for at følge med og vurdere faktum og præmisserne for sagens afgørelse.

Et medlem, der selv er ansøger, bør - trods svækkelse af forskningsrådets fagkundskab - aldrig medvirke ved afgørelsen af sin egen sag.

Et medlem, der selv er ansøger, kan dog - som andre ansøgere - gives lejlighed til at besvare spørgsmål fra rådet og skaffe supplerende oplysninger o.lign. Denne fremgangsmåde skal imidlertid følge samme principper, som gælder for andre ansøgere. Der bør således ikke gives et forskningsrådsmedlem, der selv er ansøger, lejlighed til at udtale sig ved et rådsmøde (medmindre andre ansøgere gives samme mulighed ved foretræde for rådet).¹⁶

Som nævnt kan det også forekomme, at rådet vil miste sin beslutningsdygtighed, fordi mange i rådet er inhabile. Som omtalt bør dette problem løses ved anvendelse af eksterne bedømmere. Men løsningen kan som nævnt aldrig blive fuldstændig, idet bedømmere ikke kan træffe beslutning.

I en sådan situation må de inhabile - hvis problemet ikke kan løses på anden måde, f. eks. gennem udsættelse af sagens behandling - medvirke

16. Om parter personlige foretræde for nævn, se Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1992, s. 244.

ved behandlingen og afgørelsen af sagen (dog ikke ved behandlingen af egne ansøgninger). Man kan spørge, om der her skal foretages en vurdering af, hvor klar inhabiliteten er hos de enkelte medlemmer, hvorefter man lader så mange „mindre inhabile“ medvirke, at quorum-kravet er opfyldt. Dette vil altså indebære, at ikke alle inhabile medvirker. En sådan fremgangsmåde er imidlertid hverken nødvendig eller rigtig. Hvis et organ mister sin beslutningsdygtighed som følge af inhabilitet, ser man bort fra inhabiliteten som sådan, dvs. for alle. Dette er også det rigtigste, især hvor de inhabile er knyttet til hinanden i modstående interesser (eksempelvis konkurrerende ansøgninger). Dette er også klart foreneligt med formuleringen af forvaltningslovens § 4. Endelig giver en sådan fremgangsmåde mindst praktisk besvær, idet det er vanskeligt at afgøre - og opnå enighed om - hvorvidt inhabilitet er mere eller mindre klar.

Også hvor inhabile medvirker af hensyn til forskningsrådets beslutningsdygtighed, bør der stilles særlige krav til oplysningsgrundlaget i sagen, og det bør fremgå af referatet, at de inhabile har medvirket, og grunden hertil bør oplyses.

Også forvaltningslovens § 3, stk. 2, skal nævnes som en modifikation. § 3, stk. 2, lyder:

„Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn“.

Denne modifikation vil f.eks. betyde, at en dekan ikke er inhabil, hvis en ansat ved det pågældende fakultet søger et forskningsråd om en mindre bevilling til en rejse. Her er interessens styrke ringe.

Hvis det pågældende medlem selv søger, er vedkommende altid inhabil som direkte part i sagen. En offentligt ansat eller indehaver af et offentligt hverv må ikke behandle sin egen sag.

7.6. Procedureregler vedrørende habilitetsspørgsmål

Den stramning af habilitetspraksis, som arbejdsgruppen lægger op til i det foregående, kan kun få fuld effekt, hvis der til stadighed er opmærksomhed omkring habilitetskravene og habilitetsspørgsmål i det hele taget.

I den forbindelse er reglerne for procedurerne i forskningsrådene af væsentlig betydning.

Med henblik på at skabe størst mulig opmærksomhed omkring habilitetsproblemer bør nye medlemmer (og nyansatte embedsmænd i sekretariatet) gives en fyldig orientering om gældende regler og praksis i forskningsrådene vedrørende inhabilitet.

Det enkelte medlem har pligt til at give underretning til forskningsrådet (i praksis sekretariatet), hvis man er bekendt med, at der for ens eget vedkommende foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet. Dette følger af forvaltningslovens § 6, stk. 1 (se afsnit 7.2. ovenfor om konsekvenser af tilsidesættelse af denne pligt).

Som allerede omtalt i afsnit 7.2. ovenfor følger det af forvaltningslovens § 6, stk. 1, at et medlem af forskningsrådet, som *agter at ansøge* inden for et prioritetsområde, eller som véd, at der af anden grund kan blive tale om inhabilitet, er forpligtet til at oplyse herom.

Herudover foreslår udvalget, at der i forskningsrådenes forretningsordener fastsættes regler om en *oplysningspligt for medlemmer*, som kan få en særlig interesse i sagen, eller som er knyttet til andre personer eller enheder med en potentiel interesse i sagen - hvis denne interesse er af en sådan karakter, at den i en senere fase vil kunne begrunde inhabilitet, hvis den aktualiseres. En sådan oplysningspligt skaber åbenhed. (Se bilag 1 med forslag til inhabilitetsbestemmelser i forskningsrådenes forretningsordener, stk. 4).

Samtidig vil pligten kunne neddæmpe eventuel kritik af den utilfredsstillende situation, hvor et medlem eller andre, som medlemmet er knyttet til, ikke er interesseret i at søge under de indledende faser, hvorefter de pågældende ombestemmer sig i den sene fase og indsender en ansøgning. Her vil der kunne opstå mistanke om manipulation. Oplysningspligten kan begrænse disse problemer.

Det er forskningsrådet, som afgør, om der foreligger inhabilitet. Det er altså ikke en afgørelse, som det enkelte medlem skal træffe, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 2. Herved undgås ansvarsforflygtigelse ved, at et medlem erklærer sig inhabilt for at undgå at deltage i ubehagelige beslutninger.

Det bemærkes, at der ikke er adgang til at rekurrere forskningsrådets afgørelser af habilitetsspørgsmål (eller andre spørgsmål) til Forskningsministeriet eller andre administrative myndigheder.

Den, hvis habilitet der skal tages stilling til, må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af dette spørgsmål, jf. herved forvaltningslovens § 6,

stk. 3. Vedkommende kan dog redegøre for de faktiske forhold og sit syn på egen inhabilitet, inden vedkommende forlader mødet under behandlingen af spørgsmålet om vedkommendes inhabilitet, hvis forskningsrådet finder det nødvendigt af hensyn til sagens oplysning (ud fra undersøgelsesprincippet/ officialprincippet).

Derimod skal der ikke foretages partshøring, idet beslutning om inhabilitet ikke er en selvstændig afgørelse i forvaltningslovens forstand.¹⁷

Det bør føres til protokols, hvis spørgsmål om inhabilitet har været drøftet, og forskningsrådets beslutning vedrørende den pågældendes habilitet skal anføres i protokollen. Det bør ligeledes fremgå af referater fra forskningsrådets udvalg, hvis der her har været drøftet og er truffet beslutninger om inhabilitet.

Hvis det har været nødvendigt at gøre undtagelse fra de nævnte habilitetskrav (se afsnit 7.5.), skal grunden hertil protokolleres.

Når forskningsrådet har konstateret inhabilitet, kan det pågældende inhabile medlem ikke deltage hverken i sagsforberedelsen eller i afgørelsen af den pågældende sag. Vedkommende skal gå uden for døren under rådets forhandling og afstemning om den sag, i forhold til hvilken den pågældende er inhabil. Dette sidste foreslås indsat i en bestemmelse i forskningsrådenes forretningsorden.¹⁸ (Bilag 1 nedenfor).

Det (muligt) inhabile medlem skal dog indkaldes til mødet og normalt have samme materiale tilsendt som andre medlemmer, jf. herved hvad der gælder for kommunalbestyrelsens vedkommende, 1e Maire og Preisler, Kommunestyrelsesloven med kommentarer, 1996, s. 67 og 144 f. En anden løsning kunne eventuelt være, at materialet ikke udsendes, men at sagen så af hensyn til det pågældende medlem må udsættes, hvis pågældende alligevel ikke erklæres inhabil på mødet.

Et særligt problem er det, om forskningsrådet kan give det inhabile medlem adgang til at fremlægge oplysninger og synspunkter på den ansøgning el.lign., hvori vedkommende har en uvedkommende interesse.

Hvis vedkommende selv er part, kan dette kun tillades, hvis også andre parter får samme mulighed (foretræde for rådet m.v.).

17. Jf. herved Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 1992, s. 52.

18. Jf. herved a.st, s. 105, og Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 1994, s. 192 (småtryk).

Det må dog gælde, at hvis forskningsrådet mangler og ikke ved hjælp af eksterne bedømmere kan skaffe sig den fornødne fagkundskab, kan det tillades, at den pågældende inhabile over for rådet redegør for sine faglige grunde til at søge. Herefter må medlemmet forlade mødet, mens rådet træffer afgørelse.

Heller ikke, hvor vedkommende er inhabil af andre grunde, kan det tillades, at det inhabile medlem fremlægger oplysninger og synspunkter vedrørende den ansøgning, hvori vedkommende har en uvedkommende interesse (medmindre den netop (med småtryk) anførte modifikation er relevant). Der kan her henvises til forvaltningslovens § 3, stk. 3, der lyder:

„Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag”.

I SSF er det almindelig praksis, at ansøgere, hvis ansøgningen har været sendt til ekstern bedømmelse, får mulighed for at se udtalelserne med henblik på at fremkomme med en skriftlig kommentar i forbindelse med rådets behandling af sagen. Denne fremgangsmåde er ikke betænkelig ud fra forvaltningslovens ovennævnte § 3, stk. 3, idet der er tale om en høringspraksis, som rådet anvender i forhold til alle ansøgere i forbindelse med ekstern bedømmelse (altså en art udvidet partshøringsregel).

7.7. Indsigelsesprocedure vedrørende udpegede bedømmere m.v.?

Udvalget har overvejet, om der bør indføres en procedure, hvorefter der automatisk gives oplysning til ansøgere om, hvilke medlemmer, underudvalg eller eksterne bedømmere der vurderer og afgiver indstilling vedrørende den pågældendes ansøgning. En sådan oplysning kunne være forbundet med en mulighed for indsigelse inden for en vis frist, således som det eksempelvis kendes ved ansættelse af professorer og andre ved universiteterne.

Udvalget finder dog, at dette vil være en meget tung procedure, som vil forlænge ekspeditionstiden væsentligt. Erfaringer fra sager om ansættelse af professorer og lektorer m.fl. viser, at der ofte fremkommer en del ubegrundede indsigelser.

Som led i den yderligere åbenhed, der efter udvalgets opfattelse bør skabes i forskningsrådene, bør der imidlertid etableres en nem adgang til

og evt. gives information om, at man ved henvendelse til sekretariatet på et bestemt tidspunkt kan få oplysning om sagsgangen og om hvem, der forbehandler sagen. (Det skal dog i den forbindelse præciseres over for ansøgeren, at alle henvendelser må ske gennem forskningsrådets sekretariat og ikke til forbehandleren). (Se afsnit 10.2. nedenfor).

7.8. Sekretariatets rolle

Forskningsrådenes sekretariat har en vigtig rolle i forbindelse med en fortsat forbedring af forskningsrådenes habilitetspraksis.

Sekretariatet har således til opgave at rådgive om habilitetsspørgsmål og ikke mindst løbende at fastholde og skærpe opmærksomheden om habilitetsspørgsmål i rådene.

Det fremgår af de oplysninger, som foreligger for udvalget, at sekretariatet normalt inden møder undersøger, om der foreligger inhabilitet, ved at gennemgå oversigter over medlemmernes institutions- og instituttilknytning m.m. Dette bør fortsætte.

7.9. Kan et medlem af forskningsrådet udelukkes fra at ansøge om støtte?

Det foreligger oplyst, at SHF følger den praksis, at man som medlem af rådet er udelukket fra selv at ansøge om støtte.

Dette løser langt fra alle habilitetsproblemer, men løser dog de mest oplagte, hvor medlemmet selv har en personlig interesse i sagen.

Denne løsning er imidlertid næppe brugbar. Hovedbegrundelsen herfor er, at forskningsrådenes opgave er at støtte dansk forskning. Derfor kan adgangen til at ansøge ikke begrænses. Hertil kommer yderligere, at en afskæring fra at søge i mange tilfælde kan opfattes som et indgreb over for personer. Et sådant indgreb kan næppe ske uden lovhjemmel. Dette gælder antagelig også, selvom man anskuer afskæringen som et vilkår for udpegning til forskningsrådet. Den nævnte hjemmel i lov foreligger ikke.

Derfor er udelukkelse af medlemmer fra at ansøge om støtte ikke en farbar vej til at løse habilitetsproblemer.

8. Begrundelse

Som led i arbejdsgruppens overvejelser om, hvorledes der kan sikres den maksimale, berettigede tillid til forskningsrådenes arbejde, er det naturligt at foretage en vurdering af, om praksis vedrørende begrundelse af forskningsrådenes afgørelser kan og bør forbedres.

Fyldestgørende begrundelser gør forskningsrådenes praksis gennemsigtig og giver mulighed for, at ansøgeren kan vurdere, om grundlaget for afgørelsen er korrekt.

8.1. Gældende regler om begrundelse

Regler om begrundelse af forvaltningens afgørelser findes i forvaltningslovens kap. 6.1 nærværende sammenhæng er især §§ 22 og 24 af interesse. Disse bestemmelser har følgende ordlyd:

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jf. § 15.

Baggrunden for begrundelsespligten er først og fremmest, at den borger, der berøres af myndighedernes afgørelse, bør have fuld information om

grundlaget og baggrunden for afgørelsen. Det er ikke nok at vide, hvad afgørelsen går ud på. Der er - især ved afslag, påbud o.lign - også et behov for at vide hvorfor.

Det antages, at kendskab til myndighedernes begrundelse i nogle tilfælde kan lette accepten af en afgørelse, som går én imod, og kan styrke tilliden til forvaltningen. Endvidere antages det, at pligten til at begrunde kan lægge et pres på myndighederne i retning af større grundighed i sagsforberedelsen og saglighed.¹⁹ En begrundelse giver også borgeren et bedre grundlag for overvejelser om, hvorvidt der skal klages og med hvilken argumentation m.m. (Dette sidste har dog ikke så stor betydning i relation til forskningsrådene, idet der ikke er adgang til administrativ rekurs vedrørende disses afgørelser).

Det kan i øvrigt oplyses, at Norges forskningsråd ved Vedtekter fastsat ved Kgl. resolusjon av 11.12.1992 § 8, sidste ledd, er fritaget fra den norske forvaltningslovs regler om begrundelsespligt.

Bestemmelsen lyder: „For NFR's vedtak gjelder ikke forvaltningslovens regler om begrundelsesplikt, og vedtaket kan ikke påklages. For tjenestemannssaker gjelder likevel forvaltningslovens bestemmelser, så langt den selv foreskriver det".

En tilsvarende fritagelse af danske forskningsråd for begrundelsespligten efter den danske forvaltningslov vil kræve en lovændring.

Det kan tilføjes, at Norges forskningsråds administrerende direktør har nedsat et udvalg, der bl.a. skal vurdere, om der skal indføres en ordning med begrundelse ved afslag på ansøgninger til Norges forskningsråd.

8.2. Forskningsrådenes praksis

Som nævnt i afsnit 3 ovenfor har der i den offentlige debat været kritik af forskningsrådenes begrundelser, som er anset for utilstrækkelige.

Forskningsrådenes begrundelsespraksis er løbende blevet udviklet, siden forvaltningslovens regler om begrundelse trådte i kraft. Begrundelserne gives normalt med udgangspunkt i en række standardformuleringer,

19. Se Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 1994, s. 363, og Nørgaard og Garde, *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 4. udg., s. 246.

som fremgår af en liste. For tiden består listen af 35 standardformuleringer af afslag. Ud over standardafslag anvendes også individuelt formulerede begrundelser, hvor der skønnes at være behov for det.

I afslagskrivelserne fra SSF angives desuden ofte, at der er mulighed for mundtligt (telefonisk) at få en uddybende kommentar til afslaget fra de forskningsrådsmedlemmer, der har foretaget forbehandlingen af den pågældendes ansøgning, og altså har et særligt kendskab til denne. I STVF henviser sekretariatet ansøgere, der har fået afslag, til at kontakte kommissionsformanden. Såfremt samtalen med ansøgeren viser, at der er behov for formel behandling, henvises ansøgeren til skriftligt at udbede sig en uddybet begrundelse af afslaget.

De nævnte standardformuleringer på afslag (begrundelser) er følgende:

1. Rådet finder det beskrevne projekt støtteværdigt. Imidlertid er rådets midler ikke tilstrækkelige til, at rådet kan imødekomme alle kvalificerede ansøgninger. I en prioritering mod andre ansøgninger har Deres ansøgning ikke opnået en sådan placering, at støtte kan ydes. (1)

2. Rådet har ved denne uddeling kun midler, der svarer til ca. x% af de ansøgte midler.

Ved vurdering af ansøgninger forholder rådet sig til forskningsprojektets kvalitet og originalitet, projektets problemformulering og de foreslåede metoders egnethed, muligheden for projektets gennemførelse på det foreslåede arbejdssted, ansøgers videnskabelige kvalifikationer samt det foreslåede budget i relation til de øvrige elementer.

Ud fra en samlet vurdering har Deres ansøgning ikke været stærk nok til, at den i prioritering mod andre ansøgninger, har kunnet opnå støtte. (1b)

3. Da rådet anvender en stor del af sine midler til større, samlede indsatser, er midlerne til enkeltprojekter begrænsede. Disse midler anvendes primært til projekter, der viser nye veje, fremfor støtte til igangværende forskning. (1c)
4. Som begrundelse skal anføres, at rådet finder projektbeskrivelsen mangelfuld. (2a)
5. Som begrundelse skal anføres, at rådet ikke finder det sandsynligt, at projektet vil kunne gennemføres på den angivne tid. (2b)
6. Som begrundelse skal anføres, at rådet ikke finder, at De har dokumenteret forskningsmæssige kvalifikationer til at gennemføre det beskrevne projekt. (2c)

7. Som begrundelse skal anføres, at rådet finder mangler ved den foreslåede metode. (2d)
8. Som begrundelse skal anføres, at rådet savner en redegørelse for projektets teoretiske grundlag. (2e)
9. Som begrundelse skal anføres, at rådet ikke finder, at De har redegjort for projektets metode. (20)
10. Som begrundelse skal anføres, at projektet ikke er tilstrækkeligt konkretiseret. (2g)
11. Som begrundelse skal anføres, at projektets indhold ikke i tilstrækkeligt omfang kan betegnes som forskning. (2h)
12. Som begrundelse skal anføres, at projektet mere har karakter af registrering og udredning end af forskning. (2i)
13. Som begrundelse skal anføres, at rådet ikke finder det foreslåede arbejdssted velegnet. (2j)
14. Som begrundelse skal anføres, at rådet finder, at projektet må kunne udføres ved en dansk institution. (2k)
15. Som begrundelse skal generelt anføres, at rådet - som i tilfælde med doktordisputater - ikke har nogen forpligtelse til at støtte udgivelsen af licentiatafhandlinger, og at rådets stramme økonomi nødvendiggør en hård prioritering mellem de indkomne ansøgninger. Støtte til trykning af licentiatafhandlinger vil derfor kun kunne komme på tale, såfremt afhandlingen efter rådets opfattelse har en særlig forskningsmæssig værdi. (2l)
16. Som begrundelse skal generelt anføres, at rådets stramme økonomi nødvendiggør en hård prioritering mellem de indkomne ansøgninger. Støtte til trykning af publikationer vil derfor kun kunne bevilges, hvis manuskriptet efter rådets opfattelse har en særlig forskningsmæssig værdi. (2m)
17. Det er rådets opfattelse, at det forskningsmæssige indhold i manuskriptet bedst vil kunne formidles i artikelform med et kortfattet sammendrag af konklusionerne i materialet. (2n)
18. >på det foreliggende grundlag.

Med henblik på en nærmere orientering om rådets afgørelse henvises De til at kontakte>.

Go)

19. Som begrundelse skal anføres, at der efter rådets opfattelse ikke er tilstrækkelig forskningsmæssig nyhedsværdi i projektet. (2p)
20. Som begrundelse skal generelt anføres rådets stramme økonomi, som nødvendiggør en hård prioritering mellem de indkomne ansøgninger. For Deres ansøgnings vedkommende skal desuden bemærkes, at rådet finder, at projektet ikke lever op til rådets krav om højt forskningsmæssigt indhold. (2q)
21. Som begrundelse skal anføres, at projektet efter rådets opfattelse ikke rummer et tilstrækkeligt samfundsvidenskabeligt element. (2r)
22. Som begrundelse skal anføres, at ansøgningen falder uden for START-programmet, jf. vedlagte opslag. (2s)
23. Som begrundelse skal anføres, at den beskrevne opgave falder udenfor det område, som rådet kan støtte i henhold til ovennævnte lovebekendtgørelse. (3a)
24. Begrundelsen herfor er, at De tidligere har modtaget bevilling til afslutning af det omhandlede projekt. (3b)
25. Afgørelsen er begrundet i, at det foreligger oplyst, at De har modtaget støtte fra anden side. Rådet finder, at der herved er ydet tilstrækkelige midler til gennemførelse af det forelåede projekt, hvorfor man betragter ansøgningen til forskningsrådet som bortfaldet. (3c)
26. Forskningsrådet finder, at Deres ansøgning falder uden for rådets faglige kompetenceområde, og man har i den anledning oversendt Deres ansøgning til det relevante forskningsråd, jf. vedlagte skrivelse. De kan kontakte dette råds sekretariat med henblik på oplysning om ansøgningens videre behandling dér. (3d).
27. Afgørelsen er begrundet i, at rådet normalt ikke bevilger yngre stipendiater og kliniske assistenter midler til aflønning af ikkevidenskabelig medhjælp, og man har ikke i nærværende ansøgning fundet grundlag for at afvige fra denne praksis. (3e)
28. Som begrundelse skal anføres, at projektet ikke ligger tilstrækkelig centralt inden for rådets fagområde. (3f)
29. Beløbet er udregnet i overensstemmelse med de af rådet fastsatte retningslinier (vedlagt). (4a)

30. Beløbet er udregnet i overensstemmelse med rådets praksis, jf. rådets informationsfolder. (4b)
31. Aflønningen er fastsat i overensstemmelse med bemyndigelse fra Undervisningsministeriet til forskningsrådene. (4c)
32. Da rådets midler er utilstrækkelige til at imødekomme alle kvalificerede ansøgninger, har rådet desværre set sig nødsaget til at bevilge mindre end det ansøgte beløb. (4d)
33. Som begrundelse for den reducerede bevilling skal anføres, at rådet ikke har vurderet den foreliggende projektplan til at være fyldestgørende for hele den søgte periode. (4e)
34. <Her angives den formulering, rådet har anvendt ved behandlingen, og som ikke falder ind under de andre valgmuligheders-.>
35. Som begrundelse skal anføres, at den uddannelse, der ligger til grund for ansøgningen, ikke er afsluttet. Det skal i den forbindelse oplyses, at rådet har to årlige ansøgningsterminer for den søgte stipendietype -15. marts og 1. oktober, (il)

8.3. Begrundelsespraksis bør forbedres

Det er udvalgets vurdering, at adskillige af ovenstående standardbegrundelser (afsnit 8.2.) opfylder forvaltningslovens krav. Det skal i den forbindelse fremhæves, at forvaltningslovens § 24, stk. 1,2. pkt., kun stiller krav om angivelse af „hovedhensyn“ i forbindelse med skønsmæssige afgørelser (forskningsrådenes afgørelser er skønsmæssige). Det indebærer, at følgende standardbegrundelser kan antages at opfylde forvaltningslovens krav: 8, 9,14, (15), 17,24, (25), 26,27,29,30,31, 35.

Dog bør der i begrundelsen også anføres det lovgrundlag, i henhold til hvilket forskningsrådet har truffet sin afgørelse. Det vil i ansøgningssager typisk sige forskningsrådslovens § 5, nr. 4, og bek. 926/1989, § 6, stk. 1, nr. 4. Disse bestemmelser bør eventuelt citeres.

Imidlertid er det også udvalgets flertals opfattelse, at det er nødvendigt med yderligere forbedringer for at skabe fuld sikkerhed for, at forskningsrådenes begrundelsespraksis i alle henseender lever op til forvaltningslovens krav (flertallet består af udvalgets medlemmer med undtagelse af Peter Roepstorff, se afsnit 11 nedenfor).

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på, hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold (se Vejledning om forvaltningsloven, pkt. 132). Det er derfor i mange tilfælde ikke tilstrækkeligt at give en generel standardbegrundelse. En fyldestgørende begrundelse skal gøre det muligt for parten at forstå, af hvilke konkrete årsager hans individuelle ansøgning blev afslået. Det er derfor nødvendigt at konkretisere og individualisere flere af de ovenstående standardbegrundelser i de enkelte sager, således at de konkret relaterer sig til den enkelte ansøgning.²⁰

Et eksempel: Standardbegrundelse 4 (2a) lyder: „Som begrundelse skal anføres, at rådet finder projektbeskrivelsen mangelfuld". Denne begrundelse må uddybes med en nærmere angivelse af, hvori manglen består. F.eks. at det er problemformuleringen, der er uklar, at der mangler en tidsplan, og/eller at der ikke er redegjort tilstrækkeligt indgående for metoden.

Et andet eksempel: „Standardbegrundelse 6 (2c) lyder: „Som begrundelse skal anføres, at rådet ikke finder, at De har dokumenteret forskningsmæssige kvalifikationer til at gennemføre det beskrevne projekt". Denne begrundelse må uddybes med en kort redegørelse om, at rådet efter praksis kun giver støtte, hvis den pågældende kan dokumentere forskningsmæssige kvalifikationer inden for området. Herefter bør man f.eks. anføre, at projektet har politologisk karakter, mens ansøgeren er uddannet som jurist og ikke i øvrigt har arbejdet forskningsmæssigt inden for det politologiske område.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det efter omstændighederne er nødvendigt, at rådet i en sag frigør sig helt fra standardbegrundelserne for at kunne give den korrekte begrundelse. Det fremgår af oplysningerne om praksis, at forskningsrådene allerede er opmærksomme herpå (se f.eks. Begrundelse nr. 34, i afsnit 8.2. ovenfor).

Det skal understreges, at det er en god service at give ansøgeren mulighed for at tale med et af de rådsmedlemmer, som har været med til at behandle den afslåede ansøgning. Denne praksis bør bevares, hvor den forekommer (SSF), og det kan anbefales, at andre forskningsråd indarbejder en tilsvarende praksis.

Det skal imidlertid samtidig understreges, at den efterfølgende mundtlige uddybning af begrundelsen ikke er tilstrækkelig til at opfylde forvaltningslovens krav om samtidig (ledsagende) skriftlig begrundelse på et skriftligt afslag eller delvist afslag.

20. Jf. herved Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 1994, s. 371 og 374, med henvisning til FOB 1984.174.

Det skal fremhæves, at forvaltningsloven ikke alene stiller krav om begrundelse ved et fuldt afslag på en ansøgning. Også ved *delvist afslag* skal der gives en begrundelse for, at ansøgningen ikke fuldt ud kunne imødekommes. Dette gælder således, hvis der ansøges om et bestemt beløb, og der kun bevilges en større eller mindre del af det ansøgte beløb.

Som nævnt har Peter Roepstorff afgivet en mindretalsudtalelse vedrørende begrundelser m.m. Denne udtalelse er optaget som afsnit 11 nedenfor.

8.4. Praktisk fremgangsmåde ved begrundelsens udformning

Udformningen af begrundelser for afgørelser truffet af kollegiale organer kan give anledning til praktiske vanskeligheder.

I Justitsministeriets *Vejledning om forvaltningsloven*, pkt. 135, hedder det om fremgangsmåden:

„Der er endvidere ikke fastsat nærmere regler om, på hvilken måde det enkelte kollektive organ skal tilvejebringe begrundelsen for en afgørelse. Fremgangsmåden må således fastlægges inden for de processuelle rammer, der gælder for det pågældende organ.

Det følger ikke af forvaltningsloven, at indholdet af en begrundelse for en afgørelse, der er truffet af et kollektivt organ, skal have været gjort til genstand for afstemning. I tilfælde, hvor det kollegiale organ træffer en anden afgørelse end den, der er indstillet, og hvor den begrundelse, der var foreslået i indstillingen, således ikke kan anvendes, må det normalt ved formandens foranstaltning sikres, at organet, eventuelt dets flertal, tager stilling til begrundelsen for den trufne afgørelse. I en del tilfælde vil formuleringen og begrundelsen på baggrund af de stedfundne drøftelser dog uden videre kunne overlades til formanden eller sekretariatet.

En praktisk måde at sikre opfyldelsen af reglerne på vil ofte kunne være, at organets sekretariat udarbejder en indstilling om afgørelsen, der udformes på en sådan måde, at indstillingen samtidig rummer en begrundelse - der opfylder forvaltningslovens krav til begrundelsens indhold - for den afgørelse, der lægges op til.

Der er ikke efter forvaltningsloven noget krav om, at det skal fremgå af en begrundelse for en afgørelse fra et kollegialt organ, om afgørelsen er truffet enstemmigt eller med et bestemt flertal. Der er således heller ikke noget krav om, at der skal gives begrundelse for et mindretals opfattelse i sagen. På den anden side udelukker forvaltningsloven ikke, at der redegøres for disse forhold, hvis myndigheden finder det hensigtsmæssigt".

I forskningsrådene er det urealistisk at overlade udformningen af begrundelser eller indstilling om begrundelser til sekretariatet. Det skyldes, at forskningsrådenes afgørelser typisk bygger på faglige overvejelser, som kun de fagkyndige medlemmer af rådene kan gå ind i. Hertil kommer, at de enkelte ansøgninger netop forbehandles af de fagkyndige medlemmer og ikke af sekretariatet. En begrundelse må realistisk set - som det også er sket hidtil - formuleres på selve mødet i forskningsrådet.

Som praksis kan man derfor anbefale følgende: Det eller de fagkyndige medlemmer, som forbehandler en ansøgning, må kort notere positive og negative sider ved ansøgningens indhold. Når det er besluttet at give helt eller delvist afslag på en ansøgning, kan grunden hertil hurtigt fremhæves med udgangspunkt i standardbegrundelsen nævnt ovenfor, og de notater der er gjort om ansøgningens positive og negative sider. Det bemærkes i den forbindelse, at en begrundelse ikke behøver at være særlig omfattende, og at forvaltningslovens § 24, stk. 1, kun kræver angivelse af „hovedhensyn“ ved skønsmæssige afgørelser.

Det skal bemærkes, at de notater, som gøres af det eller de fagkyndige medlemmer af et forskningsråd, der forbehandler sagen, er at betragte som internt materiale i offentlighedslovens og forvaltningslovens forstand. De er således ikke undergivet aktindsigt, medmindre de sendes „ud af huset“. Det er tvivlsomt, om materiale, som oversendes fra STVF's faste kommissioner til STVF, er internt i de nævnte loves forstand.

Det kan eventuelt overlades til formanden at afpudse begrundelsen i samarbejde med sekretariatet ud fra diskussionen på mødet.

Som omtalt bør retsreglerne, som ligger til grund for afgørelsen i forskningsrådet, også anføres i begrundelsen.

Som nævnt bør SSF bibeholde den praksis, hvorefter ansøgeren kan få en mundtlig (telefonisk) uddybning af et helt eller delvist afslag hos et af rådets medlemmer, og andre forskningsråd anbefales at udvikle en tilsvarende praksis.

Hvor der er anvendt eksterne bedømmere (referees), bør dette nævnes i begrundelsen, og det bør kort anføres, hvilke hovedpunkter i den eksterne bedømmelse som har ført til afslaget.

Hvorvidt den eksterne bedømmelse bør medsendes som uddybning af begrundelsen overvejes nedenfor i afsnit 9.9.6.

8.5. Bedre begrundelser medfører øgede udgifter og merbelastning af rådsmed lemmer og sekretariatet

Det er udvalgets opfattelse, at forskningsrådenes begrundelsespraksis naturligvis bør leve op til forvaltningslovens krav, herunder et krav om individualisering (se dog mindretalsudtalelsen afsnit 11 nedenfor).

Udvalget gør imidlertid opmærksom på, at en klarere individualisering af begrundelserne vil medføre en merbelastning af såvel rådsmedlemmer som sekretariat.

Det er i denne forbindelse et væsentligt problem, at det som nævnt kun i meget begrænset omfang kan overlades til sekretariatet at udforme de individuelle begrundelser. Det skyldes, at formuleringerne af sådanne begrundelser forudsætter fagkundskab på området.

Det må derfor som nævnt forudses, at den øgede individualisering af begrundelserne vil betyde en vis yderligere belastning af forskningsrådenes medlemmer, hvilket kan medføre, at det bliver vanskeligere at finde forskere, som er villige til at påtage sig hvervet som forskningsrådsmedlem.

Også belastningen af sekretariatet vil naturligvis stige, idet møderne som nævnt vil blive længere og skrivearbejdet større. Dette vil medføre merudgifter.

Hvis de bedre begrundelser fører til flere indsigelser, hvad der erfaringsmæssigt meget vel kan være tilfældet, vil merarbejde og omkostninger stige yderligere.

Forskningsrådenes sekretariat har udarbejdet en vurdering af meromkostninger og merbelastning ved en forbedring af rådenes praksis for af slagsbegrundelser. Sekretariatets vurdering har følgende indhold:

Forskningsrådene har udviklet 35 standardformuleringer på afslagsbegrundelser. I langt de fleste tilfælde anvendes en af disse formuleringer, men i et antal tilfælde anvendes dog individuelt formulerede begrundelser.

Nedenfor er foretaget et skøn over, hvilke meromkostninger det vil medføre, hvis hver enkelt begrundelse skal konkretiseres bedre og dermed individualiseres.

Individualiserede begrundelser kræver, at forbehandlerne må anvende mere tid på at forberede sig til rådsmødet, da de på forhånd må forberede sig på en individuel afslagsformulering i stedet for som nu at meddele en kode for afslaget. Skønnes mertidsforbruget til 6 minutter pr. ansøgning, vil det samlede merforbrug blive 10 timer for et rådsmedlem, der er forbehandler

på 100 ansøgninger. Det samlede skøn for rådsmedlemmernes merbelastning kan med denne forudsætning beregnes til 530 timer om året. (Der er regnet med gennemsnitligt 2 forbehandlere pr. ansøgning).

På selve rådsmødet vil behandlingen af hver enkelt ansøgning tage længere tid, fordi rådet, når det har besluttet at give helt eller delvist afslag, skal blive enige om den individuelle formulering. Herefter skal formuleringen dikteres til sekretariatet. Det er vigtigt, at notaterne bliver så præcise som muligt for at undgå misforståelser. Med et skønnet merforbrug af tid på 3 minutter pr. ansøgning vil de enkelte rådsmøder forlænges betydeligt. Som eksempel kan anføres SHF's uddelingsmøde i november 1995. Her blev der behandlet 260 ansøgninger, og der blev givet 168 fulde afslag og 37 delvise afslag. I dette tilfælde ville formuleringen af individuelle afslag med det anførte skønnede tidsforbrug have medført, at rådsmødet blev forlænget med godt 10 timer (+ pauser). Mødet varede næsten 3 dage og ville altså blive forlænget med yderligere én, meget lang, dag. Med 1.600 afslag om året bliver rådsmedlemmernes samlede mødetid forlænget med 1.200 timer.

Med rådernes nuværende praksis er udformningen af afslag i vid udstrækning en rutineopgave, der varetages af kontorfunktionærerne. Med kravet om individuelle afslagsbegrundelser vil udformningen af afslaget ofte blive en opgave for de akademiske medarbejdere.

Det må påregnes, at der i en del tilfælde efterfølgende opstår tvivl om den nøjagtige formulering af afslaget, således at det bliver nødvendigt at konsultere de medlemmer, der forbehandle ansøgningen, for at sikre, at afslaget er korrekt. Dette vil koste både rådsmedlemmerne og sekretariatet tid. Desuden må en mere konkret afslagsbegrundelse antages at medføre et øget antal henvendelser fra ansøgere, der ønsker en nærmere forklaring på afslaget eller ønsker at påpege, at begrundelsen ikke er korrekt. Et (meget usikkert) skøn er, at disse to forhold i gennemsnit vil koste rådsmedlemmerne 2 timer om året, formændene dog 5 timer - i alt 204 timer om året.

I alt kan rådsmedlemmernes mertidsforbrug ved en forbedret begrundelsespraksis således skønnes til 1.934 effektive timer om året, altså noget over ét årsværk.

Den ændrede praksis skønnes alt i alt at medføre et mertidsforbrug for sekretariatet, primært de akademiske medarbejdere, på 1/2 time pr. ansøgning. Det samlede mertidsforbrug kan således skønnes til ca. 800 effektive timer på årsbasis, svarende til 1/2 årsværk. Det skal understreges, at der er tale om et meget usikkert skøn.

Meromkostningerne (løn og kontorholdsudgifter) for sekretariatet kan således anslås til 200.000 kr. pr. år.

Rådsmedlemmernes nertidsforbrug er ikke prissat, fordi medlemmerne ikke honoreres for deres arbejde.

Ovenstående betyder ikke, at udvalget (flertallet) tager afstand fra forbedring af begrundelserne. Som nævnt skal forskningsrådenes praksis naturligvis følge forvaltningsloven. Udvalget (flertallet) ønsker imidlertid at påpege, at forbedring af begrundelserne har visse omkostninger.

8.6. Særligt om vejledning af ansøgere

Efter omstændighederne kan det i visse situationer være et krav, at forskningsrådet (sekretariatet) på forhånd vejleder ansøgeren om forbedring af dennes projektbeskrivelse m.v. i stedet for blot at give afslag, jf. herved forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligt. Dette kan dog kun gælde undtagelsesvis, medmindre ansøgeren selv spørger. Hvis der er frist for indsendelse af ansøgning, kan der ikke gælde en vejledningspligt forud for fristen, hvis den pågældende ikke spørger. Her må man meddele afslag på det foreliggende grundlag og samtidig opfordre vedkommende til at søge vejledning efterfølgende om, hvad der skal medtages i en senere ansøgning. Ovenstående svarer i det væsentlige til den praksis, som forskningsrådene (sekretariatet) følger for tiden. Det skal tilføjes, at sekretariatet naturligvis ikke kan vejlede om det egentlige faglige indhold af en ansøgning.

Forskningsrådene bør i øvrigt, så vidt muligt, indarbejde en vis generel vejledning i opslag m.v. i forbindelse med ansøgningsrunder. Dette svarer til praksis for tiden, idet der i oplysningerne henvises til, at yderligere informationsmateriale kan indhentes.

Forskningsrådets sekretariat har i øvrigt til brug for nærværende betænkning givet følgende mere detaljerede oplysninger om vejledningspraksis:

I forbindelse med udlevering af ansøgningsskema udleveres forskningsrådenes informationsfolder „Information om rådets fondsfunktion“. Denne folder indeholder bl.a. information om:

- hvem der kan søge,
- hvordan og hvornår man søger,
- hvordan rådet vurderer ansøgningen, og
- hvilke forskningsaktiviteter rådet støtter m.v.

Hvert råd har sin egen informationsfolder.

Til ansøgningsskema 1, 3 og 5 udleveres ligeledes en vejledning om udfyldning af skemaet.

På forespørgsel yder sekretariatet yderligere vejledning med hensyn til tekniske spørgsmål, f.eks. tvivlsspørgsmål ved udfyldning af ansøgningsskemaet, ansøgningsfrister og rådets bevillingspolitik m.v.

Faglige spørgsmål i forbindelse med udfyldelse af ansøgningsskemaer henvises til besvarelse i miljøerne, da medlemmerne af rådene ikke har mulighed for at yde en sådan vejledning.

Sekretariatet yder ikke faglig vejledning. Såfremt rådsmedlemmerne ydede faglig rådgivning, ville dette i øvrigt måske i visse tilfælde kunne skabe habilitetsproblemer.

8.7. Mindretalsudtalelse fra Peter Roepstorff vedrørende forbedret begrundelsespraksis

Peter Roepstorffs mindretalsudtalelse vedrørende forbedring af begrundelsespraksis er som nævnt optaget som afsnit 11 nedenfor.

9. Generel anvendelse af eksterne bedømmere

(ud over inhabilitetstilfældene)

Ovenfor i afsnit 7.4. blev der foretaget overvejelser om anvendelse af eksterne bedømmere, hvor et forskningsråd ville miste sin fagkundskab på et bestemt område som følge af et medlems inhabilitet.

Det er en del af udvalgets kommissorium også at overveje en mere generel anvendelse af eksterne bedømmere (se afsnit 1 ovenfor, om kommissoriet).

9.1. Baggrund

I den politiske diskussion om dansk forskning og forskningsrådene har det været nævnt, at forskningsrådene i langt højere grad burde anvende udtalelser og vurderinger fra eksterne bedømmere (eksterne referees). I debatten er især tænkt på inddragelse af eksperter fra udlandet. Det antages normalt i debatten, at anvendelse af udenlandske eksperter vil kunne højne kvaliteten af dansk forskning og vil kunne modvirke usaglighed (nepotisme og sammenspisthed) i forskningsrådenes arbejde.

Det vigtigste politiske initiativ vedrørende øget brug af udenlandske bedømmere er et beslutningsforslag (nr. B 58) fremsat af Rahbæk Møller (SF), Gade (SF), Birgitte Husmark (SF) og Ebba Strange (SF), den 23. februar 1993 (FT 1992-93, tillæg A, sp. 6991 f.). Beslutningsforslaget lød:

„Folketinget opfordrer regeringen til at ændre bekendtgørelse nr. 926 af 30. december 1989 om Forskningspolitisk Råd, repræsentantskab og forskningsrådene således, at

- svar på ansøgninger til forskningsrådene ledsages af de foretagne sagkyndige bedømmelser og
- udenlandske eksperter i højere grad inddrages i de fagkyndige bedømmelser”.

I bemærkningerne til beslutningsforslaget, der senere blev forkastet, hedder det bl.a.:

„Der tales stadig mere om kvaliteten af forskningen. Derfor er det meget vigtigt at være opmærksom på de mekanismer, der fremmer kvaliteten.

En af de vigtigste mekanismer er det såkaldte „peer review“, dvs. det forhold, at forskere i forbindelse med ansøgninger om forskningsbevillinger, stillinger m.v. løbende får deres indsats vurderet af sagkyndige fagfæller. Meget tyder på, at denne mekanisme fungerer dårligere i Danmark end i de fleste af de lande, Danmark normalt sammenligner sig med.

I tilfælde af afslag gives der i Danmark sædvanligvis kun en meget kort begrundelse med henvisning til det pågældende forskningsråds begrænsede bevillinger.

(...)

Praksis vedrørende brug af sagkyndige uden for rådets kreds til vurdering af ansøgningerne er forskellig fra råd til råd.

(...)

I begge henseender er de danske forskningsråd sakket bagud sammenlignet med forskningsråd i andre lande. Det er efterhånden blevet almindelig praksis i såvel USA som i de fleste europæiske lande, at ansøgninger over en bagatelgrænse underkastes vurdering af sagkyndige uden for rådets kreds, før rådet træffer sin afgørelse. I stigende grad trækkes udenlandske sagkyndige ind i disse vurderinger for at sikre en passende bredde og ekspertise i vurderingen.

(...)

I hvert fald i USA vil de sagkyndige vurderinger altid blive vedlagt svaret. Ud over, at mistanke om nepotisme herved formindskes, har dette en stor opdragende virkning. Ansøgerne vil i tilfælde af afslag få at vide, hvilke mangler der var i deres ansøgning, og hvad de derfor skal gøre for at kunne have bedre held næste gang.

Det foreslås derfor, at de danske forskningsråd følger den internationale udvikling og moderniserer deres praksis. Det betyder, at ansøgninger om beløb over en bagatelgrænse underkastes sagkyndig vurdering, medmindre ansøgningen umiddelbart skønnes for ringe kvalificeret til at kunne bære en sådan vurdering. I så fald bør ansøgeren naturligvis have dette at vide i stedet for blot at modtage en intetsigende besked om, at der ikke var penge nok i kassen. Når sagkyndige vurderinger foretages, vedlægges de svarene til ansøgerne.

Det foreslås endvidere, at de enkelte forskningsråd i væsentlig højere grad bør inddrage uden-

landske forskere. Omfanget heraf kan ikke fastlægges udefra. Det afhænger bl.a. af, hvor mange aktive forskere der findes i Danmark inden for det pågældende fagområde. Men forskningsrådene kan pålægges at udarbejde en praksis, der ligner praksis i de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med.

Bedre regler for sagkyndig bedømmelse løser ikke alle problemer. Men selv om „peer review“ ikke er et tryllemiddel, er det i praksis den eneste mekanisme til at højne kvaliteten i forskningen, og derfor er det væsentligt, at det bruges så kvalificeret som muligt“.

Også Forskningsministeriets departementschef, Knud Larsen, har udtalt sig til fordel for anvendelse af udenlandske eksperter i forbindelse med forskningsrådenes beslutninger. Til publikationen *Teknisk-Videnskabelig Forskning*, 1994/95 siger Knud Larsen således:

„Jeg ved ikke, om vi er for sammenspiste eller for indforståede. Eller begge dele. Men jeg ved, at der findes mennesker - også forskere - der har den opfattelse, at sådan er det.

Det er grund nok til at tage spørgsmålet alvorligt. Danmark behøver ikke at betale for sin lidenhed ved at rejse - berettiget eller uberettiget - mistanke om inhabilitet.

Min mening er derfor, at forskningsråd og andre tilsvarende organer har en pligt til sædvanligvis at indhente sagkyndig udtalelse fra udlandet. I de (få) tilfælde, hvor særlige grunde måtte gøre det umuligt, må vedkommende forskningsråd have en god forklaring.

En bivirkning af en sådan fremgangsmåde vil være, at den glædelige tendens til, at forskningsbevillinger falder i store klumper, vil blive forstærket. Skal man have kvalificeret faglig rådgivning, må der være substans til forslag, som udenlandske forskere ser på. Ellers går entusiasmen hurtigt tabt. Og man får kun udenlandske frontforskere til at engagere sig i en rådgivning, hvis de selv kan fornemme, at rådgivningen sætter sig spor“.

9.2. Hvad er eksterne bedømmere?

Når der i denne betænkning sammenhæng tales om eksterne bedømmere, tænkes på, hvad der normalt betegnes eksterne referees.

Begrebet referee er forbundet med det engelske begreb „peer review“, der direkte oversat betyder vurdering ved ligemand eller fagfælle-vurdering. Der er tale om gensidig, kollegial kvalitetskontrol.

Normale krav til en ekstern bedømmer (ekstern referee) er, at den

pågældende er en rådseksstern fagkyndig, habil og internationalt meriteret seniorforsker.

Det er ikke nødvendigt, at den pågældende bedømmer er udlænding. I visse tilfælde vil det endog være u hensigtsmæssigt, at der er tale om en udlænding, idet en relevant bedømmelse kan kræve et indgående kendskab til danske forhold, ligesom sproglige problemer må tages i betragtning. Således vil videnskabelige arbejder inden for en række humanistiske fag, f.eks. historie, og inden for retsvidenskab ofte være udformet på dansk. Her kan der dog være mulighed for at inddrage bedømmere fra andre nordiske lande.

Inden for det sundhedsvidenskabelige område foreligger der en aftale mellem det norske, svenske og danske forskningsråd om at yde almindelig bistand i forbindelse med peer review.

I den offentlige debat om hyppigere anvendelse af eksterne bedømmere har der imidlertid været lagt betydelig vægt på, at en væsentlig del af de eksterne bedømmere skal være ansat ved udenlandske universiteter o.lign. Dette menes at kunne hæve standarden i dansk forskning (se det i afsnit 9.1. ovenfor citerede fra bemærkningerne til beslutningsforslag nr. B 58 af 23. februar 1993). I det følgende må det derfor overvejes nærmere, i hvilket omfang udlændinge skal inddrages (afsnit 9.9.3.).

STVF anvender faste kommissioner i forbehandlingen af ansøgninger. Der er nedsat 5 faste kommissioner, der hver har 5-7 medlemmer. Herved sikrer STVF, at der inden for det enkelte fagområde er flere sagkyndige. Af kommissionens 5-7 medlemmer er ét medlem samtidig rådsmedlem, mens de øvrige rekrutteres fra de relevante miljøer.

Kommissionerne er i henhold til deres forretningsorden fagligt rådgivende for rådet. De har til opgave at forbehandle ansøgninger, herunder foretage den faglige vurdering og prioritering af ansøgninger samt varetage anden faglig rådgivning i henhold til rådets beslutning. Forretningsudvalget og rådet foretager herefter den endelige prioritering og behandling af ansøgningerne.

En kommissions medlemmer udpeges af rådet for en periode af 3 år i deres personlige egenskab. Genudpegning kan ske én gang. Ved udpegningen sikrer rådet en så bred faglig dækning i hver kommission som muligt. Kommissionsformanden, som skal være rådsmedlem, udpeges for hele sin beskikkelsesperiode i rådet. Der indkaldes forslag fra: Aalborg Universitet, Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Danmarks Tekniske Universitet, Danmarks Farmaceutiske Højskole og Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole. For ATV's vedkommende

lægges der vægt på forskningskyndige fra erhvervslivet. For de to sidste institutioners vedkommende indkaldes der kun forslag til de kommissioner, som er fagligt relevante. Ansøgningsbehandlingen sker så vidt muligt på møder, hvoraf der er 4 årlige. Før behandlingen af hver enkelt ansøgning tages der stilling til eventuelle habilitetsspørgsmål, og inhabile medlemmer udelukkes fra behandlingen. Ansøgningsbehandlingen afsluttes ved, at der for alle støtteværdige ansøgninger afgives en prioriteret indstilling. Alle inhabile kommissionsmedlemmer er udelukket fra prioriteringen. Hvis dette skulle medføre manglende beslutningsdygtighed (formelt set), henledes rådets opmærksomhed herpå.

Hvis inhabilitet skulle medføre, at der i kommissionen ikke er den fornødne sagkundskab, træffer kommissionen beslutning om inddragelse af andre sagkyndige (herunder rådsmedlemmer), fra hvilke der indkaldes en skriftlig udtalelse.

Når ansøgningsbehandlingen i særlige tilfælde må gennemføres ved skriftlig procedure, foretager sekretariatet en indledende vurdering af habilitetsspørgsmål i de omhandlede ansøgninger. Der afgives ved skriftlig procedure ikke prioriterede indstillinger til rådet. Skriftlig behandling sker kun for hastansøgninger, hvoraf der højst pr. gang vil være 1-2 pr. kommission.

Generelt foretages der forud for den samlede behandlingsprocedure i kommissioner og råd en forhåndsvurdering af habilitetsspørgsmål i relation til de enkelte ansøgninger.

Man kan overveje, om disse kommissioner har karakter af eksterne referees (eksterne bedømmere). Efter udvalgets opfattelse er dette ikke tilfældet. Det skyldes, at kommissionerne er en del af STVF's faste beslutningssystem. Kommissionerne kan - selv om de har medlemmer udefra - nærmest sammenlignes med faste faglige underudvalg.

9.3. Praksis i andre lande

For ca. 3 år siden blev der gennem Udenrigsministeriet indhentet oplysninger i udlandet til brug for forsknings- og teknologiministerens besvarelse af et spørgsmål i Folketingets Forskningsudvalg. Efter udvalgets vurdering er så godt som alle disse oplysninger stadig aktuelle. Udvalget har derfor ikke fundet anledning til at indhente yderligere, omfattende oplysninger om andre lande gennem Udenrigsministeriet. Dog er de nævnte oplysninger på enkelte punkter suppleret med nye oplysninger.

De foreliggende oplysninger om praksis i andre lande er følgende:

USA:

For USA's vedkommende er oplysninger vedrørende proceduren for ansøgninger om forskningsbevillinger modtaget fra National Institute of Health (NIH) og National Science Foundation (NSF).

På NIH skal de fleste ansøgninger igennem bedømmelse på to niveauer. Først bedømmes ansøgningerne af en ekspertgruppe bestående af ca. 16 medlemmer, hvoraf 2 eller 3, afhængig af deres ekspertise, vurderer den enkelte ansøgning mere detaljeret. Ordinære medlemmer af gruppen udpeges for op til 4 år ad gangen. Hertil knyttes, i det omfang det er nødvendigt, ad hoc-eksperter. Hvad angår inddragelse af udenlandske eksperter, sker dette kun, hvis der ikke er amerikanske eksperter til rådighed på området.

Når ansøgningen har været igennem denne første bedømmelse, udarbejdes et resumé („summary statement“), der indeholder en kort beskrivelse af det foreslåede projekt og ekspertgruppens kritik og bedømmelse af projektets styrke og svagheder, såvel som andre relevante oplysninger. Ansøgere modtager en kopi af dette resumé.

Efter bedømmelse i ekspertgruppen, som primært vurderer projektets videnskabelige kvalitet, sendes ansøgningerne til et eller flere NIH-institutter, som evaluerer behovet for og relevansen af ansøgningen. Først herefter træffes den endelige afgørelse om eventuel bevilling.

Ansøgninger til NSF vurderes af 3 til 10 eksperter inden for det relevante område. NSF gør intet specielt for at involvere udenlandske eksperter i projektansøgninger, medmindre der er tale om programmer, der involverer internationalt samarbejde. Ansøgere har mulighed for selv at foreslå velkvalificerede, mulige bedømmere, det være sig amerikanske eller ikke amerikanske. Inddragelse af udenlandske eksperter varierer fra område til område. Udlændinge, som forsker i USA og Canada, bliver ofte bedt om at bedømme NSF-ansøgninger.

NSF videregiver kopier af bedømmelserne til ansøgerne. Desuden ringer eller skriver en embedsmand fra NSF til hver enkelt ansøger, som ikke har fået godkendt sin ansøgning, for at forklare, hvorfor hans eller hendes projekt ikke er godkendt.

Det foreligger i 1996 oplyst, at NSF ikke opererer med en bagatelgrænse for, hvornår en ansøgning sendes til ekstern bedømmelse. Alle ansøgninger bliver som hovedregel sendt til peer reviews, uanset beløbsstørrelse.

Eksterne peers honoreres ikke.

Norge

I Norge har man for nylig slået de fem forskningsråd sammen til ét, og der er ikke til dato fast-

lagt en fælles procedure for behandlingen af ansøgninger til dette forskningsråd. Men hvert fagområde (i alt 6) har udarbejdet særskilte procedurer.

Før sammenslutningen blev ansøgningerne behandlet i de respektive forskningsråd. Ansøgeren blev normalt ikke gjort bekendt med indholdet af de indhente sagkyndige bedømmelser.

Normalt blev ansøgningerne vurderet af medlemmer af de forskellige programstyrer og faggrupper. Eksterne fageksperter blev kun benyttet i begrænset omfang. Udenlandske sagkyndige blev derimod i udstrakt grad benyttet ved større evalueringer af programmer, institutter, fagområder m.v.

Udvalget har i foråret 1996 henvendt sig til sekretariatet for det nuværende Norges forskningsråd. Det fremgår af oplysninger herfra, at Norges forskningsråd ikke har nogen fast praksis vedrørende inddragelse af eksterne bedømmere.

Et enkelt område (Naturvidenskab og teknologi (NT)) under Norges forskningsråd har i 1996 for, hvad der betegnes frie projekter, anvendt følgende fremgangsmåde: Ved uddelingen i 1996 af midler til *frie projekter* (frie midler) sendte NT alle ansøgninger til eksterne bedømmere. NT's område dækker 11 fagområder, som udgør 63 specialområder. Til hvert specialområde anvendes mindst 3 fageksperter. Forslag til eksperter kommer dels fra de matematiske og naturvidenskabelige fakulteter ved universiteterne, og dels indhentes forslag hos de nordiske forskningsråd. Ansøgninger, der ikke opfylder bestemte minimumskrav, afslås administrativt. For hver ansøgning indhentes normalt to eksterne bedømmelser. Den eksterne bedømmer skal tillige foretage en prioritering af ansøgningerne. Samme fremgangsmåde benyttes i 1997.

Fra Norge oplyses, at eksterne bedømmere honoreres med 202 N.kr. pr. time.

Sverige

Forskningsrådene er sammensat af 10 ordinære medlemmer, 10 suppleanter og en formand. Formanden, 3 medlemmer og 3 suppleanter er udpeget af regeringen. De øvrige medlemmer og suppleanter er gennem en særlig valgprocedure valgt af forskere ved universiteterne. Under forskningsrådene er nedsat en række underudvalg sammensat af svenske forskere, men også nordiske forskere forekommer, med speciale inden for udvalgets område. I disse udvalg foregår den egentlige behandling af ansøgningerne. I tilfælde af manglende faglig kompetence i udvalgene kan ekstern bistand indhentes. Udenlandsk bistand kan forekomme.

Udenlandsk bistand bliver imidlertid anvendt til en efterfølgende evaluering af en del af projekterne. De svenske forskningsråd kan have varierende praksis vedrørende dette, men i almindelighed kan siges, at man regelmæssigt med et til to års mellemrum udvælger et sær-

ligt område, inden for hvilket det enkelte forskningsråd har støttet flere projekter. For at gennemføre evalueringen indkaldes flere udenlandske forskere med det pågældende speciale. Disse anvender 1-2 uger i Sverige på samtaler med de forskere, som har gennemført projekter inden for det udvalgte område med støtte fra forskningsrådet, på at læse deres rapporter samt udarbejde en evalueringsrapport. Rapporterne bliver anvendt i forskningsrådets videre arbejde i forbindelse med vurderingen af nye projektansøgninger.

Forskningsrådene udsender ikke den sagkyndige bedømmelse sammen med svaret på ansøgningen, men ansøgerne har mulighed for på forespørgsel at se den faglige bedømmelse.

Det foreligger endvidere oplyst, at det i Sverige er praksis, at eksterne bedømmere honoreres med 1.000 Sv.kr. pr. almindelig ansøgning. Når der er tale om større ansøgninger, er der mulighed for at give et større beløb. Eksterne bedømmere, der deltager i bedømmelsesudvalg i forbindelse med besættelse af stillinger, får et beløb, der afhænger af, hvor mange ansøgere der er til den enkelte stilling. Over 10 ansøgere er beløbet 8-9.000 Sv.kr. pr. bedømmer.

Ovenstående oplysninger vedrørende Sverige er bekræftet ved udvalgets henvendelse til de svenske forskningsråds sekretariat i foråret 1996.

Holland

I Holland findes der i alt 6 forskningsråd, som bl.a. er ansvarlige for tildeling af forskningsbevillinger inden for deres respektive områder.

Inddragelse af udenlandske eksperter i bedømmelsen af ansøgninger afhænger i nogen grad af emnet og i særlig grad af projektets beløbsramme. Der kan være særlige videnskabelige discipliner, som under alle omstændigheder gør det naturligt at søge udenlandsk ekspertbi-stand, men som hovedregel vil dette kun komme på tale ved større projekter, uden at der dog er fastsat et bestemt beløb som grænse.

I besvarelsen af ansøgningen giver forskningsrådet en begrundelse for et eventuelt afslag. Fin-der ansøgeren, at begrundelsen ikke er udførlig nok, er forskningsrådet forpligtet til at resu-mere de argumenter, der har talt imod at godkende ansøgningen, men uden at vedlægge kopier af de enkelte sagkyndiges bedømmelser. Der er adgang til at appellere forskningsrå-gets afgørelse til en særlig klageinstans.

Tyskland

Der eksisterer ikke noget svarende til statens forskningsråd i Tyskland, men det er det tyske Forbundsforsknings- og Teknologiministeriums indtryk, at en lang række forskningsinstituti-oner - både offentlige og private - inddrager udenlandske eksperter i de fagkyndige bedøm-

melser. Det har imidlertid ikke været muligt at få en vurdering af, hvorvidt svar på ansøgninger ledsages af de foretagne sagkyndige bedømmelser.

Storbritannien

De 5 britiske forskningsråd har hver deres praksis. Generelt kan der dog siges følgende om samtlige forskningsråd: De gør i større eller mindre udstrækning brug af „peer review“ i forbindelse med behandlingen af ansøgninger. Formen for behandling af ansøgninger varierer fra forskningsråd til forskningsråd og afhænger bl.a. af ansøgningens karakter samt det eventuelt involverede beløbs størrelse.

Alle britiske forskningsråd gør - omend ikke i udstrakt grad - brug af udenlandske eksperter i forbindelse med behandlingen/vurderingen af ansøgninger. Udenlandske eksperter vil dog normalt ikke sidde som medlemmer af de under forskningsrådene nedsatte „peer review“-komitéer. Omkostningseffektivitet er et af de vigtigste kriterier for, hvorvidt man vil gøre brug af udenlandske eksperter i forbindelse med „peer review“.

Det er praksis, at svar på ansøgninger ledsages af opsummeringer af eksperternes bemærkninger/kommentarer. Formatet af opsummeringer varierer fra forskningsråd til forskningsråd. I et vist omfang fremsendes eksperternes bemærkninger/kommentarer til ansøgeren forud for beslutningen om ansøgningen med henblik på, at ansøgeren kan fremkomme med sine bemærkninger, før beslutningen træffes.

Schweiz

Den offentlige forskning i Schweiz kanaliseres via „Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ (SNF). SNF er en privat fond, men finansieringsgrundlaget hidrører for mere end 90%’s vedkommende fra forbundsregeringen.

I tilknytning til SNF er der nedsat 3 forskningsråd, som forestår den faglige bedømmelse af de indkomne ansøgninger ud fra fastsatte kriterier. I mange tilfælde anvendes eksterne (ofte udenlandske) bedømmere. I tilfælde af, at ansøgningen ikke imødekommes, kan der klages til speciel klageinstans.

9.4. Praksis i danske forskningsråd

Om de danske forskningsråds anvendelse af eksterne bedømmere (eksterne referees) foreligger nedenstående oplysninger:

Generelt finder de 6 forskningsråd sig i stand til at dække hovedområderne inden for deres videnskabelige felt ved hjælp af de respektive 15

rådsmedlemmer - for STVF's vedkommende de 15 rådsmedlemmer og 24 kommissionsmedlemmer (excl. de kommissionsmedlemmer, der er rådsmedlemmer). Ved udpegning af nye medlemmer lægges vægt på at få en så bred faglig dækning som muligt, således at samtlige større fagområder er repræsenteret i rådet.

For alle råd gælder interne regler om at inddrage eksterne referees, såfremt der savnes fagkundskab i rådssystemet (f.eks. på grund af inhabilitet).

Som eksempel kan nævnes, at SNF sendte en ansøgning om i alt ca. 8 mio. kr. til bedømmelse hos eksterne bedømmere i forbindelse med ansøgningsrunden den 1. oktober 1995 med den begrundelse, at rådet ikke mente at besidde den nødvendige faglige ekspertise.

a. Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd

I SNF er der tradition for at anvende eksterne referees.

SNF sender principielt alle ansøgninger om oprettelse af centre, herunder instrumentcentre, til bedømmelse hos udefra kommende bedømmere.

Som et eksempel på instrumentcentre kan nævnes bedømmelse af ansøgninger om NMR-centre.²¹ SNF indkaldte i 1995 ansøgninger til 2 centre for henholdsvis biologisk og faststof NMR-spektroskopi.

Der indkom 1 ansøgning om et faststof NMR. Ansøgningen blev sendt til udtalelse i MUII-faggruppen med henblik på en delvis finansiering via MUII. MUII (1994-97) er en fortsættelse af Det materialeteknologiske forsknings- og udviklingsprogram (1988-92) med deltagelse af SNF og STVF samt Erhvervsministeriet.

De indkomne ansøgninger (i alt 4) om et biologisk NMR-center blev sendt til udtalelse hos 3 udefra kommende bedømmere. Der er nu etableret et center inden for hvert område i henholdsvis Århus (6 mio. kr.) og København (11 mio. kr.).

SNF indkaldte i 1992 for første gang ansøgninger om oprettelse af SNF-centre. Den økonomiske ramme for disse er ca. 2-5 mio. kr. pr. år. I bedømmelsen af ansøgninger om SNF-centre har SNF benyttet sig af udenlandske bedømmere. For hvert indsatsområde har rådet valgt 2-4 udefra kommende bedømmere. Der er i alt oprettet 6 SNF-centre. Alle centre vil ligeledes blive midtvejsevaluerede af udefra kommende bedømmere.

I 1992 og 1993 sendte SNF 54 rammebevillinger til international evaluering i forbindelse med

21. NMR står for Nuclear magnetic resonance (kerne-magnetisk resonans).

forlængelsesansøgninger. Der er tale om 3-4-årige bevillinger i størrelsesordenen 300.000 kr.-4.000.000 kr. pr. år.

I løbet af 1995 har SNF sendt udvalgte 3-årige rammebevillinger med en samlet bevilling på mere end 1,5 mio. kr. til slutevaluering hos internationale referees. Der foreligger nye ansøgninger fra en stor del af bevillingshaverne. Ved behandlingen af de nye ansøgninger vil slut-evalueringerne indgå i bedømmelsen.

Som eksempel kan nævnes en rammebevilling inden for området datalogi. En afsluttende rapport for en 3-årig rammebevilling blev sendt til udtalelse hos 2 udenlandske bedømmere. Udtalelsen fra de to bedømmere indgik i rådets behandling af en ny ansøgning om en 3-årig rammebevilling fra samme bevillingshaver.

Beslutningen om at sende en ansøgning til udefra kommende bedømmere træffes på rådets møder (i plenum). Proceduren for udpegning af bedømmere varierer fra sag til sag. Normalt er det rådets fagkyndige medlemmer, som foreslår udefra kommende bedømmere.

b. Statens Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd

SSVF har i 1995 vedtaget en regel om, at ansøgninger fra rådsmedlemmer skal sendes til eksterne bedømmere. Da SSVF's hovedansøgningsfrist er én gang årligt, betyder det, at SSVF må vedtage en særskilt ansøgningsfrist for rådsmedlemmer, da ansøgningsbehandlingen tager betydelig længere tid, når ansøgninger skal sendes til eksterne bedømmere. Reglen tages i brug fra oktober 1996.

Der findes kun få eksempler på, at rådet har anvendt eksterne bedømmere, idet rådet almindeligvis har anset sig for at være i besiddelse af den fornødne fagkundskab.

Et eksempel på SSVF's anvendelse af udefra kommende bedømmere er forskningsprogrammet Klinisk Farmakologi.

Programmet er blevet til på initiativ af Erhvervsministeriet på baggrund af ministeriets resourceområdeanalyse. Administrationen af programmet er overdraget til SSVF. Efter programopslaget indkom der 7 ansøgninger, hver i størrelsesordenen 10 mio. kr. pr. år. Heraf sendte SSVF de 6 til bedømmelse hos 4 udefra kommende bedømmere. Den sidste ansøgning fik et administrativt afslag. De eksterne bedømmere, heraf 2 norske og 2 svenske, blev bedt om en faglig prioritering, der tillige var koordineret. SSVF valgte at sende ansøgningerne til udefra kommende bedømmere, fordi 7 af rådets 15 medlemmer var inhabile i forhold til de indkomne ansøgninger, og fordi der var tale om en stor satsning på et fagligt afgrænset områ-

de, hvor der vil blive uddelt et mindre antal store bevillinger. Der er givet 3 bevillinger på henholdsvis 4 mio. kr., 4 mio. kr. og 2 mio. kr. pr. år i 5 år.

Samme procedure anvendes ved programmet „Forskningscentre i neuro-forskning og Vækst & Regeneration”.

SSVF har tidligere haft tilknyttet en række fagkonsulenter, som råds-medlemmerne kunne konsultere i de tilfælde, hvor rådets ekspertise ikke var tilstrækkelig. Da fagkonsulenterne op gennem 1980'erne næsten ikke blev benyttet, blev ordningen nedlagt.

c. Statens Jordbrugs- og Veterinærvidenskabelige Forskningsråd

Inden for SJVF's område har bevillingerne tidligere været små, hvorfor der ikke her er tradition for at anvende udefra kommende bedømmere. Først fra 1992/93 begyndte rådet at give større bevillinger. Rådet ønsker så vidt muligt at begrænse anvendelsen af eksterne bedømmere. Dog har rådet i forbindelse med større satsninger anvendt sådanne bedømmere.

Et eksempel herpå er rådets indkaldelse af interesselikende givelser inden for stærke områder i 1993. Af de indsendte interesselikende givelser blev 14 udvalgt med henblik på at indsende egentlig ansøgning. Dette resulterede i 10 ansøgninger, da flere af ansøgerne indgik samarbejde om den egentlige ansøgning. Disse 10 ansøgninger blev sendt til de eksterne bedømmere. Rådet iværksatte herefter 8 5-årige rammeprogrammer i størrelsesordenen 5,5 - 12 mio. kr. pr. rammeprogram for hele perioden.

Et andet eksempel findes i et 5-årigt rammeprogram (i alt på ca. 10 mio. kr.) vedrørende Sundheds- og Produktionsforhold i Det Danske Akvakulturerhverv, hvor rådet besluttede at foretage en ekstern midtvejsevaluering af rammeprogrammet, fordi der manglede fagkundskab i rådet, og fordi der var tale om et forskningsområde, der var forholdsvis uopdyrket i Danmark. Rammeprogrammet var igangsat på baggrund af politiske ønsker om en forskningsindsats på dette område.

Det er almindelig praksis i rådet at indhente faglige bedømmelser hos andre råd, såfremt fagkundskaben findes i disse.

d. Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd

I SSF anvendes eksterne bedømmere i et betydeligt omfang.

Rådet har følgende retningslinier for anvendelsen af udefra kommende bedømmere:

SSF anvender for det første udefra kommende bedømmere, når ansøg-

ningen kommer fra et rådsmedlem, og det samlede ansøgte beløb i ansøgningen overstiger kr. 200.000. Der findes en række eksempler herpå.

Som et eksempel på en større ansøgning fra et rådsmedlem kan nævnes en ansøgning om etablering af et center. Der er tale om en 5-årig bevilling på i alt ca. 4 mio. kr. Et andet eksempel er en ansøgning om oprettelse af et center, hvor et rådsmedlem søgte som deltager i en forskergruppe.

For det andet sender rådet en ansøgning til udefra kommende bedømmere, når rådet ikke besidder den fornødne faglige kompetence til at behandle sagen. Der foreligger ingen eksempler på dette.

For det tredje anvender rådet eksterne bedømmere, når blot ét rådsmedlem ønsker dette, f.eks. med henvisning til habilitetsreglerne. Denne regel har heller ikke været anvendt i praksis.

Reglen må dog antages at have haft en vis „psykologisk“ betydning for rådet på den måde, at den har skærpet rådets lydhørhed i behandlingen af disse spørgsmål.

For det fjerdesendes alle større ansøgninger til udefra kommende bedømmere i forbindelse med bedømmelsen af ansøgninger modtaget inden for rådets prioriteringsområder. Dog er følgende undtaget:

Mindre enkeltstående projektansøgninger, når rådet har den fornødne kompetence og habilitet til at afgøre sagen, samt ansøgninger, hvor der i rådet er enighed om at give afslag.

Rådet har valgt denne procedure, fordi forskningsmiljøerne i Danmark ofte er små og få, hvilket kan medføre, at rådsmedlemmerne i disse ansøgningssager vil opleve at skulle vurdere kolleger, de er for tæt på, eller i visse tilfælde kolleger fra det konkurrerende miljø, som måske ikke er repræsenteret i rådet.

I forbindelse med bedømmelse af ansøgninger inden for prioritetsområder har rådet nedsat et panel på 2-3 medlemmer for hvert prioritetsområde.

Som eksempel kan nævnes prioritetsområdet „Velfærdsstaten og Demokrati“, der er en 5-årig satsning med 3 mio. kr. pr. år. Området blev opslået 2 gange. Ved 1. opslag indkom 11 ansøgninger. 8 ansøgninger fik afslag. 3 ansøgninger blev sendt til udefra kommende - udenlandske - bedømmere. På baggrund af disses udtalelser valgte rådet at yde støtte til 2 af ansøgningerne.

Denne type international evaluering har været anvendt mange gange.

Et andet eksempel på anvendelse af udefra kommende bedømmere i forbindelse med bedømmelse af ansøgninger er SSF's rådgivning af Forskerakademiet i 1995 vedrørende fordeling af stipendier inden for det samfundsvidenskabelige hovedområde. Her var ca. 2/3 af rådets medlemmer inhabile. Rådet modtog ca. 40 ansøgninger, hvorefter rådet foretog en evaluering af forskeruddannelsen i de miljøer, som ansøgte om stipendier. Evalueringen blev foretaget på baggrund af den enkelte institutions forskeruddannelsesprogram samt de tilknyttede vejlederes curriculum vitae. SSF fordelte ansøgningerne på 6 paneler, der tilsammen dækkede det samfundsvidenskabelige område. Panelet bestod af et habilt, fagkyndigt rådsmedlem eller en ekstern dansk fagkyndig, der var formand for panelet, samt en række eksterne internationale fagkyndige referees. Formændene for de enkelte paneler dannede et indstillingsudvalg, som afgav den endelige indstilling til rådet. Rådet tog indstillingsudvalgets forslag til efterretning uden diskussion.

Initiativer i forbindelse med den tidligere strategiplan er for nogles vedkommende blevet evalueret ved en ekstern slutevaluering.

Et eksempel herpå er initiativet „Teknik og Samfund“.

I forbindelse med den igangværende strategiplan har rådet i bevillingsskrivelserne åbnet mulighed for, at der foretages en slutevaluering.

Rådet anvender følgende interne retningslinier ved brug af eksterne bedømmere: Valget af eksterne bedømmere drøftes og beslutes i rådets plenum, evt. efter indstilling fra den fagligt relevante sektion. Når de eksterne bedømmere er udpeget, kontakter rådsmedlemmerne de relevante personer. Når den enkelte bedømmers accept foreligger, tager sekretariatet sig af det videre forløb. Såfremt der i forbindelse med gennemførelsen af evalueringen er behov for at stille konkrete faglige spørgsmål til evaluаторerne, udformer rådsmedlemmerne ligeledes disse. I forbindelse med evaluering af indkomne ansøgninger anvender rådet altid mindst 2 eksterne bedømmere til den enkelte ansøgning. I forbindelse med ansøgninger til opslåede prioriteringsområder nedsættes normalt et panel bestående af 2-3 bedømmere.

e. Statens Humanistiske Forskningsråd

I SHF er der ikke tradition for at anvende udefra kommende bedømmere i forbindelse med bedømmelse af ansøgninger. Rådet lægger ved sammensætningen af rådet vægt på, at alle fagområder er repræsenteret, og at rådet består af aktive forskere. På musikområdet har man tidligere anvendt et forhenværende rådsmedlem som ekstern fagkyndig på visse områder, fordi rådet ikke havde den fornødne fagkundskab.

I forbindelse med større satsninger som finansiering af centre har man dog i flere tilfælde i SHF anvendt eksterne bedømmere med henblik på evaluering af disse centre.

Som eksempel kan nævnes, at rådet foranstaltede såvel en ekstern midtvejs- som slutevaluering af Det første Humanistiske Forskningscenter ved Københavns Universitet, 1986-90. Centrets bevilling var på ca. 16 mio. kr. over en 5-årig periode.

Et andet eksempel er Det tredje Humanistiske Forskningscenter „Menneske og Natur“ ved Odense Universitet (HFMN). Centret påbegyndte sin virksomhed i april 1992. Centrets basisbevilling er finansieret af Miljøministeriet og SHF, der hver har afsat 10 mio. kr. over en 5-årig periode. En ekstern faglig følgegruppe, nedsat af SHF, bestående af tre medlemmer, udførte en midtvejsevaluering af centret i slutningen af 1994. Evalueringen blev udført på baggrund af en selvevaluering, herunder høring af brugere, besøgsrunde på HFMN, individuelle interviews med de videnskabelige medarbejdere og baggrundsmateriale.

f. Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd

STVF har som nævnt (afsnit 9.2.) supplerende nedsat 5 faste kommissioner, der hver har 5-7 medlemmer. Af disse er ét medlem samtidig rådsmedlem, mens de øvrige rekrutteres fra de relevante miljøer. Kommissionerne er i henhold til deres forretningsorden fagligt rådgivende for rådet.

I STVF følges den praksis, at råds- og kommissionsmedlemmer såvidt muligt anvendes til indledende beskrivelse af fagområderne og behandling af ansøgninger.

Et eksempel på, at rådet har anvendt eksterne bedømmere i forbindelse med bedømmelse af ansøgninger, findes i rammeprogrammet Organisk-kemisk syntese, hvor alle væsentlige forskningsmiljøer i Danmark deltog i programmet. I forbindelse med overgangen fra den tidligere strategiplan til den nuværende omdefinerede rådet programmets område, og det ønskede at reducere antallet af deltagende forskergrupper til 3-4. Efter at opslag var udsendt, fremkom der en fælles ansøgning fra alle de 7 grupper, som havde deltaget i det tidligere rammeprogram. Rådet sendte ansøgningen til bedømmelse hos eksterne bedømmere, idet rådet anmodede om en særskilt vurdering af hver enkelt gruppes bidrag til ansøgningen. Rådet vurderede, at når der var tale om et begrænset område, hvor alle fagligt direkte kompetente miljøer var ansøgere, var det med de givne forudsætninger særlig vigtigt med en international vurdering af grupperne.

Et andet eksempel er rammeprogrammet Integrerede Produktionssystemer. Rådet anså sig for kompetent. Men der var tale om et meget begrænset forskningsområde, hvor der var indkom-

met 3 ansøgninger. Rådet ville imødegå eventuel kritik af den interne beslutningsproces og sendte derfor ansøgningerne til eksterne bedømmere.

I forbindelse med evaluering af igangværende aktiviteter anvender rådet altid eksterne bedømmere til vurdering af projekterne. Undtagelsesvis anvendes danske forskere, såfremt de er internationalt anerkendte kapaciteter på området, eller evalueringen forudsætter et særligt kendskab til det danske forskningsmiljø.

Et eksempel på det sidste er effektevalueringer, hvor det er samarbejdsrelationerne mellem forskere og brugere (oftest i erhvervslivet), som er udgangspunktet. Det kræver ikke en dybtgående faglig indsigt, men til gengæld viden om hvordan samarbejdsmekanismerne virker med hensyn til forskningens betydning for anvendelsesorienterede formål hos brugerne. Derfor baseres effektevalueringer overvejende på medvirken fra danske sagkyndige.

Det eneste eksempel fra STVF er rapporten „Forskningscentres og rammeprogrammers formidlingsaktiviteter“, som er udarbejdet for rådet af en seniorforsker. Rapporten indeholder overvejende statistisk materiale.

Ofte er der behov for at gå mere i dybden, hvor man ved hjælp af interviews af både forskere og brugere i betydeligt omfang forsøger at blotlægge kvalitative karakteristika af generel betydning for opnåelse af effekter.

Et eksempel er slutevalueringen af det tværrådslige fødevareteknologiske program 1991-95 (FØTEK1), hvor evalueringen blev udliciteret til et konsulentfirma.

STVF har foretaget en international midtvejsevaluering af de fem ingeniørvidenskabelige centre (IVC) og 13 rammeprogrammer, der blev iværksat i forbindelse med virkeliggørelsen af Strategiplanen for 1993-1997. Der er tale om 5-årige forskningsaktiviteter med en samlet bevilling på ca. 80 mio. kr. i 1995. Hver IVC blev bedømt af tre eksterne bedømmere, mens to eksterne bedømmere vurderede rammeprogrammerne.

Grundlaget for evalueringen var de oprindelige forskningsplaner, som udløste bevillinger fra rådet, og detaljerede statusrapporter udarbejdet efter anvisninger fra rådet, således at indholdet svarede til de evalueringselementer, der indgik i kommissoriet for evalueringsgrupperne. Evalueringsproceduren foregik skriftligt. Der var enkelte bedømmere, som gerne ville have været på site visits.

STVF har i sin løbende fondsvirksomhed ingen procedure i forbindelse med anvendelsen af eksterne bedømmere, men fastlægger proceduren konkret i hvert enkelt tilfælde.

g. Forskningsrådsprofessorater

Stillingtagen til ansøgninger om forskningsrådsprofessorater sker i fagkyndige bedømmelsesudvalg. Forskningsrådenes procedure følger reglerne i bekendtgørelse nr. 53 af 30. januar 1990 om forskningsrådenes tildeling af professorstipendier. I disse udvalg er der hyppigt deltagelse af udenlandske forskere.

h. Tværrådslige aktiviteter

Forskningsrådenes tværrådslige satsninger karakteriseres ved at være meget store økonomiske satsninger inden for et afgrænset fagligt område, hvor der uddeles et begrænset antal store bevillinger. Ofte vil der derfor opstå en situation, hvor alle relevante miljøer i Danmark er potentielle ansøgere til det pågældende program.

Om tværrådslige aktiviteter, se også afsnit 5.3 (småtryk) ovenfor.

Forskningsrådenes Formandskollegium vedtog i marts 1995 med tilslutning fra 5 ud af de 6 forskningsråd „Forskningsrådenes retningslinier for iværksættelse af tværrådslige aktiviteter“, der indeholder et fælles proceduregrundlag for iværksættelse af tværrådslige aktiviteter (se bilag 7). SNF har ikke kunnet tiltræde disse retningslinier.

I forbindelse med gennemførelsen af tværrådslige satsninger nedsætter Formandskollegiet en arbejdsgruppe, der består af rådsmedlemmer fra de deltagende råd. Arbejdsgruppen er ansvarlig for planlægning, iværksættelse, gennemførelse og opfølgning af de tværrådslige aktiviteter. Retningsliniernes vigtigste regler om anvendelsen af eksterne bedømmere fremhæves nedenfor:

- Hvis arbejdsgruppen mangler fagkyndig ekspertise til inspiration eller til udredning/beskrivelse af bestemte problemstillinger i idéfasen (Idé til tværrådsligt forskningsprogram), kan gruppen høre/indkalde bidrag fra relevante nationale eller internationale fagkyndige på området.

- Hvis et forskningsråd på grund af habilitetsproblemer ikke er i stand til at udpege et fagkyndigt medlem til arbejdsgruppen, kan den ene af rådets 2 repræsentanter være en ekstern (evt. international) habil fagkyndig.

- Arbejdsgruppen kan bestemme, at forslaget til forskningsindsats samt gennemførelsen skal ud til høring inden iværksættelsen af programmet. Dette sker bl.a. for at give de forskningsmiljøer, der har en væsentlig interesse i det pågældende forskningsområde, mulighed for at vurdere og påvirke beskrivelsen af forskningsområdet.

- I forbindelse med behandlingen af ansøgningerne skal samtlige ansøgninger sendes til eksterne bedømmere, såfremt blot ét medlem af arbejdsgruppen finder det nødvendigt. Undtaget er dog de ansøgninger, hvor der i gruppen er enighed om at give et afslag.

- Ansøgninger sendes til eksterne bedømmere, hvis der i arbejdsgruppen ikke er den fornødne ekspertise til at vurdere en ansøgning, jf. rådernes almindelige praksis. Såfremt en eller flere ansøgninger har været sendt til udefra kommende bedømmere, udarbejdes indstillingen først, når arbejdsgruppen har genforhandlet ansøgningerne i lyset af udtalelserne fra de nævnte bedømmere.

- Arbejdsgruppen kan ligeledes beslutte at iværksætte en evaluering undervejs i projektløbet.

- I forbindelse med afslutningen af projektet evalueres projektet ved ekstern evaluering, såfremt det har været et vilkår for bevillingen.

- Udformningen og omfanget af den afsluttende evaluering vil afhænge af karakteren af den pågældende tværrådslige aktivitet. Det vil således være afgørende for valg af evalueringsform, om det er en bevilling til et større center, en mindre forskergruppes projekt, et netværk, ansættelse af gæsteprofessorer m.v. Arbejdsgruppen træffer beslutning om karakteren og omfanget af evalueringen i forbindelse med afslutningen af de bevilgede projekter. Beslutningen træffes på baggrund af:

- a. de vedtagne evalueringskriterier,
- b. eventuelle selvevalueringer, og
- c. en drøftelse af formålet med evalueringen, herunder om den overvejende vil have bagudrettet eller fremadrettet karakter.

- Arbejdsgruppen udpeger det nødvendige antal eksterne bedømmere og formulerer opgaven til de udvalgte bedømmere.

Der er lang tradition for, at forskningsrådenes tværrådslige indsatser evalueres af eksterne bedømmere ved midt- og slutevalueringer. Det er derimod ikke lige så almindeligt, at ansøgninger til et tværrådsligt forskningsprogram sendes til eksterne bedømmere.

Nedenfor nævnes en række eksempler på tværrådslige forskningsprogrammer, hvor eksterne bedømmere er anvendt:

I forbindelse med behandlingen af ansøgninger i opfølgningen af BIOTEK-programmet (Det Biotechnologiske Forsknings- og udviklingsprogram), der er en tværrådslig satsning med deltagelse af SNF, SSVF, SJVF og STVF, benyttede man udefra kommende bedømmere til bedømmelse af ansøgningerne. Der var fem eksterne bedømmere, som bistod udvalget gennemgående i forbindelse med de 2 ansøgningsrunder, der blev gennemført. Bevillingen er i 1996 i alt 70 mio. kr. De eksterne bedømmere stillede for hver enkelt ansøgning forslag om yderligere bedømmere, således at der for hver ansøgning var mindst to. Forslagene blev godkendt af udvalget.

Den afsluttende faglige behandling skete på et møde med deltagelse af de fem førstnævnte udefra kommende bedømmere, således at det blev klarlagt i denne fase, hvem der var absolut støtteværdige, hvem der evt. burde modtage støtte, og hvem der stod svagere. Den afsluttende indstilling til forskningsrådene blev besluttet af udvalget alene.

Proceduren skal ses i sammenhæng med, at BIOTEK-udvalget består af en habil - ikke-fagkyndig del og et samlet udvalg, hvor også fagkyndige, inhabile medlemmer er med. De inhabile medlemmer var afskåret fra at deltage i såvel forbehandlingen af de enkelte ansøgninger som i udvalgets afsluttende drøftelse, hvor den samlede indstilling om midlernes anvendelse blev fastlagt.

I forbindelse med det forudgående BIOTEK II (1991-1995) blev ansøgningerne sendt til udefra kommende bedømmere. Bevillingerne til BIOTEK II var i 1994 84 mio. kr. Som et led i bedømmelsen af ansøgningerne kom panelet af udefra kommende bedømmere til Danmark i en uge, hvor de tog rundt til alle ansøgerne på site visit for at vurdere miljøets lødighed samt stille uddybende spørgsmål. På denne baggrund afgav panelet sin indstilling. I forbindelse med midtvejsevalueringen af BIOTEK II ønskede forskningsrådene at trække på de samme bedømmere igen. Dette lykkedes i vidt omfang.

Midtvejsevalueringen af BIOTEK II blev foretaget af et panel, hvis sammensætning er illustrativ for rådernes anvendelse af paneler. Det bestod af: Formand, prof. Raymond Dedonder, l'Institut Pasteur, Paris, prof. Uli Hackseil, Astra Arcus AB, Södertälje, prof. Lars Rask, Institutionen för Celleforskning, Sveriges Landbruksuniversitet, Uppsala, prof. Karel C.A.M. Luyben, Technical University of Delft, prof. Barry Robson, Proteus Molecular Design Limited, Proteus House, Macclesfield, prof. Charles Kurland, Institut för Molekylärbiologi, Uppsala Universitet, prof. Ab van Kammen, University of Agriculture, Wageningen, prof. Jostein Goksøyr, Department of Microbiology and Plant Physiology, Bergen, og prof. Carl H. Heldin, Ludwig Institute for Cancer Research, Uppsala Branch, Uppsala.

FØTEK1 (1990-1994) og 2 (1995-1998) (Det fødevareteknologiske forsknings- og udviklingsprogram) er tværministerielle programmer med deltagelse af SSVF, SJVF, SSF, STVF samt Landbrugs- og Fiskeriministeriet og Erhvervsministeriet. Bevillingerne til **FØTEK** var i 1994 51 mio. kr. Det er et særkende, at der foruden større forskningsrådsbevillinger til centre og rammeprogrammer m.h.p. at sikre den forskningsmæssige basis for programmet også ydes støtte fra de erhvervsrettede ministerier til samarbejdsprojekter, hvori offentlige institutter normalt deltager.

Forskningsrådenes udvalg på området (**FELFO**) er sammensat som **BIOTEK-udvalget**. For forskningsrådsbevillingerne i **FØTEK2** er der anvendt eksterne bedømmere - mindst 2 pr. ansøgning, og afgørelserne er truffet på lignende måde som i **BIOTEK**.

Samarbejdsprojekterne behandles løbende. Her fungerer det samlede **FELFO** som rådgiver for de erhvervsrettede ministerier, som er modtagere af ansøgningerne. I **FELFO's** behandling iagttages de almindelige habilitetsregler, hvor man er inhabil i „egne“ sager.

Eksempelvis kommer to af de fagkyndige medlemmer fra institutter, som medvirker i Levnedsmiddelcentret (LMC), som også i sådanne projekter er en „stor kunde“. Konsekvensen er således, at disse to medlemmer ikke deltager i behandlingen af ansøgninger, hvori LMC medvirker.

FØTEK1 blev midtvejsevalueret i 1993 af et internationalt panel bestående af 8 forskere fra 6 lande. Programmets koordinationsgruppe fungerede som styregruppe. I evalueringen indgik site visits over 3 dage. Dagen før var der møde med styregruppen, hvori indgik uddybning af kommissoriet for panelet. Rapporten blev for hvert fagligt delområde skrevet af de enkelte medlemmer af panelet i udkastform, som herefter blev justeret af paneformanden. Den endelige rapport blev godkendt af panelet ved skriftlig procedure og publiceret uændret med et forord fra styregruppen.

PIFT, Forskningsprogram for Informatik og Informationsteknologi, der er et tværrådsligt program med deltagelse af SNF, STVF og SJVF. Programmet løb i perioden 1991-1995, i hvilken der blev bevilget næsten 200 mio. kr. Programmet efterfølges af en opfølgning af programmet. Programmet blev i 1993 midtvejsevalueret af et internationalt panel bestående af 8 forskere fra 6 lande. Fremgangsmåden var i øvrigt den samme som under **FØTEK**.

MUP I, Det materialeteknologiske forsknings- og udviklingsprogram, der er et tværministerielt forskningsprogram med deltagelse af SNF og STVF samt Erhvervsministeriet. Forskningsrådene har afsat 195 mio. kr. i perioden 1988-92.1 MUP blev der oprettet 5 centre (heraf 1 opdelt i 2 delcentre), hvori deltog institutter og virksomheder. Der blev foretaget en evaluering.

ring af centrene i 1991 ved hjælp af et internationalt panel med 5 forskere fra 4 lande, suppleret med en dansk næstformand med forskningsmæssig baggrund. Der henvises i øvrigt til FØTEK-proceduren, der er beskrevet ovenfor.

Pesticidforskning, der er en tværministeriel indsats med deltagelse af STVF, SNF, SSVF og SJVF samt Landbrugs- og Fiskeriministeriet og Miljøstyrelsen. Fra Forskningsrådene er afsat 14,5 mio. kr. over en 5-årig periode. Programmet er igangsat i 1995 og forventes afsluttet i år 2000. Programmet administreres i Forskningsrådene. I forbindelse med bedømmelsen af de indkomne ansøgninger sendte arbejdsgruppen to ansøgninger til eksterne bedømmere p.g.a. manglende fagkundskab. Den udefra kommende bedømmer deltog under behandlingen af ansøgningerne i udvalget. Arbejdsgruppen forventer at iværksætte en midtvejsevaluering af programmet i 1998. Det er besluttet at benytte eksterne bedømmere.

Menneske, landskab og biodiversitet er en tværrådslig indsats med deltagelse af SNF, SHF, SSF og SJVF. Forskningsrådene har afsat 8 mio. kr. pr. år fra 1994-1999. Arbejdsgruppen planlægger en midtvejsevaluering af programmet. Det er besluttet at benytte nordiske eksterne bedømmere.

9.5. Fordele og ulemper ved anvendelse af eksterne bedømmere - indenlandske og udenlandske

Der er klare *fordele* ved anvendelse af eksterne bedømmere (eksterne referees), herunder især udenlandske bedømmere.

Hvis de udenlandske bedømmere fungerer optimalt og bliver anvendt optimalt, vil de kunne sikre, at forskningsbevillinger i Danmark kun gives efter faglige kvalitetskriterier.

De vil kunne sikre mod indspisthed og „venneforskning“, som er en risiko i de forholdsvis små forskningsmiljøer, vi har i Danmark. En udenlandsk bedømmer er formodningsvis upartisk i forhold til de danske miljøer og vil kun interessere sig for den faglige kvalitet i forskningen og de forskningsprojekter, hvortil der søges støtte.

Eksterne bedømmere har i en række tilfælde afhjulpet en mangel på fagkyndige og habile rådsmedlemmer og har derved muliggjort en sagsbehandling, der både er kvalificeret og i overensstemmelse med forvaltningslovens habilitetsbestemmelser.

Ideelt set vil kvaliteten af dansk forskning også kunne blive forbedret ved en øget anvendelse af udenlandske bedømmere. For det første vil det lægge et pres på danske forskere, når disse i en ansøgningssituation vil bli-

ve vurderet efter udenlandske standarder. For det andet vil de udenlandske bedømmere - ved deres kommentarer i evalueringer o.lign. - kunne virke inspirerende og fremme fornyelse i dansk forskning.

Imidlertid er der også adskillige *problemer og ulemper* ved anvendelse af udenlandske bedømmere. Det er urealistisk at forvente, at alle problemer om indspisthed automatisk er løst ved anvendelse af udenlandske bedømmere. De internationale forskningsmiljøer er ikke i alle tilfælde store, og mange danske forskere har - f.eks. fra udlandsophold - forbindelser i udlandet.²² For visse fag er det af sproglige grunde kun muligt at trække på nordiske bedømmere. Inden for sådanne fagområder vil alle betydende forskere typisk personligt kende hinanden og hinandens miljøer. Det vil ofte være endnu sværere at gardere sig mod venskaber på tværs af landegrænserne, fordi de typisk ikke er kendte, i modsætning til venskaber mellem danske forskere.

Man skal også være opmærksom på, at det i hvert fald i visse tilfælde er et stort arbejde for udlændinge at skulle sætte sig ind i et forskningsprojekt, som foregår i et land, han ikke kender til. Det siges da også i forskningsmiljøerne, at man af og til har oplevet en vis overfladiskhed fra udenlandske bedømmere.

I nogle tilfælde har man oplevet bedømmelser med fejl i de faktuelle beskrivelser - som regel mindre fejl, men de svækker bedømmelsens autoritet, især i forhold til den bedømte, hvis bedømmelsen er forbeholden.

Eksempelvis blev sådanne fejl i en bedømmelse af en ansøgning om basismidler fra bioteknologiprogrammet kraftigt fremført i den bedømte gruppes klage over bedømmelsen.

Det er ligeledes ofte vanskeligt at prioritere mellem ansøgninger, som er bedømt af forskellige eksterne bedømmere, fordi disse har forskellig sproglig stil. Der synes at være en tendens i retning af devaluering af „karaktergivningen“, således at f.eks. bedømmelsen „very good“ i nogle forskningsorganisationer betragtes som en noget forbeholden bedømmelse. Denne tendens slår naturligvis igennem med forskellig styrke fra bedømmer til bedømmer.

Det kan endvidere være (for) vanskeligt for eksterne bedømmere på den korte tid, der er til rådighed, at sætte sig tilstrækkeligt godt ind i de danske forskningsmiljøers kvalitet og behovet for forskning på det pågældende område i Danmark. Det er ikke realistisk at forvente, at bedømmerne - inkl. hjemmelæsning af materiale om de enkelte miljøer, besøg her i landet med

22. Jf. herved den norske rapport „Habilitet og tillit i Norges forskningsråd“, s. 13.

møder med arrangørerne og besøg ved miljøerne samt udarbejdelse af rapport - vil kunne afsætte mere end 2-3 fulde arbejdsuger til evaluering af et fagområde. Selv om opgaven er begrænset til at bedømme miljøer, og ikke enkeltforskere, kan processen - når det drejer sig om større fagområder - blive så forceret, at opgaven ikke løses optimalt.

11989 gennemførte Planlægningsrådet for Forskningen en evaluering af den danske miljøforskning - altså et ganske stort fagområde. Selv om der blev lagt en betydelig arbejdsindsats i evalueringen fra såvel rådsorganisationen som fra evalueringspanelerne, kritiserede et betydeligt antal af de bedømte miljøer, at panelernes besøg var for kort, og at der som følge heraf var væsentlige fejl i bedømmelsesgrundlaget. Udvalget kan ikke tage stilling til, om kritikken var korrekt, men har noteret sig, at den blev rejst.

De udenlandske bedømmere vil - som yderligere et problem - også have vanskeligt ved at se en projektansøgning i dens rette sammenhæng. Eksempelvis vil de vanskeligt kunne vurdere, om dansk erhvervsliv har et særligt behov for den pågældende forsknings resultater.

Ud fra hidtidige erfaringer er det heller ikke ganske let at få internationalt anerkendte, udenlandske forskere til at påtage sig bedømmerfunktionen. Den tid, de anvender til bedømmelse, går fra deres egen forskningstid. Der kan derfor af og til fornemmes en vis træthed over for anmodninger om at påtage sig funktionen. Skal der i stor udstrækning anvendes udenlandske bedømmere, kan dette derfor kun ske, hvis arbejdet honoreres.

Det er ligeledes en erfaring, at anvendelse af eksterne bedømmere vil forlænge sagsbehandlingstiden væsentligt. Typisk er der tale om en forlængelse på mindst 2-3 måneder.

Hvis anvendelsen af udenlandske bedømmere skal have nogen mening, må man fra forskningsrådenes side skaffe dem et gennearbejdet grundlag. Det er ikke nok at give dem et kort resumé af forskningsprojektets hovedindhold og eventuelt lade dem komme på et kort besøg her i landet. Det er klart, at det grundige forberedelsesarbejde, som forskningsrådene og deres sekretariat må udføre for at sikre et ordentligt evalueringsgrundlag, vil være omkostningskrævende.

Også af andre grunde kan det være forbundet med store omkostninger at anvende eksterne bedømmere. Forskningsrådene foretog i 1993 en vurdering af omkostningerne ved en anvendelse af eksterne bedømmere ved behandlingen af alle ansøgninger (bortset fra „bagatelansøgninger“). Resultatet blev en meromkostning på 13,3 mio. kr. pr. år. Det skal understreges, at dette tal er behæftet med meget betydelig usikkerhed, især fordi der fort-

sat er diskussion om nødvendigheden af at honorere bedømmerne og i givet fald om niveauet for honoreringen. I Forskningsrådenes vurdering indgik en honorering på 1.500 kr. pr. bedømmelse og 2 bedømmere til hver ansøgning. Bedømmelse af enkelte ansøgninger er inden for nogle områder gratis, idet det betragtes som gensidige faglige tjenester. Men såfremt der er tale om bedømmelse af ansøgninger inden for et helt program, må der almindeligvis påregnes udgifter til honorar afhængig af opgavens størrelse.

9.6. Eksterne bedømmere bør inddrages i videre omfang

Ved en stillingtagen til, hvorvidt eksterne bedømmere bør anvendes i videre omfang end nu, deler udvalget sig i et flertal og et mindretal.

Flertallet består af 1b Bondebjerg, Henrik Zahle, Knud Østergaard og Karsten Revsbech. Mindretallet udgøres af Peter Roepstorff.

Mindretallet (Peter Roepstorff) har i afsnit 11 nedenfor givet en samlet redegørelse for sit syn på anvendelse af eksterne bedømmere m.m.

Udvalgets flertal er af den opfattelse, at eksterne bedømmere bør anvendes i større omfang end nu på grund af de fordele, dette indebærer (afsnit 9.5. ovenfor).

Imidlertid er der, som det fremgår af samme afsnit (9.5.), også betydelige ulemper forbundet med anvendelse af eksterne bedømmere. Sådanne bedømmere bør derfor ikke anvendes ukritisk, men kun hvor fordelene klart overstiger ulemperne.

9.7. Der bør gennemføres forsøgsordning med ekstern bedømmelse

På den baggrund foreslår udvalgets flertal (se afsnit 9.6. indledningen), at der gennemføres en forsøgsordning med øget anvendelse af eksterne bedømmere.

Et sådant *iorsøg vil give mulighed for at vurdere fordele og ulemper ved anvendelse af eksterne bedømmere i praksis.*

Udvalget anbefaler, at hvert forskningsråd hvert år i forsøgsperioden - med henblik på at indhøste erfaringer - lader *mindst 10 pct. af de indkomne ansøgninger gå til ekstern bedømmelse.*

Det må tilstræbes, at det overvejende er de største ansøgninger, som går

til ekstern bedømmelse. Der bør være et rimeligt forhold mellem det administrative apparat, der sættes i gang med henblik på ekstern bedømmelse, og den størrelse, ansøgningen har.

Som bilag 8 til nærværende betænkning er vedlagt en oversigt over, hvor mange ansøgninger hvert forskningsråd m.v. modtog i 1995. Herudfra kan man danne sig et indtryk af, hvor mange ansøgninger hvert forskningsråd skal sende til ekstern bedømmelse pr. år. For STVF vil det eksempelvis være ca. 20 pr. år, mens det for SNF vil være ca. 62 pr. år.

Som det fremgår af taloplysningerne i bilag 8, vil en regel om, at 10 pct. af ansøgningerne skal til ekstern evaluering, ikke i almindelighed føre til, at ansøgninger på mindre end ca. 1 mio. kr. (totalbeløb) kommer til ekstern bedømmelse. Mindre ansøgninger går kun til ekstern bedømmelse, hvis der er en særlig begrundelse for at inddrage eksterne bedømmere (se om disse tilfælde, afsnit 9.8. nedenfor).

Også ansøgninger vedr. tværrådslige aktiviteter m.v. foreslås omfattet af 10 pct.-reglen, således at 10 pct. af de ansøgninger, der indkommer vedrørende et tværrådsligt program, skal sendes til ekstern bedømmelse.

Det anbefales, at *forsøget løber over 3 år*, startende 1. januar 1997. Det vil sige, at forsøgsperioden er 1997, 1998 og 1999.

De 10 pct. nævnt ovenfor indbefatter også ansøgninger, der går til ekstern bedømmelse af de grunde, som er nævnt nedenfor i afsnit 9.8. Det vil sige, at hvis et forskningsråd eksempelvis har ladet 2 pct. af ansøgningerne gå til ekstern bedømmelse som følge af en af grundene nævnt i afsnit 9.8., så skal kun yderligere 8 pct. sendes til ekstern bedømmelse efter 10 pct.-reglen i forsøgsperioden.

Ansøgninger om Ph.D.-stipendier o.lign. bør normalt ikke gå til ekstern bedømmelse. Disse sager er ikke tilstrækkeligt „tunge“. Hertil kommer, at Ph.D.-stipendier også ved universiteter og højere læreanstalter tildeles uden ekstern bedømmelse.

Hvor der er tale om få bevillinger og mange ansøgninger, vil det ofte være nødvendigt først at grovsortere, således at der i første runde sker en frasortering af mange ansøgninger, hvorefter der i anden runde kun er et mindre antal ansøgninger tilbage, som konkurrerer om én eller nogle få bevillinger. Under hensyn til de ovenfor (afsnit 9.5.) omtalte problemer, der er forbundet med anvendelse af eksterne bedømmere, bør man i denne situation kun sende de ansøgninger, der er med i den nævnte anden runde, til ekstern evaluering.

Afsnit 9.10. nedenfor indeholder en vurdering af merudgifter og merbelastning af rådsmedlemmerne ved gennemførelse af forsøget.

Som allerede nævnt har Peter Roepstorff afgivet en mindretalsudtalelse,

bl.a. vedrørende brug af eksterne bedømmere. Denne udtalelse findes i afsnit 11 nedenfor.

9.8. Anvendelse af eksterne bedømmere i andre tilfælde

Eksterne bedømmere bør i øvrigt inddrages i en række andre situationer. Som nævnt i afsnit 9.7. vil disse andre situationer tælle med, når forskningsrådet gør op, om den anbefalede, forsøgsmæssige 10 pct.-regel er overholdt.

9.8.1. *Hvis forskningsrådet mangler fagkundskab*

Hvis forskningsrådet mangler den fornødne fagkundskab til at vurdere en ansøgning eller indholdet af en sag i øvrigt, bør den vurderes af eksterne bedømmere.

Manglende fagkundskab i en sag kan eksempelvis være et resultat af, at et medlem er inhabilt ud fra reglerne, der er omtalt i afsnit 7 ovenfor.

Om der foreligger en situation, hvor forskningsrådet mangler fagkundskab, må afgøres af rådet selv.

9.8.2. *Midtvejs- og slutevalueringer af centre og programmer*

Ved store bevillinger til centre og programmer bør den hidtidige praksis med midtvejsevalueringer og slutevalueringer fortsætte. Midtvejs- og slutevalueringer kan også være relevante i andre tilfælde. Det må i disse situationer bero på formålet med evalueringen, hvorvidt der i det konkrete tilfælde skal foretages en evaluering af aktiviteten og i givet fald på hvilket tidspunkt af forløbet. Der må også tages hensyn til omfanget og karakteren af den pågældende forskningsaktivitet. Det er af betydning, om der er tale om en stor bevilling eller blot en mellemstor projektbevilling til en enkelt forsker.

En evaluering med henblik på eventuel fortsættelse af et projekt er en ideel evalueringssituation, fordi den allerede gennemførte del af projektet er et velegnet bedømmelsesgrundlag. Det skyldes, at det udgør en konkret erfaring vedrørende projektets indhold og funktionsdygtighed.

I nogle tilfælde er spørgsmålet afklaret i bevillingen, idet kravet om en evaluering fremgår som en bevillingsforudsætning. Det fremgår som tidligere nævnt bl.a. af forskningsrådenes retningslinier vedr. tværrådslige aktiviteter, at arbejdsgruppen ved udarbejdelsen af baggrundspapir bør overveje, hvorvidt aktiviteten skal evalueres (se bilag 7). Udvalget anbefaler, at det

enkelte råd på bevillingstidspunktet overvejer, hvorvidt den pågældende forskningsaktivitet bør evalueres.

Forslag til og formulering af selve de generelle satsningsområder bør normalt ikke sendes til ekstern evaluering. Det skyldes, at det næppe er realistisk med en ekstern evaluering af noget helt generelt. Endvidere er det næppe hensigtsmæssigt at inddrage udenlandske bedømmere i en sådan sammenhæng, idet satsningsområderne netop bør formuleres og fastlægges ud fra, hvad der har relevans i en dansk sammenhæng (hvad har dansk erhvervsliv, kulturliv etc. behov for). Det kan dog ikke udelukkes, at det i visse tilfælde kan være relevant at få foretaget en ekstern bedømmelse af forslag til generelle satsningsområder. Det kan eksempelvis måske være nærliggende, hvis områderne angår forskning, som kun ganske få forskere dyrker herhjemme. Der kan her være behov for sagkundskab udefra i fastlæggelses- og formuleringsfasen.

9.83. Særligt om inhabilitetstilfælde

Som nævnt i afsnit 7.4. ovenfor, kan det i tilfælde af inhabilitet i forskningsrådene være nødvendigt at inddrage eksterne bedømmere.

Dette er for det første relevant, hvor et forskningsråd ellers vil mangle fornøden fagkundskab. Dette er dækket af den foreslåede generelle regel under 9.8.1. ovenfor.

For det andet bør eksterne bedømmere efter udvalgsflertallets opfattelse anvendes til vurdering af større ansøgninger fra forskningsrådsmedlemmer. Det pågældende medlem er ganske vist inhabilt og er derfor udelukket fra sagens behandling, men det kan være vanskeligt for de øvrige medlemmer at tage stilling, herunder især at give afslag, uden at kunne henvise til resultatet af en ekstern bedømmelse (jf. om SSF's praksis, omtalt ovenfor i afsnit 9.4., pkt. d).

Hvad der er en større ansøgning i denne sammenhæng må afgøres af det enkelte forskningsråd. I SSF er det en ansøgning på 200.000 kr. pr. år og derover (jf. afsnit 9.4., pkt. d. ovenfor).

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd har den interne regel (praksis), at en ansøgning m.v. går til ekstern bedømmelse, hvis blot ét medlem kræver det på grund af habilitetsproblemer. Dette synes forholdsvis vidtgående, idet det indebærer, at et enkelt medlem kan styre forskningsrådenes og sekretariatets anvendelse af økonomiske ressourcer til sagsforberedelsen. Endvidere kan det indebære en risiko for ansvarsflygtigelse. (SSF har dog efter 2 års erfaringer med denne regel ikke oplevet, at reglen er blevet misbrugt).

Det rigtigste er derfor at henstille til forskningsrådene og sekretariatet,

at man indgående drøfter og overvejer forslag fra medlemmerne om, at en sag går til ekstern bedømmelse, hvor et medlem ikke findes inhabilt, men dog ligger på grænsen til inhabilitet.²³ Men således, at beslutningen træffes af forskningsrådet som helhed (og ikke blot af et enkelt medlem).

Som det fremgår ovenfor i afsnit 7.5., kan det forekomme f.eks. i forbindelse med den nærmere udformning af prioritetsområder o.lign., at så mange medlemmer er inhabile, at rådet mister sin beslutningsdygtighed. Her må medlemmerne så - undtagelsesvis - medvirke trods inhabilitet. I sådanne situationer bør samtlige forslag og ansøgninger m.v. så vidt muligt gå til ekstern bedømmelse.

Når et prioritetsområde m.v. er fastlagt, og ansøgningerne er indkommet, bør følgende gælde: Inden for et prioritetsområde eller andre områder, hvor rådet har fastlagt økonomiske eller antalsmæssige begrænsninger, skal alle ansøgninger, der (i sidste udvælgelsesrunde) indgår i direkte indbyrdes konkurrence (se afsnit 7.1., pkt. o., ovenfor) sendes til ekstern bedømmelse, såfremt et eller flere rådsmedlemmer selv er ansøgere til puljen eller af andre grunde er inhabile i en sag, der indgår i den samlede prioritering.

I situationer, hvor det ikke er muligt for rådet at udpege et habilt fagkyndigt rådsmedlem til en rådsintern eller tværrådslig arbejdsgruppe, skal rådet udpege en ekstern (evt. international) habil fagkyndig.

9.9. Praktiske spørgsmål vedrørende eksterne bedømmere

I det følgende skal overvejes en række praktiske spørgsmål vedrørende udpegning og anvendelse af eksterne bedømmere.

9.9.1. Antal bedømmere

Det er udvalgets opfattelse, at der bør anvendes 2 bedømmere pr. ansøgning.

9.9.2. Fast korps af eksterne bedømmere?

De eksterne bedømmere, der skal anvendes af forskningsrådene, kan danne et fast korps eller udvælges fra sag til sag.

Et fast korps har mange fordele. Således ved man på forhånd, at de pågældende er villige til at påtage sig bedømmelsesopgaverne.

Desuden får de pågældende inden længe et kendskab til forskningsrådene og deres arbejde, hvad der vil gøre deres bedømmelser mere brugbare

23. Jf. „Habilitet og tillit i Norges forskningsråd“, 1993, s. 7 f. og 34.

og tilpassede til forskningsrådenes behov. Ligeledes vil inhabilitetsproblemer i selve forskningsrådene ved udpegningen blive neddæmpet ved anvendelsen af faste korps (fordi man ikke skal udpege fra gang til gang).

Faste korps har også ulemper. Især den, at de hurtigt bliver en del af et fast beslutningssystem. Herved opnår man ikke den inspiration til forskerne, som kan komme udefra ved en stadig anvendelse af nye bedømmere. Ligeledes er der en risiko for, at der kan opstå en vis indspisthed også med de faste eksterne bedømmere. Endelig vil alternative faglige anskuelser m.v. ikke kunne slå igennem, hvis faste bedømmere dominerer.

Udvalget vil derfor ikke fremsætte forslag om faste korps af bedømmere. Der vil ved at overlade spørgsmålet til forskningsrådenes praksis formentlig udvikle sig en vis tendens til at anvende „faste folk“. Denne tendens bør accepteres, men forskningsrådene bør til stadighed være opmærksomme på fornyelse af de „faste folk“.

9.9.3. Skal eksterne bedømmere være udlændinge?

Efter ovenstående er der intet til hinder for, at de eksterne bedømmere er danske forskere.

I debatten har der været lagt en del vægt på, at de eksterne bedømmere skal være udlændinge. Disse har da også visse fordele, idet de som oftest må formodes at være mere neutrale og „desinteresserede“ end danskere, ligesom de vil kunne tilføre fornyelse og inspiration. Endelig kan det være sundt for dansk forskning at blive sat under pres for at leve op til de internationale standarder, som udenlandske bedømmere vil anlægge.

Anvendelse af udlændinge har imidlertid også ulemper (se ovenfor afsnit 9.5.).

Udvalget finder derfor, at der ikke bør opstilles faste regler om anvendelse af udlændinge. Forskningsrådene bør, hvor det er muligt - det vil sige, hvor sprogproblemer m.v. ikke hindrer det - tilstræbe at anvende udenlandske bedømmere. Det bør dog ikke være et krav, at bedømmerne udelukkende er udlændinge.

9.9.4. Udpegningen af eksterne bedømmere

Som det allerede fremgår ovenfor, vil anvendelse af eksterne bedømmere ikke kunne løse alle habilitetsproblemer - heller ikke selv om bedømmerne er udlændinge.

Det bør naturligvis undgås at udpege inhabile bedømmere. Der bør her udvises betydelig omhu. Det kan ofte være vanskeligt at gennemskue personlige venskaber og andre relationer på tværs af landegrænserne.

I den norske rapport „Habilitet og tillit i Norges forskningsråd“, s. 14, siges herom:

„Mange forhold av betydning for „peer review“’s nøytralitet generelt, faller klart utenfor det rettslige habilitetsbegrepet spesielt. Men mange former for samarbeids-, venskaps-, motsetnings- og konkurranseforhold innen små, faglige nettverk kan likevel være så framtreddende og åpenbare, at de ut fra fvl. § 6, 2, ledd uten videre vil falle innenfor det lovbestemte inhabilitetsområde, f.eks. i tilfeller av åpne, faglige og/eller personlige motsetningsforhold, langt ut over vanlig faglig uenighet. Generelle motsetninger mellom „skoler“ og retninger vil sjelden skape rettslig inhabilitet, men hensynet til tilliten til behandlingen gjør dette til et viktig problemfelt innenfor det, vi har kalt rådets aktsomhetsområde. I mange situasjoner vil det åpenbart være vanskelig å trekke grensen mellom, når det er riktig å fratre fullt og helt, og når en bør legge vekt på å styrke tilliten til behandlingen ved f.eks. å innhente supplerende vurderinger, som ikke på samme måte kan være gjenstand for tvil, om der er uavhengige og nøytrale“.

Ved udpegningen gjelder i selve det udpegende forskningsråd samme habilitetskrav for forskningsrådets medlemmer som i andre sager (se afsnit 7 ovenfor). Vedrørende de habilitetskrav, som eksterne bedømmere skal opfylde, kan nævnes, at forvaltningslovens og (i denne sammenhæng måske mere relevant) uskrevede retsgrundsætningers regler om inhabilitet gjelder for disse bedømmere. Derimod er der næppe hjemmel til at fastsætte videregående, umiddelbart gældende habilitetskrav til de eksterne bedømmere i forskningsrådenes forretningsordener. Det skyldes, at en forretningsorden netop kun gælder for det pågældende organ og dets medlemmer m.v. Det foreslås derfor, at der i forretningsordenerne i stedet indsættes en bestemmelse om, at forskningsrådene (ved udpegningen m.v.) er forpligtet til at sikre, at eksterne bedømmere m.fl. opfylder samme habilitetskrav, som gælder for forskningsrådets egne medlemmer. (Se: Stk. 7 i bilag 1 nedenfor).

9.9.5. Honorar til eksterne bedømmere

Som det fremgår af afsnit 9.3. ovenfor, honoreres eksterne bedømmere (NSF) ikke i USA. Derimod betales et honorar i Norge og Sverige.

Udvalget anser det for realistisk, at en stigende anvendelse af eksterne bedømmere kun kan bringes til at fungere, hvis der betales honorar for arbejdet. Kun ved at betale for arbejdet kan man opnå så megen goodwill, at bedømmerne løbende vil påtage sig bedømmelsesopgaver.

Et honorar er også rimeligt, idet det må forventes, at arbejdet ofte skal foregå i forskernes fritid. Ellers går arbejdstiden fra bedømmerens egen forskningstid.

Honoraret kan sættes til ca. 1.500 kr. pr. bedømmelse, svarende til forskningsrådenes nuværende takster for ekstern bedømmelse.

9.9.6. Eksterne bedømmers skriftlige evalueringer sendes til ansøgerne o.lign.?

Det er et spørgsmål, om de vurderinger, som en ekstern bedømmer afgiver, skal sendes i kopi til den ansøger o.lign, hvis projekt bedømmelsen angår.

En sådan fremgangsmåde har mange fordele. Først og fremmest den, at ansøgeren kender grundlaget for sagens afgørelse og kan forholde sig til det. Endvidere kan danske forskere lære af udenlandske bedømmers vurderinger. På den anden side skal man være opmærksom på, at nogle udenlandske bedømmere formentlig ikke vil medvirke, hvis deres vurdering bliver sendt til ansøgerne o.lign.

Efter forvaltningsloven er det imidlertid næppe muligt at afslå en anmodning fra ansøgere o.lign. om at få aktindsigt i en (udenlandsk eller dansk) ekstern bedømmers vurdering af ansøgerens projekt. Afslag kan formentlig kun gives, hvis det med fuld sikkerhed kan påvises, at hele bedømmelsessystemet vil bryde sammen - på grund af bedømmernes manglende vilje til at medvirke - hvis der gives aktindsigt, jf. forvaltningslovens § 15, stk. 1 (afgørende hensyn til offentlige interesser) - og selv da er det tvivlsomt, om afslag kan gives.²⁴

I skrivelse af 24. november 1992 (j.nr. 1992-522-308) gav Justitsministeriet udtryk for, at der ikke i almindelighed er adgang til at begrænse partens aktindsigt i form af udeladelse af navne på fagkyndige bedømmere, der har afgivet udtalelse om forskningsprojekter m.m.

På baggrund af, at ansøgerne normalt selv kan bede om aktindsigt i vurderingen, og under hensyn til fordelene ved at fremsende de eksterne bedømmers vurderinger til ansøgere o.lign., foreslår udvalget, at der etableres den faste praksis, at de nævnte eksterne vurderinger fremsendes sammen med forskningsrådets afgørelse (som en del af begrundelsen).

Det er et spørgsmål, om der skal foretages partshøring vedrørende indholdet af de eksterne bedømmers vurderinger. I praksis vil svaret som altovervejende hovedregel være benægtende. Det skyldes, at bedømmelserne netop er vurderinger (og ikke faktiske oplysninger). De faktiske oplysninger, som foreligger i sagen, vil parten typisk være bekendt med, at myndighederne er i besiddelse af, bl.a. fordi parten som ansøger selv har indsendt dem. I helt særlige

24. Jf. herved Justitsministeriets skr. af 24. november 1992 (j.nr. 1992-522-308), s. 4.

tilfælde, hvor den eksterne bedømmelse bygger på faktiske forhold, som parten ikke er bekendt med, at myndighederne besidder (f.eks. fordi de er indhentet andetsteds) og/eller den eksterne bedømmers vurdering bliver lagt helt uprøvet til grund af forskningsrådet, kan der imidlertid være krav om partshøring.

9.10. Meromkostninger ved øget anvendelse af eksterne bedømmere (forsøgsordning)

Det er uundgåeligt, at øget anvendelse af eksterne bedømmere vil indebære forøgede økonomiske omkostninger og forøget belastning af forskningsrådenes medlemmer.

Forskningsrådenes sekretariat har udarbejdet nedenstående vurdering af, hvad det i afsnit 9.7. omtalte 3-årige forsøg vil indebære af øgede udgifter og belastning:

Forskningsrådene modtog i 1995 2.624 ansøgninger (excl. forlængelsesansøgninger inden for rammerne af igangværende støtteforløb). Såfremt det beslutes, at 10% af alle ansøgninger skal sendes til ekstern bedømmelse, er der tale om 262 ansøgninger. I flere råd anvendes allerede i dag i en vis udstrækning eksterne bedømmere til bedømmelse af ansøgninger. Det skønnes, at antallet af eksternt bedømte ansøgninger vil stige med ca. 200.

Ifølge forskningsrådenes interne regler om takster for honorar til udenlandske evaluatore ved skriftlig bedømmelse af enkeltansøgninger ydes et honorar på 1.500 kr. til hver bedømmer. Hvis der er tale om indbyrdes prioritering af et antal ansøgninger inden for et snævert fagområde, reduceres honoraret pr. ansøgning noget. Da denne situation langt fra vil være den typiske, regnes i det efterfølgende med 1.500 kr. pr. bedømmelse.

Det er forskningsrådenes praksis, at der anvendes to eksterne bedømmere til hver ansøgning.

Nedenfor beskrives arbejdsgangen i forbindelse med anvendelsen af eksterne bedømmere med henblik på at danne baggrund for et skøn over omfanget af merarbejde for rådsmedlemmerne og sekretariatet. Der er ikke taget hensyn til, at STVF på grund af sit kommissionssystem har en lidt anden arbejdsgang. Konsekvenserne af disse afvigelser anses for at ligge inden for usikkerheden på skønnene. Der er regnet med et gennemsnitligt antal forbehandlere på 2 pr. ansøgning.

Ved første behandling af ansøgningerne på rådsmødet træffes beslutning om, hvilke ansøgninger der skal sendes til eksterne bedømmere. Rådsmedlemmerne kommer med forslag til

eksterne bedømmere, der har den ønskede faglige profil. Herefter tager rådsmedlemmerne eller sekretariatet kontakt til de foreslåede bedømmere for at høre, om de er villige til at påtage sig bedømmelsesopgaven. Ofte kan det være nødvendigt med flere forsøg for at finde det antal bedømmere, der er behov for. Såfremt bedømmerne kommer fra f.eks. USA eller Australien, kan det være vanskeligt at få kontakt med dem, bl.a. p.g.a. tidsforskellen. Når bedømmerne er fundet, skal ansøgeren - når rådet bestemmer dette - have meddelelse om, hvem der er udpeget som bedømmere på ansøgningen, samt have mulighed for at gøre indsigelse mod udpegningen. Dette kan resultere i, at der må udpeges nye bedømmere. Materialet skal kopieres og sendes til de eksterne bedømmere. De eksterne bedømmere får sædvanligvis en frist på 1-1½ måned til at bedømme ansøgningen. Når bedømmelserne er indkommet, skal sekretariatet - når rådet bestemmer dette - sende en kopi til ansøgeren, der skal have mulighed for at kommentere bedømmelsen. Ansøgeren får ligeledes en frist. Ansøgning, bedømmelse og eventuelle kommentarer sendes til rådsmedlemmerne med henblik på endelig behandling på et møde. Efter at afgørelsen er meddelt til ansøgeren, må der forventes et øget antal henvendelser fra ansøgere, der ønsker en uddybning. Størstedelen af de eksterne bedømmelser er nemlig erfaringsmæssigt positive, og derfor vil et efterfølgende afslag - nødvendiggjort af rådets økonomi - formentlig medføre betydelig skuffelse.

Rådsmedlemmerne skal opspore og evt. træffe en aftale med de eksterne bedømmere. Antages det, at et rådsmedlem skal bistå i 100 ansøgningssager, og skønnes tidsforbruget til 2 timer pr. sag, bliver det samlede tidsforbrug for rådsmedlemmerne 200 timer. Den anvendte procedure betyder, at ansøgningerne skal behandles på to rådsmøder og kræver således længere mødetid. Hvis mødetiden forlænges med 15 minutter pr. sag, vil rådsmedlemmerne samlet bruge $200 \text{ (antal sager)} \times 15 \text{ (mødetidsforlængelse)} \times 15 \text{ (antal medlemmer i et råd)} = 45.000$ minutter = 750 timer mere end hidtil. Rådsmedlemmerne må ofte forberede sagen to gange, fordi der kan gå lang tid mellem første og anden behandling. Skønnes ekstra 30 minutter pr. sag for de to nærmeste fagkyndige medlemmer og 10 minutter pr. sag for øvrige medlemmer, bliver det samlede tidsmæssige merforbrug 633 timer.

Rådsmedlemmernes samlede merarbejde (for forskningsrådene under ét) kan således med et meget usikkert skøn sættes til 1.583 effektive timer pr. år, svarende til et årsværk, dvs. ca. 18 timer i gennemsnit pr. rådsmedlem.

På den anden side må det også indgå i vurderingen, at en ekstern bedømmelse kan indebære en forenkling af forskningsrådenes arbejde ved stillingtagen til ansøgninger. Dette medfører en begrænsning af det ovennævnte merarbejde, som dog vanskeligt kan opgøres præcist i timer.

Sekretariatet skal opspore og evt. træffe aftale med de eksterne bedømmere. Der skal foretages ekstra kopiering og forsendelse af ansøgningen til de eksterne bedømmere samt ekstra kopie-

ring og forsendelse i forbindelse med orientering af ansøgeren samt forberedelse af dobbeltbehandling på rådsmødet. Denne dobbeltbehandling og det øgede materiale må forventes at forlænge den samlede mødetid. Koordination og indsamling af materiale inden tidsfristen for udsendelse af mødedagsorden og bilag til møder vil blive sværere. Hertil skal lægges den tid, der går med at korrespondere med ansøgerne, med at rykke bedømmerne for deres vurderinger samt udbetale honorarer.

Et gennemsnitligt mertidsforbrug på 2 effektive arbejdsdage pr. ansøgning er sekretariatets bedste skøn baseret på de hidtidige erfaringer. Dette giver et samlet mertidsforbrug på 400 effektive arbejdsdage, svarende til 2 årsværk.

1 øvrigt må det i vid udstrækning forudsættes, at ansøgningen er udarbejdet på engelsk eller af ansøgeren foranlediges oversat. Såfremt dette ikke er tilfældet, kan ansøgningerne kun sendes til bedømmere, der forstår dansk, dvs. primært bedømmere fra nordiske lande. Dette vil ikke være hensigtsmæssigt. Dog vil det inden for visse faglige discipliner forekomme naturligt, at ansøgningen udformes på dansk og vurderes af danske eller nordiske bedømmere.

Det kan ikke udelukkes, at det for nogle ansøgere vil virke stødende, at ansøgninger til et dansk forskningsråd skal affattes på engelsk. Under alle omstændigheder vil et krav om, at ansøgninger skal udformes på engelsk, i en række tilfælde medføre et merarbejde for nogle ansøgere.

De samlede meromkostninger for sekretariatet pr. år ved 200 ansøgninger anslås på baggrund af ovenstående til:

Honorar til eksterne bedømmere:

200 x 2 x 1.500 kr.: 600.000 kr.

Forøget sekretariatsbistand:

2 årsværk: 650.000 kr.

Meromkostninger til husleje, kontorhold, edb m.v.: 200.000 kr.

I alt: 1.450.000 kr.

Rådsmedlemmernes mertidsforbrug er ikke prissat, fordi medlemmerne ikke honoreres for deres arbejde. Men tidsforbruget bør indgå i overvejelserne om øget brug af eksterne bedømmere.

9.11. Mindretalsudtalelse fra Peter Roepstorff om eksterne bedømmere

Peter Roepstorffs mindretalsudtalelse vedrørende anvendelse af eksterne bedømmere og andre spørgsmål er som nævnt optaget som afsnit 11 nedenfor.

10. Åbenhed i besl u t n i n g s p r o c e s s e n

Som yderligere et tiltag til styrkelse af tilliden til forskningsrådenes arbejde kan man forsøge at skabe fuld åbenhed i beslutningsprocessen.

En forbedring af begrundelsespraksis (afsnit 8.3. ovenfor) er et element i en sådan større åbenhed. I det følgende skal overvejes yderligere initiativer.

10.1. Åbne møder?

En mulighed kunne være at lade møderne i forskningsrådene foregå for åbne døre, som man eksempelvis kender det fra de styrende organer ved universiteterne m.v.

Her vil man imidlertid støde ind i et formelt problem. Det antages normalt i forvaltningsretten, at møder i den offentlige forvaltning som udgangspunkt er lukkede. Dette skyldes et hensyn til beslutningsprocessen. Det antages derfor at kræve lovhjemmel, hvis dørene skal åbnes. Det vil sige, at hverken ministeren (i forretningsordenen) eller forskningsrådene selv kan åbne dørene.

Ikke alle dele af retslitteraturen er lige kategoriske på dette punkt.²⁵ Under alle omstændigheder ligger det imidlertid klart, at man vil løbe ind i formelle problemer, hvis man søger at åbne dørene.

I øvrigt skal man være opmærksom på, at selv om det besluttet at åbne dørene, skal disse alligevel ofte lukkes i forbindelse med sager indeholdende personoplysninger eller eventuelt af hensyn til hemmeligholdelse af nye forskningsresultater under udvikling.

Der er heller ikke tvivl om, at en åbning af dørene reelt vil forstyrre den

25. Der henvises til Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 1994, s. 294 og 421, samt Nørgaard og Garde, *Forvaltningsret. Sagsbehandling*, 4. udg., 1995, s. 195 f.

uformelle beslutningsproces i forskningsrådene, der må betragtes som en fordel. De reelle beslutninger vil nemt blive flyttet til korridorerne eller til formøder o.lign.

10.2. Information om sagsgang og forbehandlere

I dag får ansøgerne ved henvendelse til sekretariatet oplysning om sagsgangen. Nogle råd har hidtil afvist at oplyse, hvem der er forbehandlere af en ansøgning. Formålet hermed er at hindre, at ansøgeren kontakter forbehandlere for at forsøge at lægge pres på dem forud for behandlingen i rådet. De pågældende råd henviser til, at rådene er kollegiale organer, der træffer beslutning i plenum.

Udvalget finder, at åbenhed om sagsbehandlingen kan reducere eventuel mistænksomhed hos en ansøger. Udvalgets flertal (udvalget med undtagelse af Peter Roepstorff) anbefaler derfor, at det i forbindelse med bekræftelse af modtagelsen af ansøgningen meddeles ansøgerne, at de ved henvendelse til sekretariatet kan få information om sagsgangen, herunder hvem der er forbehandlere af sagen. Hvis det er muligt at give et skøn over, hvornår en afgørelse kan forventes, bør dette gøres.

Det fremgår af rådernes informationsfoldere, at der må påregnes en behandlingstid på ansøgningerne på omkring 2 måneder. Derefter forløber yderligere indtil 1 måned, inden endeligt bevillingsbrev foreligger.

Udvalgets flertal anbefaler, at det samtidig over for ansøgerne skal kunne præciseres, at alle henvendelser vedrørende ansøgninger skal ske til forskningsrådets sekretariat og ikke til forbehandleren.

Peter Roepstorff kan ikke tilslutte sig forslaget om, at navne på forbehandlere oplyses til ansøgerne, se mindretalsudtalelsen afsnit 11 nedenfor.

10.3. Fastlæggelse af prioritetsområder

For så vidt angår fastlæggelse af initiativ- og prioritetsområder, er der allerede en betydelig åbenhed. Alle forskningsråd inddrager på den ene eller anden måde bredere kredse i udarbejdelsen af rådernes 5-årige strategiplaner - typisk i form af, at institutioner, fakulteter m.v. skriftligt opfordres til at fremsætte synspunkter og forslag til prioritering af fagområder.

Proceduren i SNF i forbindelse med den igangværende strategiplanlægning er lidt anderledes, idet det har været overladt til rådsmedlemmerne inden for de fagområder, som rådet omfatter, at beslutte, hvorledes man ville inddrage de faglige miljøer. De fleste rådsmedlemmer har besøgt de faglige miljøer i hele landet. Andre valgte at følge den almindelige procedure ved at sende opfordringer til universiteter, institutter og sektorforskningsinstitutioner m.m.

I STVF udarbejdes en faglig udredning forud for udarbejdelsen af selve strategiplanen. Udredningen offentliggøres, og rådet opfordrer til en offentlig debat. Der gennemføres en vurdering af det faglige oplæg på møder i ATV's (Akademiet for de tekniske Videnskabers) faglige grupper. I disse møder deltager et bredt udsnit af forsker- og brugerverdenen - 40-60 personer pr. møde. ATV udarbejder en rapport om mødernes forløb, som indgår i rådets faglige prioritering.

Rådene afholder løbende møder med rektorer/dekaner og ledere af sektorforskningsinstitutioner m.v., hvor overordnede problemstillinger drøftes. I flere råd benyttes disse møder til gensidig orientering af forløbet i strategiplansprocessen. I nogle råd fungerer møderne desuden som et forum for udveksling af idéer til strategiplan mellem råd og forskningsmiljøer.

Udvalget finder, at de beskrevne procedurer sikrer en høj grad af åbenhed om rådernes fastlæggelse af prioritetssområder. Udvalget vil dog anbefale, at miljøerne i alle tilfælde opfordres skriftligt til at kommentere og fremsætte forslag, også selvom der sker mundtlig henvendelse eller afholdes møder. Den skriftlige procedure giver bedre sikkerhed for, at alle får mulighed for at fremsætte kommentarer m.v. og gør det også nemmere af dokumentere proceduren.

Rådene kunne eventuelt også overveje, om rådernes „home page“ (se afsnit 10.5.) kan anvendes til at indbyde til debat om fastlæggelse af prioritetssområder - og i den senere fase med præcisering af det faglige indhold af et prioritetssområde.

10.4. Offentliggørelse af midtvejs- og slutevalueringer

Når rådene gennemfører evalueringer af større programmer m.v., offentliggøres evalueringsrapporten. Forinden har de evaluerede miljøer haft lejlighed til at kommentere evalueringen af deres eget miljø, og disse kommentarer optrykkes i rapporten. STVF har bl.a. offentliggjort midtvejsevalue-

ringerne af rådets større forskningsaktiviteter: 5 ingeniørvidenskabelige centre og 13 rammeprogrammer. Et andet af flere eksempler er midtvejs-evalueringen af det tværrådslige forskningsprogram *Forskningsprogram for Informatik og Informationsteknologi (PIFT)*.

Udvalget finder, at denne praksis tilgodeser kravet til åbenhed.

10.5. Generel information om beslutninger

Forskningsrådene udgiver en fælles årlig beretning om de enkelte råds og Formandskollegiets virksomhed.

I 1995 fik forskningsrådene deres egen „home page“ på World Wide Web (WWW). Denne indeholder informationer om forskningsrådenes virksomhed, bl.a. en nyhedsside med opslag af nye forskningsprogrammer og arrangementer. Siden indeholder desuden ansøgningsskemaer, årsberetninger og publikationer udgivet af rådene m.v.

Forskningsrådene offentliggør oplysninger om bevillinger ved kvartalsvis at indberette oplysninger om bevillingsmodtageres navn, adresse, projekttitel og bevilget beløb til DANDOK-basen. Basen har siden efteråret 1995 ligget på WWW. Tidligere krævede søgning i basen et password, der skulle rekvireres på Risø. Adgangsforholdene er således væsentligt forbedret.

I nær fremtid vil rådernes bevillinger blive offentliggjort på „home page’n“ i en særskilt kvartalsvis rapport. Herved lettes yderligere adgangen til oplysninger om rådernes bevillinger.

På længere sigt er det målet, at beskrivelsen af hver bevilling suppleres med et projektresumé. Dette kræver dog en videreudvikling af forskningsrådenes edb-system. Prisen og tidshorisonten herfor er endnu ikke afklaret.

Forskningsrådene udgiver ligeledes årligt en oversigt over bevillinger. Oversigten indeholder de samme oplysninger, som findes i DANDOK-basen. Oversigten kan rekvireres i sekretariatet. Hvis der viser sig interesse for en papirudgave af den ovennævnte kvartalsvise oversigt, vil dette også blive efterkommet.

SHF har siden 1987 udgivet Magasinet *Humaniora*, der udkommer 4 gange om året. Magasinet indeholder i hvert nummer en oversigt over givne bevillinger med oplysninger om bevillingshavers navn, adresse, projekttitel, bevilget beløb samt projektresumé.

STVF udgiver en „populær årsberetning“ med en populær beskrivelse af et udvalg af projekter, der modtager støtte fra rådet. Desuden indeholder beretningen korte debatindlæg om et aktuelt forskningspolitisk emne.

I forbindelse med uddeling af bevillinger inden for strategiske forskningsprogrammer udsender rådene ofte en pressemeddelelse. Udvalget foreslår, at dette bliver en fast procedure for alle sådanne bevillinger.

Udvalget anbefaler, at rådene overvejer at bringe endnu flere nyheder om rådernes beslutninger og anbefalinger på deres „home page“ og ligeledes overvejer en øget brug af pressemeddelelser.

11. Samlet mindretals- udtalelse fra professor Peter Roepstorff

Jeg er enig i den overvejende del af udvalgets overvejelser, og jeg kan fuldt ud tilslutte mig anbefalingerne vedrørende habilitetsspørgsmål. Men med hensyn til de øvrige anbefalinger er jeg meget bekymret for, at konsekvenserne bliver, at der lægges meget væsentlige yderligere arbejdsbyrder på rådsmedlemmerne.

Forvaltningsloven har givetvis som udgangspunkt, at sagsbehandling udføres af personer, der er ansat til at udføre de pågældende funktioner. En øget arbejdsbyrde for sådanne sagsbehandlere vil kunne kompenseres ved meransættelser. Denne mulighed foreligger ikke for rådsmedlemmernes vedkommende. Disses antal er fastsat ved lov, og de udfører rådsarbejdet dels i deres fritid og dels ved at tage af den tid, de ellers ville have til de opgaver, de er ansat til - herunder forskning. Det bør derfor undgås, at belastningen af rådsmedlemmerne øges. Ellers vil der med stor sandsynlighed opstå problemer med at rekruttere aktive og velmeriterede forskere til rådsarbejdet. Hvis dette sker, vil respekten for rådernes afgørelser - med rette - svækkes alvorligt.

Jeg tilslutter mig, at der anvendes eksterne bedømmere, når et råd savner fornøden habil fagkyndighed, når der er tale om særlig store ansøgninger, eller der foreligger særlige omstændigheder, der gør det ønskeligt at inddrage ekstern ekspertise. Men jeg finder det ikke velbegrundet at foreskrive, at en bestemt andel af de indsendte ansøgninger - f.eks. baseret på beløbsgrænser - skal sendes til ekstern bedømmelse, når der ikke er en saglig begrundelse herfor. En væsentlig øget anvendelse af eksterne referees vil ikke alene øge rådsmedlemmernes arbejdsbyrde, men vil også medføre en væsentlig længere sagsbehandlingstid. Ekstern bedømmelse medfører normalt mere end en fordobling af sagsbehandlingstiden.

Forslaget om, at ansøgerne kan få oplyst, hvilke rådsmedlemmer der er forbehandlere, kan - også selv om det præciseres, at henvendelser i sagen skal ske til sekretariatet - forudses at medføre, at adskillige ansøgere vil henvende sig telefonisk eller personligt til forbehandlerne, privat såvel som på arbejdspladsen, i håb om herved at forbedre deres chance for bevilling. Det er helt uacceptabelt, at ansøgerne således får mulighed for at lægge pres på forbehandlerne. Disse henvendelser vil være meget tidkrævende og vil periodevis yderligere belaste rådsmedlemmernes arbejds- og privatliv.

Afslag på ansøgninger bør naturligvis begrundes, og rådene bør forsøge at give mere individualiserede og konkretiserede begrundelser, hvor sådanne med rimelighed kan gives. Men det er et problem, at rådsbehandlingen af ansøgninger i vid udstrækning består af prioritering mellem gode ansøgninger, hvor afslagsbegrundelse ikke kan gives uden redegørelse for indholdet af de ansøgninger, der er blevet imødekommet. Af hensyn til rådsmedlemmernes tidsforbrug foreslår jeg, at rådene i sådanne tilfælde som hidtil oplyser, at ansøgningen er fundet støtteværdig, men at andre ansøgninger har opnået en højere prioritering. Det er i praksis heller ikke muligt at give begrundelse ved reduktion i forhold til det oprindeligt ansøgte beløb. Også her er der oftest tale om et skøn og en prioritering i forhold til andre ansøgninger. Det er mit indtryk, at de fleste forskere finder rådernes nuværende praksis tilfredsstillende og ikke har ønsker om uddybende begrundelser, når ansøgningen er fundet støtteværdig. I vedtægterne for Norges forskningsråd er det ligeledes fastlagt, at Norges forskningsråd er fritaget for forvaltningslovens regler om begrundelse (se afsnit 8.1. (småtryk) ovenfor)). Jeg foreslår, at en tilsvarende bestemmelse indsættes i den danske lov om forskningsråd.

12. Sammenfatning: Udvalgets konklusioner og anbefalinger

Strengere habilitetspraksis

Et hovedpunkt i udvalgets overvejelser har været forskningsrådenes habilitetspraksis.

Forskningsrådene skal naturligvis overholde reglerne i forvaltningsloven og uskrevne forvaltningsretlige regler vedrørende inhabilitet i den offentlige forvaltning. Disse regler overholder forskningsrådene i det store og hele allerede. I enkelte henseender er man endda muligvis gået videre, end forvaltningsloven kræver (se afsnit 5.3. ovenfor).

Forskningsrådene er overvejende sammensat af aktive forskere. Forskningsmiljøerne i Danmark er forholdsvis små, hvorfor der jævnligt vil være visse relationer mellem et eller flere af et forskningsråds medlemmer og ansøgeren m.v. Det er derfor nødvendigt, at habilitetspraksis i forskningsrådene er lidt strengere, end forvaltningsloven og uskrevne regler umiddelbart kræver. Kun herved kan der skabes fuld, berettiget tillid til, at forskningsrådenes afgørelser ikke påvirkes af uvedkommende hensyn.

Forvaltningsloven hindrer ikke, at der i forskningsrådenes forretningsorden fastsættes habilitetskrav, som er strengere end lovens egne (se afsnit 6.2.).

Det foreslås derfor, at der i forretningsordenen for forskningsrådene indsættes bestemmelser om inhabilitet i nogle tilfælde, hvor det formodes, at forvaltningsloven og uskrevne regler normalt ikke med sikkerhed medfører inhabilitet, eller hvor der er behov for at præcisere gældende regler om inhabilitet. Disse tilfælde er følgende:

- 1) Ansøger el.lign. er en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er ansat, og sagen har meget væsentlig betydning for ansættelsesstedet.
- 2) Ansøger el.lign. er en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder eller medlem af et ledende organ.
- 3) Ansøger el.lign. er en ansat ved en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder.
- 4) Ansøger el.lign. er leder af en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er ansat.
- 5) Ansøger el.lign. er ansat (men ikke leder) ved samme offentlige institution, fakultet eller institut m.v. som medlemmet (der ikke er leder af institutionen m.v.), og sagen har meget væsentlig betydning for medlemmets ansættelsessted eller for medlemmet selv eller en forskergruppe, som medlemmet er eller indtil for nylig har været deltager i.
- 6) Ansøger el.lign. er en forskergruppe eller deltager i en forskergruppe, som medlemmet er eller indtil for nylig har været deltager i.
- 7) Ansøger el.lign. er en person, som medlemmet for tiden er vejleder for eller har påtaget sig fremover at være vejleder for eller indtil for nylig har været vejleder for, eller som medlemmet står som anbefaler for.
- 8) Ansøger el.lign. er en ansat eller leder ved en privat enhed, hvor medlemmet er ansat, leder eller bestyrelsesmedlem m.v.²⁶

De nævnte inhabilitetsregler vil i særlige tilfælde skulle modificeres efter reglerne i forvaltningslovens § 3, stk. 2, og § 4, eller regler svarende hertil. (Se bilag 1: Stk. 3 i forslaget til inhabilitetsbestemmelser i forretningsordenen for forskningsråd).

Det foreslås i øvrigt, at der i et vist omfang anvendes eksterne bedømmere (eksterne referees) i tilfælde af inhabilitet (se nedenfor om generel anvendelse af eksterne bedømmere).

26. Delvist dækket af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3.

Bedre begrundelser

Udvalget har endvidere overvejet forskningsrådenes praksis vedrørende begrundelse. Rådene har udviklet en oversigt med 35 standardbegrundelser, der kan anvendes som et udgangspunkt i de enkelte sager.

Det er udvalgets flertals vurdering, at denne begrundelsespraksis endnu ikke i alle tilfælde fuldt ud opfylder forvaltningslovens krav. Det må efter udvalgsflertallets opfattelse kræves, at de mere standardprægede begrundelser uddybes noget i de enkelte sager, således at den begrundelse, der eksempelvis gives ved et afslag på en ansøgning, er tilpasset den konkrete ansøgning (individualiseret). Kun herved giver begrundelsen den forståelige forklaring til parten, som er et af begrundelsesreglernes hovedformål.

Som eksempel kan nævnes, at det ikke er tilstrækkeligt at anføre som begrundelse for et afslag, at forskningsrådet finder projektbeskrivelsen mangelfuld. Dette må uddybes med en nærmere angivelse af, om det er metoden, problemformuleringen og/eller den planlagte fremgangsmåde, som er ufyldestgørende beskrevet.

Der henvises til afsnit 8, især 8.3. ovenfor.

(Peter Roepstorff har afgivet en mindretalsudtalelse om bl.a. begrundelsespraksis, se afsnit 11).

Øget generel anvendelse af eksterne bedømmere (eksterne referees)

Et vigtigt punkt i udvalgets overvejelser har endvidere været spørgsmålet om, hvorvidt forskningsrådene i højere grad bør anvende eksterne bedømmere (eksterne referees) i vurderingen af indkomne ansøgninger, ved formulering af prioritetsområder etc.

Det er udvalgets flertals opfattelse, at eksterne bedømmere bør anvendes i større omfang end nu. Eksterne bedømmere vil normalt kunne danne et værn mod indspisthed i forskningsrådene, samtidig med at de kan medvirke til at sikre, at dansk forskning er på internationalt niveau. Endvidere vil de kunne virke inspirerende på dansk forskning. Der er imidlertid også mange væsentlige ulemper ved anvendelse af eksterne bedømmere (se afsnit 9.5. ovenfor). Eksterne bedømmere bør derfor ikke anvendes ukritisk.

Udvalgets flertal foreslår derfor, at der gennemføres et forsøg over 3 år med henblik på at indhøste erfaringer med anvendelse af eksterne bedøm-

mere. Forsøget går ud på, at hvert forskningsråd i den nævnte periode lader mindst 10 pct. af ansøgningerne gå til ekstern bedømmelse. De ansøgninger, som udvælges til ekstern bedømmelse, skal fortrinsvis være store og mellemstore ansøgninger.

Eksterne bedømmere bør endvidere anvendes i følgende tilfælde (som i forsøgsperioden kan udgøre en del af den ovennævnte 10 pct.'s-ramme for det enkelte forskningsråd):

- Hvis et forskningsråd mangler fagkundskab i en bestemt sag (evt. fordi et medlem er inhabilt). Her bør anvendes eksterne bedømmere ved såvel større som mindre sager.

- Ved ansøgninger om et beløb over en vis størrelse (for SSF f.eks. 200.000 kr. pr. år) fra et forskningsrådsmedlem.

- Ved meget store bevillinger til centre og programmer bør hidtidig praksis med midtvejs- og slutevalueringer - under inddragelse af eksterne bedømmere - fortsætte.

Eksterne bedømmere bør så vidt muligt være udlændinge eller - ved anvendelse af flere bedømmere i samme sag - en blanding af udlændinge og danskere, men i visse tilfælde kan det efter omstændighederne være det rigtigste udelukkende at anvende danskere som eksterne bedømmere. Dette kan eksempelvis være relevant inden for områder, hvor danskere har god fagkundskab, hvor forskningsresultaterne typisk publiceres på dansk (retsvidenskab, dele af humaniora), eller hvor der i øvrigt kræves et særligt kendskab til danske forhold. Der bør ikke på forhånd udnævnes et fast korps af eksterne bedømmere. Den eksterne bedømmers vurdering bør sendes til ansøgeren sammen med afgørelsen som en del af begrundelsen.

Ekstern bedømmelse af en sag bør normalt foretages af mindst 2 bedømmere.

Der henvises i øvrigt til afsnit 9 ovenfor.

(Peter Roepstorff har afgivet en mindretalsudtalelse om øget anvendelse af eksterne bedømmere, jf. afsnit 11 ovenfor).

Større åbenhed

Endelig har udvalget drøftet, om der kan skabes en større åbenhed i forskningsrådenes arbejde.

Udvalget (flertallet) foreslår, at forskningsrådene i forbindelse med bekræftelsen af modtagelsen af ansøgningen meddeler ansøgerne, at de ved henvendelse til sekretariatet kan få information om sagsgangen, herun-

der hvem der er forbehandler af sagen, og om muligt hvornår en afgørelse kan forventes. Det må i den forbindelse præciseres over for ansøgerne, at alle henvendelser vedrørende ansøgningen skal ske til forskningsrådets sekretariat og ikke til forbehandleren.

Udvalget foreslår ligeledes, at alle råd skriftligt indkalder forslag fra forskningsmiljøerne til nye prioritetsområder, inden rådene fastlægger indholdet i deres strategiplaner.

Det er udvalgets opfattelse, at rådene med beslutningen om kvartalsvis at offentliggøre oplysninger om givne bevillinger på deres „home page“ giver en god information om bevillinger.

Udvalget anbefaler, at rådene overvejer at bringe endnu flere nyheder om rådernes beslutninger og anbefalinger på deres „home page“ og ligeledes overvejer en vis øget brug af pressemeddelelser.

Der henvises til afsnit 10 ovenfor.

(Peter Roepstorff har i sin mindretalsudtalelse i afsnit 11 ovenfor på et enkelt punkt berørt spørgsmålet om større åbenhed).

Bilag

Bilag 1

Udkast til forretningsorden

(Bestemmelser om inhabilitet)

Det følgende indeholder et forslag til bestemmelser om inhabilitet, som efter udvalgets opfattelse bør indgå i forskningsrådenes forretningsordener. De foreslåede bestemmelser tilsigter at imødekomme særlige behov vedrørende forskningsrådene.

Forslaget indeholder dels bestemmelser, som med særligt henblik på forskningsrådene præciserer de forholdsvis vage og upræcise regler om inhabilitet i forvaltningslovens kap. 2 og i uskrevne retsgrundsætninger, dels bestemmelser, som går lidt videre end lovens og grundsætningernes krav¹ og derved supplerer disse.

Forslaget har følgende indhold:

Inhabilitet

Stk. 1. For forskningsrådets afgørelsessager finder reglerne om inhabilitet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, anvendelse. For forskningsrådets øvrige virksomhed finder tilsvarende regler om inhabilitet anvendelse.

Stk. 2. Et medlem af forskningsrådet er i øvrigt normalt inhabilt i følgende tilfælde i såvel afgørelsessager som andre sager:

1. Se afsnit 6.2., incl. noten.

- 1) Ansøger el.lign. er en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er ansat, og sagen har meget væsentlig betydning for ansættelsesstedet.
- 2) Ansøger el.lign. er en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder eller medlem af et ledende organ.
- 3) Ansøger el.lign. er en ansat ved en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder.
- 4) Ansøger el.lign. er leder af en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er ansat.
- 5) Ansøger el.lign. er ansat (men ikke leder) ved samme offentlige institution, fakultet eller institut m.v. som medlemmet (der ikke er leder af institutionen m.v.), og sagen har meget væsentlig betydning for medlemmets ansættelsessted eller for medlemmet selv eller en forskergruppe, som medlemmet er eller indtil for nylig har været deltager i.
- 6) Ansøger el.lign. er en forskergrupper eller deltager i en forskergruppe, som medlemmet er eller indtil for nylig har været deltager i.
- 7) Ansøger el.lign. er en person, som medlemmet for tiden er vejleder for eller har påtaget sig fremover at være vejleder for eller indtil for nylig har været vejleder for, eller som medlemmet står som anbefaler for.
- 8) Ansøger el.lign. er en ansat eller leder ved en privat enhed, hvor medlemmet er ansat, leder eller bestyrelsesmedlem m.v.

Stk. 3. Ved beslutninger om inhabilitet efter stk. 1 og 2, finder forvaltningslovens § 3, stk. 2 og 3, samt §§ 4 og 6, anvendelse i afgørelsessager. Tilsvarende regler finder anvendelse i andre sager.

Stk. 4. Ved behandling af generelle sager skal forskningsrådsmedlemmer, der uden at være inhabile kan have en særlig interesse i sagen eller er knyttet til andre med en mulig interesse i sagen, give oplysning til forskningsrådet om denne interesse.

Stk. 5. Forskningsrådets stillingtagen til et spørgsmål om inhabilitet skal fremgå af referatet af forskningsrådets møde.

Stk. 6. Når forskningsrådet har besluttet, at et medlem er inhabilt i forhold til en bestemt sag, skal det pågældende medlem forlade mødelokalet under rådets forhandling og afstemning om denne sag. Medlemmet må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om sin inhabilitet, jf. dog stk. 3's henvisning til forvaltningslovens § 4, og skal forlade mødelokalet under rådets forhandling og afstemning om dette spørgsmål.

Stk. 7. Forskningsrådet er i øvrigt forpligtet til at sikre, at eksterne bedømmere og andre udefra kommende, som foretager vurderinger og afgiver indstillinger m.v. til forskningsrådet, opfylder habilitetskrav m.v. svarende til de i stk. 1-4 fastsatte.

Stk. 8. Reglerne i stk. 1-7 finder tilsvarende anvendelse på udvalg og medlemmer af udvalg under eller i tilknytning til forskningsrådet.

Udvalget henleder for en ordens skyld opmærksomheden på forvaltningslovens § 5, der kan indebære, at de ovennævnte bestemmelser først kan indsættes i forretningsordenen, efter at forskningsministeren har forhandlet med justitsministeren.

Bilag 2

Forskningsrådsloven

Lov nr. 346 af 24. maj 1989 om Forskningspolitisk Råd og forskningsråd som ændret ved lov nr. 120 af 4. marts 1996 om Danmarks Forskningsråd og offentlige forskningsudvalg og ændring af lov om Forskningspolitisk Råd og forskningsråd.¹

Lov om forskningsråd

§ 1. Til fremme af dansk forskning opretter undervisnings- og forskningsministeren 6 forskningsråd.

Stk. 2. Der oprettes forskningsråd på følgende områder: Naturvidenskab, jordbrugs- og veterinærvidenskab, teknisk videnskab, samfundsvidenskab, humaniora og sundhedsvidenskab.

§2 Ophævet

§3 Ophævet

§4 Ophævet

§ 5. Et forskningsråd har inden for sit område til opgave:

- 1) at rådgive regering og Folketing om væsentlige forskningsspørgsmål,
- 2) at bistå Danmarks Forskningsråd med faglig rådgivning af betydning for den overordnede forskningspolitik,
- 3) at rådgive offentlige myndigheder, offentlige forskningsudvalg og institutioner, herunder navnlig om den offentlige støtte til forskning, udnyttelsen af forskningsresultater og uddannelsen af forskere, samt efter anmodning og, i det omfang rådene bestemmer, at rådgive i forskningsanliggender for private institutioner,
- 4) at støtte dansk forskning i henhold til ansøgning, at tage initiativ til og at støtte forskningsopgaver, som det skønnes påkrævet at søge løst,

¹ Sammenskrivningen er foretaget af udvalgets sekretariat.

- 5) at fremme forskningsopgaver, som er af væsentlig betydning for forskningen og samfundet i øvrigt, eventuelt i samarbejde med andre organer,
 - 6) at følge udviklingen inden for dansk og international forskning, det internationale forskningssamarbejde samt Danmarks deltagelse heri,
 - 7) at styrke forskningens effektivitet og kvalitet
- og
- 8) at fremme formidling af forskningsresultater og deres udnyttelse.

§ 6. Hvert forskningsråd består af 15 medlemmer, der alle beskikkes af undervisnings- og forskningsministeren i deres personlige egenskab. Ved rådsmedlemmers afgang sker beskikkelsen af nye medlemmer efter forslag fra de respektive råd. Rådene konstituerer sig selv.

Stk. 2. Rådernes medlemmer beskikkes for en periode af 3 år og kan genbeskikkes én gang. Ved eventuel genbeskikkelse er perioden 3 år.

Stk. 3. Der skal ved et råds sammensætning sikres en så bred faglig dækning og en så dybtgående faglig forskningskompetence som muligt. Medlemmerne skal helt overvejende være aktive forskere.

Stk. 4. Hvert råds forretningsorden skal godkendes af undervisnings- og forskningsministeren.

§ 7. Undervisnings- og forskningsministeren fastsætter nærmere regler om forskningsrådenes virksomhed og regnskabsaflæggelse samt om repræsentantskabets sammensætning og funktioner.

§ 8. Loven træder i kraft den 1. august 1989.

Stk. 2. Lov om forskningsråd og Planlægningsrådet for Forskningen, jf. lovbekendtgørelse nr. 765 af 6. november 1986, ophæves.

Stk. 3. De nuværende forskningsråd fortsætter indtil videre. Undervisnings- og forskningsministeren kan fastsætte overgangsbestemmelser vedrørende beskikkelsesperiodernes længde i forbindelse med gennemførelsen af loven.

Stk. 4. Forskningsrådene overtager de rettigheder og forpligtelser, der er indgået af de hidtidige seks forskningsråd.

(§15, stk. 1 i lov nr. 120 af 4. marts 1996 er sålydende: "Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende."²).

Bilag 3

28. maj 1993
J.nr.6.01.00.00

FORRETNINGSORDEN for STATENS 6 FORSKNINGSRÅD

Indledning

Forretningsordenen gælder for statens 6 forskningsråd:

Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd (SNF)
Statens Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd (SSVF)
Statens Jordbrugs- og Veterinærvidenskabelige Forskningsråd
(SJVF)
Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (SSF)
Statens Humanistiske Forskningsråd (SHF)
Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd (STVF)

Dog gælder følgende afvigelser (fremhævet) fra den fælles
forretningsorden:

Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd:

§ 3. stk.1: Rådet træffer beslutninger på møder. Formanden varetager ledelsen af rådet og forestår møderne. Næstformanden træder ved formandens forfald i dennes sted.

Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd:

§ 1. stk 2: Formandsvalget sker ved åben afstemning mellem de foreslåede kandidater. Hvert medlem.... (resten af paragraffen afviger ikke).

Valg af formand og næstformand

§ 1. Hvert år i andet kvartal vælger rådet blandt sine medlemmer rådets formand og næstformand for det år, der begynder den følgende 1. august. Ethvert rådsmedlem kan bringe kandidater til formands- og næstformandsposten i forslag over for rådets sekretariat, jf. § 2, senest 10 dage før valgmødet. En fortegnelse over de indkomne forslag udsendes af rådets sekretariat til rå-

dets medlemmer senest 7 dage før valgmødet.

Stk. 2. Formandsvalget er hemmeligt og sker ved skriftlig afstemning under anvendelse af stemmesedler, hvorpå alle foreslåede kandidaters navne er opført. Hvert medlem kan kun afgive 1 stemme i hver valgrunde. I tilfælde af fravær fra valgmødet kan et medlem deltage i første valgrunde ved i forvejen at afgive sin stemme pr. brev. Eventuelle brevstemmer skal være sekretariatet i hænde senest dagen før valgmødet. Valgt er den af kandidaterne, der opnår tilslutning fra over halvdelen af rådets medlemmer. Hvis ingen af kandidaterne opnår tilslutning fra over halvdelen af rådets medlemmer, stemmes der på ny, idet den kandidat, som har fået det mindste antal stemmer, udgår. Hvis der, når der kun er 2 kandidater, optræder stemmelighed, foretages der nyt valg mellem samtlige kandidater. Hvis der kun er 1 kandidat, erklæres denne for valgt uden afstemning.

Stk. 3. Næstformandsvalget, som finder sted efter formandsvalget, sker efter samme regler som formandsvalget.

Rådets virksomhed

§ 2. Rådets sekretariatsfunktioner varetages af medarbejdere, der stilles til rådighed af Forskningsrådenes sekretariat efter nærmere aftale.

§ 3. Formanden varetager ledelsen af rådet og forestår møderne. Næstformanden træder ved formandens forfald i dennes sted.

Stk. 2. Rådet indkaldes af formanden, når denne skønner det nødvendigt. Rådet skal indkaldes, når mindst 2 medlemmer af rådet skriftligt anmoder om det. Rådet skal da på formandens foranledning indkaldes senest 4 uger efter modtagelsen af anmodningen.

Stk. 3. Endelig dagsorden udsendes senest 3 hverdage før mødets afholdelse. Ethvert medlem kan, senest 8 dage før et beramt møde, kræve en sag sat på dagsordenen. Ved mødets begyndelse godkendes den foreslåede dagsorden. Rådet kan beslutte, at nye, særligt hastende sager behandles under punktet eventuelt.

Stk. 4. Når forholdene taler for det, kan formanden bestemme, at særligt hastende sager behandles ved skriftlig votering eller ved votering pr. telefon (telefax) blandt rådets medlemmer med en frist på mindst 3 hverdage. Inden svarfristens udløb kan ethvert medlem kræve sagen behandlet i plenum. Det påhviler da formanden at udsætte behandlingen til førstkommande møde eller at indkalde til et ekstraordinært møde, jf. stk. 2.

§ 4. Rådet er beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af medlemmerne deltager i behandlingen af vedkommende sag.

Stk. 2. Alle afgørelser træffes ved simpelt stemmeflertal blandt de tilstedeværende medlemmer. I tilfælde af stemmelighed gør formandens stemme udslaget. Dog må mindst 5 medlemmer have stemt for beslutningen.

Stk. 3. For rådets virksomhed finder forvaltningslovens regler om habilitet anvendelse. Foreligger der inhabilitet, er rådet beslutningsdygtigt, når mindst halvdelen af de øvrige medlemmer deltager i behandlingen af den konkrete sag, og mindst 5 medlemmer har stemt for beslutningen.

Stk. 4. Ved rådets behandling af enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold samt private selskabers eller foreningers økonomiske forhold finder forvaltningslovens regler om tavshedspligt tilsvarende anvendelse.

Stk. 5. Der udarbejdes beslutningsreferat fra alle møder. Ethvert medlem kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsreferatet.

S 5. Rådets virksomhed er iøvrigt underlagt de almindeligt gældende offentligretlige regler, herunder reglerne i forvaltningsloven, offentlighedsloven og registerloven.

Nedsættelse af forretningsudvalg m.v.

§ 6. Ved nedsættelse af udvalg, styringsgrupper, kommissioner m.v. udarbejder rådet et kommissorium og i visse tilfælde en forretningsorden.

Stk. 2. Rådet kan nedsætte et forretningsudvalg, bestående af formand og næstformand og højst 3 medlemmer udpeget af rådets midte. Forretningsudvalget varetager rådets løbende sager og bistår formanden med forberedelse af sager til forelæggelse for rådet.

Stk. 3. Rådet orienteres om de i stk. 1 og 2 nævnte organers virksomhed ved udsendelse af beslutningsreferater og ved mundtlig orientering på det efterfølgende rådsmøde.

Stk. 4. Forretningsudvalget nedlægges ved rådsbeslutning. Øvrige udvalg m.v. opløses, enten når kommissoriet er opfyldt eller ved rådsbeslutning.

Ikrafttræden

§ 7. Forretningsordenen træder i kraft, når forsknings- og teknologiministerens godkendelse foreligger, jf. § 6, stk. 4 i lov nr. 346 af 24. maj 1989 om Forskningspolitisk Råd og forskningsråd.

Godkendt

Forsknings- og Teknologiministeriet, den 11 JUNI 1993


Svend Bergstein

Bilag 4

Uddrag af Forvaltningsloven

(lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer)

Forvaltningslovens regler om inhabilitet og begrundelse

Inhabilitet

§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

- 1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendeborn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse.
- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) sagen vedrører klage over eller udovelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

§ 4. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke, hvis det ville være umuligt eller forbundet med væsentlige vanskeligheder eller betænkelighed at lade en anden træde i den pågældendes sted under sagens behandling.

Stk. 2. For medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gælder bestemmelserne i § 3, selv om en stedfortræder ikke kan indkaldes. Bestemmelsen gælder dog ikke, hvis myndigheden ville miste sin beslutningsdygtighed eller det af hensyn til myndighedens sammensætning ville give anledning til væsentlig betænkelighed, dersom medlemmet ikke kunne deltage i sagens behandling, og behandlingen ikke kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser.

Stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selv om medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for kommunalbestyrelseres beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.

§ 5. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren for bestemte områder fastsætte regler, der fastlægger den nærmere rækkevidde af bestemmelserne i §§ 3 og 4.

§ 6. Den, der er bekendt med, at der for den pågældendes vedkommende foreligger forhold, som er nævnt i § 3, stk. 1, skal snarest underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed gives underretningen til myndigheden.

Stk. 2. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres af den i stk. 1 nævnte myndighed.

Stk. 3. Vedkommende må ikke selv deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om inhabilitet, jfr. dog § 4, stk. 1 og 2. Dette gælder dog ikke på områder, hvor andet er fastsat i henhold til lov.

Kapitel 6

Begrundelse m.v.

§ 22. En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

§ 23. Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

§ 24. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.



Bestemmelser om habilitet og tillit i Norges forskningsråd

Dokumentansvarlig	Godkjent av	Dato
Egil Kallerud	Admin. direktør	09.08.94
Hensikt (3-5 linjer) Dokumentet fastsetter retningslinjer for håndtering av spørsmål som gjelder tjenestemenns habilitet i rådets saksbehandling. Bestemmelsene er fastsatt på grunnlag av innstillingen "Habilitet og tillit i Norges forskningsråd" (ISBN-dokument nr 82-12-00205-5.), samt Hovedstyrets behandling av denne innstillingen.		

1. Innledende om formål og definisjoner

Forskningsrådets særskilte bestemmelser om habilitet og tillit skal bidra til å skape klarhet i og åpenhet om rådets saksbehandlingspraksis i spørsmål som gjelder habilitet og habilitetsbeslektede forhold. Bestemmelsene utfyller Forvaltningslovens (fvl) kap II Om ugildhet. Fvl.s regler på dette punkt gjelder fullt ut for forskningsrådets saksbehandling. *De utfyllende bestemmelser som Forskningsrådet har fastsatt er i noen tilfeller en presisering av den skjønsmessige regel i fvl. §6,2.(«[tjenestemannen] er ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet»)* i forhold til en del situasjoner som er typiske for forskningsrådets virksomhet. *På andre punkter anviser bestemmelsene en noe mer restriktiv praksis enn den som følger av loven* når det gjelder tjenestemenns (rådets administrativt ansatte, medlemmer i kollegiale organer, særskilt sakkyndige m.v.) plikt til å fratre saksbehandlingen. De sistnevnte punkter er begrunnet i forskningsrådets egenart og hensynet til den allmenne tillit til rådets saksbehandling.

Regiene skal støtte opp under, og kan ikke erstatte, det skjønnsom må anvendes når det fattes beslutning om inhabilitet og pliktig fratreden. Rådet ønsker en løpende diskusjon om hvordan bestemmelsene skal anvendes og om de praktiske konsekvenser for rådets saksbehandling. Bestemmelsene kan presiseres og endres i lys av erfaringene med å praktisere dem.

Reglementet skal bidra til å sikre at beslutninger om den enkelte tjenestemanns habilitet i det enkelte tilfelle blir fattet på et feiles og dokumentert grunnlag, og til å forhindre tilfeller av kritikkverdig praksis, såvel som av at tjenestemann fratrer unødig. Habilitetsreglene skal - ved å være en støtte for avveien av forholdet mellom habilitet og kompetanse - gjøre det mulig for rådet å ivareta sitt særskilte behov for best mulig faglig kompetanse i sin

en fordeling av **ressurser** og rettigheter til *bestemte* personer, **institusjoner**, **organisasjoner** m.v. Bestemmelsene kommer derfor prinsipalt til anvendelse i saker der de berørte parter er **spesifisert** ved navns nevning. Bestemmelser for når en tjenestemann skal fratre saksbehandlingen kommer tilsvarende ikke *direkte* til anvendelse i 'strategiske saker', der det *ikke* fattes vedtak om fordeling av ressurser m.v. til navngitte enkeltinteressenter, men om mål, føringer, prioriteringskriterier m.v. for ressursfordelingen i et senere stadium av behandlings- og fordelingsprosessen. I 'strategiske organer' - som HS og OS - som i hovedsak behandler strategiske saker i denne betydning, vil bestemmelsene kun gjelde *direkte* i de spesielle tilfeller da slikt organ fatter vedtak som eksplisitt er til **gunst/ulempe** for spesifisert part (navngitt institusjon/person) .

Dette regelverk omfatter, i tillegg til egne bestemmelser for når tjenestemenn i Norges forskningsråd plikter å fratre saksbehandlingen, også en del *veiledende* punkter om *måter* å *organisere* saksbehandlingen ut fra et særlig hensyn til *aktsomhet* i de mange situasjoner der det er balansere hensynene til kompetanse mot hensynet til **avstand** og uavhengighet. Disse avsnitt er av retningsgivende og rådgivende art.

2. Retningslinjer for behandling av spørsmål vedrørende inhabilitet, resp. pliktig fratreden, i Forskningsrådets saksbehandling

2.1. Vilkår for i o habilitet/p likt til å fratre saksbehandlingen

- 2.1.1. Forvaltningslovens regler for habilitet gjelder fullt ut for Forskningsrådets virksomhet. Personer som selv er part i en sak Forskningsrådet har til behandling (fvl. § 6, 1.ledd, bokstav a), eller som har slik slektskaps- eller fullmaktsrelasjon til part som beskrevet i fvl. § 6, 1.ledd, bokstav b-d, skal ikke delta i Forskningsrådets behandling av saken.
- 2.1.2. Plikten til å fratre p.g.a. tilknytning til institusjon (jf. fvl. bokstav e), er i Norges forskningsråd regulert ved følgende særskilte tilleggbestemmelser:

Hovedregelen

Ledere og ansatte ved private institusjoner og ved offentlige institusjoner unntatt universiteter og høyskoler (jf. nedenfor), har plikt til å fratre behandlingen i enhver sak der den institusjon som vedkommende er leder/ansatt ved, er part. Det legges til grunn at enhver ansatt ved slike institusjoner **opptrer** som søker eller part på vegne av institusjonen, og ikke som enkeltperson.

I helt spesielle tilfeller kan denne bestemmelse gi et åpenbart urimelig resultat, bl.a. på bakgrunn av særreglene nedenfor om underliggende enheter ved universiteter og høyskoler. I slike tilfeller kan det gjøres unntak, f.eks. ved at avdelinger e.l. med stor økonomisk og organisatorisk selvstendighet innen en stor institusjon kan behandles analogt med selvstendige institusjoner.

Særskilt om universiteter og høyskoler

Nedenstående særskilte bestemmelser gjelder for U&H-institusjoner, med henvisning til disse institusjonenes omfang og kompleksitet, og til at den enkelte vitenskapelig ansatte ved disse institusjonene i visse situasjoner og i noen grad opptrer som selvstendig part i forhold til Forskningsrådet. De store forskjeller U&H-institusjonene imellom innebærer at Forskningsrådets særskilte regler må anvendes i lys av den skjønsmessige regel i fvl. § 6, 2.1ledd. Bl.a. vil en U&H-institusjon som ikke har det omfang og den kompleksitet hovedregelen forutsetter, behandles ut fra hovedregelen ovenfor.

- i. *Person i ledende stilling* ved U&H-institusjon fratrer behandlingen av en sak når den organisatoriske enhet vedkommende er leder for, er part i saken, samt når direkte over- og underordnet enhet ved samme **institusjon** er part. 'Person i ledende stilling' skal forstås som leder og nestleder på institusjons-, avdelings- og grunnenhetsnivå (jf utkast til Lov om høgre utdanning, §§ 9 og §§ 12 - 14), samt leder/nestleder for særskilte, organisatoriske enheter under formell grunnenhetsnivå (seksjon e.l.).

Person i ledende stilling for grunnenhet eller organisatorisk enhet under formell grunnenhet fratrer dessuten når (a) en lavere organisatorisk enhet og (b) en ansatt ved grunnenheten er part i forhold til Forskningsrådet,

- ii. *Ansatt ved U&H-institusjon* fratrer i saker der den organisatoriske grunnenhet vedkommende er tilknyttet, er part, og der organisatorisk enhet under denne grunnenheten er part. ['Ansatt' er personer ved institusjonen uten ledende stilling etter definisjonen i pkt 2.1.2ii].

Ansatt ved U&H-institusjon fratrer forøvrig *etter særskilt vurdering* i det enkelte tilfelle, jf fvl. § 6,2.1edd. (a) når organisatorisk nivå over *den grunnenhet* vedkommende er tilknyttet er part og (ii) når *annen ansatt ved samme grunnenhet* er part. Forhold av betydning for vurderingen i slike tilfeller er bl.a. om vedkommende selv har direkte økonomiske/faglige interesser knyttet til den **sak/søknad** som behandles, om vedkommende arbeider med samme fag eller i samme fagmiljø innenfor grunnenheten, om det har vært forskningssamarbeid med søker/part o.l. Selv om vilkårene for å fratre saksbehandlingen ikke finnes å være til stede i slike tilfeller, hører disse situasjonene alltid inn under det område der det skal utvises særskilt aktsomhet, og der organet bl.a. plikter å vurdere særskilte tiltak for å sikre upartisk saksbehandling, jf. pkt 3 nedenfor.

- iii. *Medlem av kollegialt organ* ved U&H-institusjon fratrer i saker der institusjonen som part er representert ved det organ ved institusjonen som vedkommende er medlem av.

2.1.3 Dersom det er eller har vært nært *samarbeid, faglige og/eller personlige motsetningsforhold ut over normal faglig uenighet*, m.v. mellom en part og en tjenestemann, skal habilitetsspørsmålet vurderes særskilt ut fra den **skjønnsmessige** hovedregel i fvl. § 6, 2.1edd. Motsetningsforhold som i art og omfang er begrenset til det som er vanlig i forbindelse med tilhørighet til ulike forskningsretninger og «skoler», ulik vurdering av problem- og metodevalg, ulike tolkninger av resultater o.l. er normalt og isolert sett ikke tilstrekkelig for at vilkåret for fratreden foreligger. Der slike forhold er konstatert, skal imidlertid organiseringen av saksbehandlingen alltid vurderes særskilt ut fra det særskilte hensynet til *aktsomhet*, jf. pkt 4. nedenfor (f.eks. ved bruk av særskilt sakkyndige ut over det vanlige, økte krav til dokumentasjon m.v.)

2.1.4 I henhold til fvl. § 6, 2.1edd fastslår Forskningsrådet at *veilederfor doktorgradskandidat m.v* skal fratre under behandlingen av **søknad** fra vedkommende kandidat.

2.1.5 Der **inhabilitet/plikt** til å fratre behandlingen av en **sak/søknad** er fastslått på grunnlag fvl. eller Forskningsrådets særskilte bestemmelser, vil inhabilitetsforholdet/plikten til å fratre, også kunne gjelde behandling av **sak/søknad** som står i et direkte konkurranseforhold til den **sak/søknad** som utløser inhabilitet. Spørsmålet om vilkårene for

slik utvidelse er til stede, må vurderes **skjønnsmessig** i det enkelte tilfelle. Det er normalt ikke tilstrekkelig at sakene/søknadene generelt konkurrerer innenfor samme økonomiske ramme m.v. Inhabilitet vil derimot kunne inntreffe dersom sakene/søknadene er direkte koplet i behandlingen på en slik måte at avgjørelsesgrunnlaget i all hovedsak er det samme eller direkte sammenliknbart. Dette punkt innbærer ikke generelt at medlemmer av kollegiale organer i realiteten er avskåret fra å søke forskningsmidler under ordninger der det organ de er medlem av vil få denne søknaden til behandling. Under spesielle omstendigheter vil likevel vedkommendes rolle i organet måtte vurderes i lys av pkt 2.3.1 og 2.3.2 nedenfor.

Selv om konkurranseforholdet ikke er så direkte at det utløser inhabilitet/pliktig fratreden etter foregående punkt, bør forhold av denne art vurderes særskilt ut fra de hensyn til særlig aktsomhet i organiseringen av saksbehandlingen (jf. pkt 3 nedenfor)

2.2 Prosedyrer

- 2.2.1 Medlemmer av Forskningsrådets kollegiale organer skal i forbindelse med oppnevningen motta en orientering om rådets retningslinjer i habilitetsspørsmål. Vedkommende undertegner en erklæring på at han eller hun er kjent med og vil etterleve gjeldende regler på dette området.

Medlemmer av strategisk organ oppfordres til å opplyse om verv m.v. av relevans for virksomheten i Forskningsrådet.

- 2.2.2 Medlem av kollegialt organ skal i god tid før en sak kommer opp til behandling (jf fvl. § 8) si fra om forhold som vil eller kan medføre inhabilitet/plikt til å fratre. Såvidt mulig bør vedkommende rådføre seg med lederen/sekretariatet før det aktuelle møte.

Dersom et medlem åpenbart eller sannsynligvis vil være inhabil til å delta i organets behandling av saken, skal lederen, i samråd med administrasjonen, ta stilling til hvordan den aktuelle saken, samt andre nært forbundne saker, bør behandles (innkalling av varamedlem, supplerende oppnevning, innhenting av uavhengig sakkyndig vurdering m.v.)

- 2.2.3 I tilknytning til ethvert møte der habilitetsspørsmålet kan tenkes å komme opp, skal det være et fast punkt på dagsorden der forhold av betydning for medlemmenes habilitet blir reist. Organet fatter under dette punkt endelig vedtak i alle spørsmål vedrørende inhabilitet/plikt til å fratre (jf fvl. § 8, 2.1edd).

Et medlem fratrer under behandlingen av spørsmålet om egen habilitet etter først å ha gjort rede for de faktiske forhold og sitt syn på disse.

Under dette punkt i møtet skal det kortfattet protokolleres at spørsmålet om inhabilitet har stått på dagsorden, hvilke forhold som har vært drøftet, samt organets beslutning. Protokollen bør også gjøre rede for de forholdsregler organet har iverksatt for å ivareta faglige hensyn i saksbehandlingen, også der de forhold som har vært drøftet ikke har vært ansett tilstrekkelige til å medføre inhabilitet/plikt til å fratre.

Der det er konstatert inhabilitet/plikt til å fratre, skal vedkommende medlem vike sete såvel under forberedelsen som ved organets sluttbehandling av vedkommende sak(er).

Et medlem med partsinteresse i saker organet har til behandling, skal ikke gis anledning til å ivareta sine partsinteresser på annen **måte** enn de som tilstår andre parter (tilleggsopplysninger, presiseringer m.v.)

- 2.2.4 En part har på forespørsel krav på informasjon om sammensetningen av de(t) organ(er) som skal behandle eller har behandlet de(n) sak(er) vedkommende er part i.
- 2.2.5 Ethvert organ i Forskningsrådet plikter å stille til rådighet de referater, saksdokumenter m.v., og på annen **måte** å samarbeide med Forskningsrådets særskilte organ for kontroll av Forskningsrådets saksbehandling, jf. eget reglement for dette organ.

2.3 **Habilitetshensynet m.h.t. oppnevning i og sammensetningen av kollegiale organer**

- 2.3.1 Et organ i forskningsrådet som medvirker ved fordeling av forskningsmidler bør være slik at det ikke ut fra habilitetshensyn er rimelig å reise tvil om saksbehandlingens upartiskhet. Retningsgivende for denne vurderingen er at *etflertall av medlemmene* i slikt organ bør være *uten partsinteresser* som medfører plikt til å fratre i noen sak organet har til behandling.
- 2.3.2 Det bør unngås at en oppnevner medlemmer som åpenbart vil komme til å måtte fratre i *mange og/eller særlig viktige enkeltsaker* organet har til behandling. I de tilfeller da dette først blir klart i etterhånd, skal det i forbindelse med planleggingen av saksbehandlingen vurderes om det er hensiktsmessig å supplere organet med nytt medlem, innkalle varamedlem m.v. Det kan vurderes særskilt om bruk av utenlandske eksperter, uavhengige seniorer, m.v. kan bidra til å ivareta de krav som er stilt til organets sammensetning og saksbehandling.

3 **Organisering av saksbehandlingen ut fra hensynet til tillit og åpenhet**

3.1 **Synliggjøring av partsinteresse i strategiske saker**

Bestemmelsene om **inhabilitet/plikt** til å fratre kommer ikke *direkte* til anvendelse i strategiske saker, jf. pkt. 1.1 en del slike saker vil det **like** vel kunne oppstå **situasjoner** der det er vanskelig å skille klart mellom generelle og spesifikke interesser (jf. innstillingen s. 22 og 36). I slike situasjoner vil hensynet til tillit til behandlingen tale for så tidlig som mulig i saksbehandlingen på strategisk nivå å synliggjøre underliggende partsinteresser.

3.2 **Klargjøring av organers mandat med særlig hensyn på fordeling av midler vs iverksetting av vedtatt satsing**

Hvor sentralt habilitetsspørsmålet er i forhold til et organs virksomhet er i stor grad avhengig av om organet skal medvirke i en fordeling av ressurser etter åpen konkurranse, eller om det har et delegert ansvar for den faglige gjennomføring av en satsing innenfor rammen av vedtatt forskningssatsing, program m.v. der mål, ressurser

og (hoved)aktører er fastsatt på forhånd av overordnet organ. Det er viktig at forutsetningene for organets virksomhet på dette punkt er så klare at det ikke er tvil om habilitetshensynets betydning i organets saksbehandling. Det kan bl.a. være aktuelt å vurdere særskilt om det for spesifikt innrettede satsinger, programmer m.v. er hensiktsmessig å foreta valget av utførende aktører allerede som del av det vedtaket på strategisk nivå om en satsing (program/prioritering).

Delegering av programadministrativt ansvar til utøvende institusjoner bør vurderes særskilt i lys av det programansvarlige organets mandat m.h.t. ovennevnte punkt.

3.3 Bruk av særskilt sakkyndige

Særskilt sakkyndige bør i mange situasjoner benyttes for å ivareta hensynet til kompetent vurdering av den enkelte sak, og samtidig unngå tvil om at vurderingen er upartisk. Dette gjelder både der pliktig fratreden gjør innhenting av ekstern ekspertise nødvendig og der hensynet til særskilt aktpågivenhet gjør et bredere vurderingsgrunnlag hensiktsmessig.

Der forholdene ligger tilrette for det, bør muligheten for å benytte nordisk sakkyndige utnyttes, og om nødvendig om grunnlaget bør utvides ytterligere for bruk av utenlandske sakkyndige i saksbehandlingen, f.eks. ved at søknader m.v. i høyere grad blir skrevet på/oversatt til engelsk.

For særskilt sakkyndige gjelder de samme kriterier for inhabilitet/plikt til å unnlate å medvirke i behandlingen som beskrevet overfor. En person som blir bedt om å være særskilt sakkyndig i en sak, skal orienteres om disse kriterier. Før oppdraget evt. blir akseptert plikter vedkommende å gjøre oppmerksom på forhold som kan være av betydning for vurderingen av hans eller hennes habilitet.

3.4 Dokumentasjon

Ethvert organ med ansvar for å fordele forskningsmidler skal så langt forholdene gjør det mulig søke å redegjøre for de overordnede mål, prioriteringskriterier m.v. som skal legges til grunn resp. er lagt til grunn i behandlingen. Slik redegjørelse er offentlig. Dette punkt innebærer ingen føring på rådets praksis forøvrig når m.h.t. begrunnelse eller annen orientering til den enkelte søker m.v. om behandlingen av den enkelte sak.

3.5 Særskilt om rådets administrativt ansatte

Ansatte i rådets administrasjon skal normalt ikke oppnevnes i styrer for institusjoner/-institusjoner, stiftelser m.v. som har relasjoner til FoU-aktivitet. (Jf vedtak i Forskningsrådets Hovedstyre, sak 60/93).

Administrasjonen skal holde seg orientert om praktiseringen av Forskningsrådets retningslinjer om habilitet m.v., og gi råd i alle saker som kollegiale organer plikter å behandle i hht disse retningslinjer.



Norges
forskningsråd

Habilitetserklæring

Undertegnede har lest "Bestemmelser om habilitet og tillit i Norges forskningsråd" og forplikter seg til å etterleve dem etter beste skjønn.

Sted og dato

Signatur

Styre/Komite/Program

Navn



Retningslinjer for området Kultur og Samfunn

Prosedyre

Dokumentnummer: 5-6-2-2 KS

Dokumenttittel **Veiledning for fagkomiteene i søknadsbehandlingen**

Dato: 11.6.96

Produsert av Navn: Bernt-Erik Heid
Signatur: BEH

Godkjent av Navn: Torunn Haavardsholm
Signatur: THA

Hensikten med prosedyren Gi fagkomiteene retningslinjer for arbeidet med søknadene

Beskrivelse

1. Fagkomiteens oppgaver

Fagkomiteens oppgaver er å:

- vurdere sluttrapporter
- vurdere framdriftsrapporter og derigjennom bevilgningstilsagn for påfølgende år for igangværende prosjekter
- utarbeide faglige vurderinger for hver enkelt søknad om nye prosjekter
- foreta en prioritering av søknadene om nye prosjekter
- fastsette støtteform og beløp for klart støtteverdige søknader
- godkjenne/fastsette framdriftsplan og målformuleringer for prosjekter som får bevilgning

1.1 Sluttrapporter

Fagkomiteen skal ta stilling til de sluttrapporter som er kommet inn i løpet av det siste året. Gruppen skal vurdere om prosjektets resultater har vært tilfredsstillende i forhold til de midler prosjektet fikk tildelt

1.2 Framdriftsrapporter

Framdriftsrapporter behandles i fagkomiteen som en del av søknadsbehandlingen for det kommende år. Forskningsrådet er opptatt av at gjennomføringen av prosjektene går som planlagt. Den enkelte rapport gjennomgås av hele fagkomiteen. Fagkomiteen skal godkjenne eller ikke godkjenne framdriftsrapporten. Godkjenning av framdriftsrapporter er en forutsetning for innfrielse av tilsagn for det påfølgende år. Fagkomiteen har anledning til å gi kommentarer til framdriften selv om framdriften totalt sett blir godkjent. Dersom framdriftsrapporten ikke blir godkjent, kan fagkomiteen be om mer utfyllende informasjon og dokumentasjon, eller anbefale stans eller avkorting av prosjektet

Fagkomiteens medlemmer må være oppmerksom på at prosjektperiodens lengde kan **variere** alt etter hvordan den enkelte institusjon har stilt seg til spørsmålene om pliktarbeid og finansiering av det fjerde årsverket

13 Nye søknader

VURDERING

Alle fagkomiteens medlemmer skal lese alle søknadene. På hver søknad er det oppført ett fagkomitemedlem som saksforbereder. Kun saksforberedere skal utforme en *skriftlig* faglig vurdering som sendes Forskningsrådet før søknadsbehandlingsmøtet. På skjemaet for faglig vurdering er det utarbeidet en mal for denne vurderingen. Saksforbereder skriver sin vurdering på eget ark og foreslår en konklusjon i en av følgende kategorier:

- 1 = klart støtteverdig
- 2 = støtteverdig
- 3 = svakt støtteverdig
- 4 = ikke støtteverdig

Det er ikke avgjørende at fagkomiteene bruker kategoriene 2, 3 og 4 likt, men *kategori 1, klart støtteverdig, skal **brukes** på samme **måte** av alle*. Denne vurderingskategorien skal kun brukes på søknader som fagkomiteen finner klart **kvalifisert** til støtte. Når fagkomiteen skal lage sin endelige prioritering, må man **velge** blant de klart støtteverdige.

Når det gjelder framdriftsplaner, bør man merke seg at Forskningsrådet legger stor vekt på at prosjekter skal ha realistiske framdriftsplaner og mål. For å forplikte prosjektleder i forhold til framdriftsplan og mål, vil dette bli **tatt** med som en del av kontrakten. For enkelte prosjekter kan det være nødvendig å endre noe på framdriftsplan og målformulering. For at ikke tiden i fagkomitemøtet skal gå med til å utarbeide slike formuleringer i detalj, foreslås det at **fagkomiteleder** og sekretær om nødvendig gjør dette arbeidet utenom møtet

Som det framgår av retningslinjene for faglig vurdering skal også etiske sider ved prosjektet vurderes. Nasjonal etisk komite for humaniora og samfunnsvitenskap har utarbeidet en sjekkliste til hjelp i dette arbeidet

PRIORITERING AV SØKNADENE

Som nevnt skal fagkomiteen foreta en prioritering av søknadene innenfor de økonomiske rammene områdestyret har vedtatt. I prioriteringen av de enkelte søknadene skal det i tillegg til faglig kvalitet også tas hensyn til de føringer områdestyret har utarbeidet. Fagkomiteenes medlemmer må merke seg områdestyrets vedtak i denne saken. Det vises ellers til eget notat om de økonomiske rammer og de forskningspolitiske føringene som fagkomiteen må ta hensyn til i sin prioritering. I denne sammenheng minner vi om at fagkomiteen også skal ta hensyn til *likestilling*. I fag med lav kvinneandel skal **kvinner** favoriseres framfor menn når de faglige kvalifikasjoner ellers er tilnærmet like.

De faglige vurderingene og de endelige prioriteringene er unntatt fra offentlighet og må behandles konfidensielt

SAMLET INNSTILLING

Fagkomiteen skal **lage** en samlet innstilling til områdestyret i samsvar med de retningslinjer som gis. I innstillingen skal det være en kortfattet vurdering av status innenfor de ulike fagområdene komiteen dekker, i hovedsak basert på slutt- og framdriftsrapportene. Dermed skal innstillingen inneholde fagkomiteens begrunnede prioritering av de klart støtteverdige søknadene innenfor komiteens økonomiske ramme. Fagkomiteen skal også prioritere de klart støtteverdige søknadene som man ikke finner plass til innenfor rammen, i tilfelle det blir aktuelt at noen kan rykke opp seinere i prosessen.

1 tilfeller der komiteen har vurdert søknader som er så store at de alene fyller, eller går ut over komiteens økonomiske ramme, skal komiteen føre en pro et contra argumentasjon for å gi midler til den store søknaden framfor å fordele til flere mindre prosjekter.

2 Økonomiske rammer, satser og støtteformer

Områdestyret vedtar økonomiske rammer for de ulike fagkomiteene. Disse formidles i eget notat

Satser og støtteformer er beskrevet i Forskningsrådets informasjonsbrosjyre og i veiledningen på selve søknadsskjemaet (**j**f særlig veiledningen til skjemaets punkt 10).

Når prosjekter inneholder stillinger for doktorgradsstipendiater, forskere og teknisk personale, er det den institusjonen prosjektet er knyttet til, som har **arbeidsgiveransvaret**. For postdoktorstipend og seniorforskerstipend er arbeidsgiveransvaret normalt i Forskningsrådet

Fagkomiteens sekretær har **spesifikasjoner** og **oversikt** over regelverk for de enkelte støtteformer og vil ha satser tilgjengelig i møtet, slik at det er mulig å beregne hva de enkelte prosjekter kommer til å koste.

3 Habilitet

Det stilles høye krav til habilitet i Forskningsrådets organer. I Hovedstyrets rapport "Habilitet og tillit i Norges forskningsråd" er det gitt en utførlig beskrivelse av hvordan Forskningsrådet mener at habilitetsspørsmål skal håndteres i rådets ulike fagkomiteer og utvalg. Følgende hovedregler gjelder:

Et medlem av fagkomiteen **forlater** møtet ved behandling av:

- egne søknader, søknader fra nære slektninger
- søknader fra eget miljø der man på en eller **annen måte** er økonomisk involvert i søknaden (gjelder for eksempel en instituttbestyrer)
- søknader fra andre miljøer hvor man er økonomisk involvert
- søknader hvor man er veileder
- søknader hvor man av personlige grunner, nær bekjentskap osv. føler at man er inhabil

Et medlem må også **forlate** møtet når en søknad hvor man er inhabil skal plasseres inn i den endelige prioriteringsrekkefølgen, som komiteen skal sette opp.

Habilitetsspørsmålet skal være et fast punkt på dagsorden i søknadsbehandlingsmøtet. Eventuelle situasjoner med inhabilitet skal også protokolleres.

4 Honorar

Samtlige av fagkomiteens medlemmer skal lese alle søknader. Medlemmer av **fagkomiteen** får kr 202,- per søknad som komiteen samlet har til vurdering. Fagkomiteleder får kr 253,- per søknad. Det gis ikke tillegg for møtetid før eller i møtet.

Jävsituationen för föredragande för ansökningar

SAMMANFATTNING

Vid bedömning av ansökningar bör föredragande inte utses som

- samarbetat eller samarbetar med den sökande
- kommer från samma institution som den sökande, helst ej heller från samma högskola

Om den föredragande är en konkurrent till den sökande medelsmässigt eller på annat sätt bör ansökan granskas av minst en ytterligare sakkunnig.

En föredragande bör alltid informera NFR:s kansli i de fall någon form av jäv förekommer så att nya granskare kan utses.

En jävig person skall inte närvara vid behandlingen av den ansökan för vilken jäv föreligger.

YTTRANDEN TILL RÅDET

Enligt gällande regler skall för varje ansökan berört utskott avge ett yttrande. Detta förbereds genom att en eller flera föredragande skriver förslag till utskottets yttrande. Efter diskussion väljs i regel ett av förslagen till utskottets gemensamma omdöme. I vissa fall omformuleras förslagen först.

För rådets trovärdighet bland de sökande är det viktigt att granskningen av ansökningarna sker på ett så objektivt sätt som möjligt. Särskilt viktigt är att de granskare som utsetts inte kan anklagas för att fullgöra sin uppgift med bristande objektivitet.

OLIKA TYPER AV JÄV

En föredragande för en ansökan måste vara sakkunnig. Han eller hon bör dessutom inte vara "jävig". Begreppet jäv förekommer inom processrätten och utgör där en diskvalifikationsgrund som gör en domare obehörig att döma i ett visst mål. At begreppet ägnas också två paragrafer i förvaltningslagen (*bilaga*).

1994-10-24
Rev. 1995-01-11

Inom rådsarbetet kan man skilja på olika slags jäv:

1. Samarbetsjäv
2. Lokalt jäv
3. Konkurrensjäv
4. Delikatessjäv

1. Samarbetsjäv

En person som samarbetar eller har samarbetat med en sökande bör inte bedöma dennes ansökningar. Detta är närmast en självklarhet och regeln tillämpas inom alla utskott.

2. Lokalt jäv

Detta jäv innebär att en sakkunnig skall anses olämplig att bedöma ansökningar från den egna institutionen, även om dessa kommer från personer som den sakkunnige inte samarbetar med. Regeln tillämpas av samtliga utskott.

En strängare regel är att utesluta alla ansökningar från den egna högskolan, dvs även ansökningar från andra institutioner än den egna.

3. Konkurrensjäv

Detta jäv är betydligt svårare att komma till rätta med. Medan det för samarbetsjävet och det lokala jävet är en klar och tydlig situation är konkurrensituationen mer svårdefinierad. I grund och botten konkurrerar ju alla om samma pengar och är därmed i någon mening konkurrenter. Ofta är det också så att den mest sakkunnige är vetenskapligt och ämnesmässigt en konkurrent.

Om sökande och granskare även befinner sig i en konkurrenssituation utanför NFR blir situationen än mer delikat. Ett sådant fall är t ex konkurrens om samma tjänster inom högskolan. Även om den sakkunnige ger ett korrekt, objektivet men negativt omdöme om en ansökan kan den sökande hävda att detta beror just på konkurrenssituationen.

I de fall då konkurrensjäv kan föreligga bör ytterligare minst en helt ojävig granskare utses (även om denne inte är lika kunnig inom det aktuella området).

I de fall en granskare uppvärderar ansökningar inom det egna ämnesområdet kan man litet slarvigt tala om ämnesjäv. Det är alltså fråga om ett kollegialt synsätt där man ser sig som representant för den egna specialiteten inom utskottet. Egentligen är det en fråga om bristande objektivitet, och det bör vara en uppgift för varje utskott att upptäcka upplåsta omdömen.

1994-10-24
Rev. 1995-01-11

4. Delikatessjäv

Detta sammanfattar alla andra typer av jäv som gör att en granskare kan anses sakna förtroende att objektivt bedöma en ansökan. Normalt är det endast granskaren själv som känner till de närmare omständigheterna och kan avgöra om delikatessjäv föreligger. Om så är fallet bör han/hon naturligtvis meddela detta.

DEN SAKKUNNIGES MEDDELANDEPLIKT

Redan på kanslinivå kan man se till att samarbetsjäv och lokalt jäv i största möjliga utsträckning undviks. I de fall kansliet gjort ett förbiseende eller då konkurrensjäv eller delikatessjäv föreligger, bör den sakkunnige omedelbart meddela kansliet detta så att nya föredragande kan utses.

NÄRVARO

En jävig person skall överhuvudtaget inte delta i behandlingen av den aktuella ansökan. Detta innebär att den jävige inte skall delta i vare sig diskussion eller beslut. Han/hon skall lämna rummet då ansökan behandlas.

HSFR:s jävsregler utgår från de regler som finns i förvaltningslagen.

JÄVSREGLER FÖR HUMANISTISK-SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FORSKNINGSRÅDET

1 §. För hantering av jävsfrågor vid HSFR gäller bestämmelserna i 11-12 §§ förvaltningslagen (1986:223).

2 §. Ledamot eller ersättare i rådet eller i berednings- eller programgrupp är jävig

a) om ärendet angår ledamoten/ersättaren själv eller någon ledamoten/ersättaren närstående.

b) om ledamoten/ersättaren har eller har haft ett nära samarbete med en sökande.

c) om särskilda omständigheter i övrigt leder till att ledamoten/ersättaren bör betraktas som jävig.

Det ankommer på ledamoten/ersättaren att själv observera när jävssituation föreligger.

3 §. Den som är jävig skall anmäla detta. Gäller jävet en fråga som skall behandlas vid ett sammanträde, skall det om möjligt anmälas före sammanträdet till sekreteraren i rådet eller i beredningsprogramgruppen.

4 §. Den som är jävig deltar ej i överläggningar eller i beslut i det berörda ärendet. Den jävige skall lämna sammanträdesrummet när ärendet behandlas.

5 §. När ledamot i beredningsgrupp eller programgrupp är sökande skall ansökan, innan den behandlas i gruppen, granskas av en eller två externa sakkunniga. Sådan sakkunnig utses av huvudsekreteraren efter förslag av resp berednings/programgruppssekreterare. När så är lämpligt bör icke-svensk sakkunnig anlitas.

6 §. När ansökan från ledamot eller ersättare i rådet skall behandlas i rådet, skall den behandlas särskilt även när den ingår i samlat förslag från berednings- eller programgrupp. Ansökningshandlingarna skall då sändas ut på förhand.

7 §. Den som innehar uppdrag som ordförande eller huvudsekreterare vid rådet **tar** inte samtidigt söka medel för projektarbete. Om huvudsekreteraren ansvarar för ett av rådet stött projekt som startat innan han utsetts till uppdraget får han slutföra detta projekt.

Den som innehar uppdrag som huvudsekreterare vid rådet kan inte samtidigt vara ledamot eller ersättare av rådet eller av berednings- eller programgrupp. Han får inte heller samtidigt inneha uppdrag som dekanus vid fakultet eller prefekt vid institution eller annat likartat uppdrag.



Dato: 15. marts 1995
Sagsnr. 9500073

Forskningsrådenes retningslinjer ved iværksættelse af tværrådslige aktiviteter

Forskningsrådenes Sekretariat

Indledning

I 1995 vil der som følge af Forskningsministeriets tilslutning til Forskningsrådenes midtvej justering af Strategiplanerne 1993-97 og ministeriets egen plan for styrkelse af forskningen blive iværksat yderligere en række tværrådslige programmer, hvoraf nogle vil indebære tværministerielt samarbejde.

Formandskollegiet og sekretariatet har på baggrund af hidtidige erfaringer fundet, at der er behov for at udarbejde et fælles proceduregrundlag for iværksættelse af de kommende tværrådslige aktiviteter. Dette skyldes dels hensynet til, at ansøgerne får en ensartet behandling, dels at der har vist sig et behov for et fælles arbejdsgrundlag for de tværrådsligt sammensatte arbejdsgrupper, og endelig behovet for en nogenlunde ensartet sagsbehandling i sekretariatet i relation til administrationen af de tværrådslige aktiviteter.

Retningslinjerne følger de faser, som iværksættelsen af en tværrådslig indsats normalt gennemløber:

1. Ide til tværrådsligt forskningsprogram - nedsættelse af arbejdsgruppe
2. Afgrænsning - programformulering
3. Høring
4. Opslag
5. Behandling af ansøgninger
6. Bevilling
7. Rapportering og evaluering

1. Ide til tværrådsligt forskningsprogram - nedsættelse af arbejdsgruppe

Formandskollegiet nedsætter i forbindelse med iværksættelse af nye tværrådslige indsatser en arbejdsgruppe, hvori de deltagende råd og eventuelt eksterne parter er repræsenteret. Hvert råd udpeger to medlemmer.

De udpegede medlemmer skal over for det pågældende forskningsråd tilkendegive, at de hverken individuelt eller som del af en ansøgergruppe agter at søge støtte i forbindelse med det påtænkte opslag.

Hvis et forskningsråd på grund af habilitetsproblemer ikke er i stand til at udpege et fagkyndigt medlem til arbejdsgruppen, kan den ene af rådets 2 re-præsentanter være en ekstern (evt. international) habil fagkyndig.

Sekretariatet udpeger en sekretær for arbejdsgruppen. Sekretæren indkalder til det første møde i arbejdsgruppen.

Arbejdsgruppens sekretær varetager løbende den nødvendige interne koordination og formidling i forhold til Formandskollegiet og sekretariatet (f.eks. omdeling af referater fra arbejdsgruppens møder og andet væsentligt materiale).

Arbejdsgruppen vælger selv sin formand.

Der henvises i øvrigt til et standardkommissorium for de tværrådslige arbejdsgrupper (bilag udarbejdes senere).

Formandskollegiet kan som grundlag for gruppens virksomhed udstyre gruppen med et kommissorium, herunder også angive de økonomiske og tidsmæssige rammer for initiativet.

Hvis arbejdsgruppen mangler fagkyndig ekspertise til inspiration eller til udredning/beskrivelse af bestemte problemstillinger i denne fase, kan gruppen høre/indkalde bidrag fra relevante nationale eller internationale fagkyndige på området.

For at vurdere mulighederne for det tværrådslige samarbejde og for at udvikle et fælles idegrundlag kan arbejdsgruppen, før den egentlige programformulering, vælge at indkalde potentielle ansøgere og andre fagligt interesserede til et eller flere forberedende seminarer. Her vil ønskes til forskningsområder, der bør tages op i det kommende program, og ideer til samarbejdets organisering, kunne bringes frem.

Udover at afdække hvilke interesserede fagmiljøer der er, er hensigten hermed også at bringe forskere, der har vidt forskellige faglige indfalds-

vinkler til emnet, i dialog med hinanden. Denne bottom-up proces kan bevidstgøre og inspirere forskningsmiljøerne, åbne dem op for andre fags tilgange til emnet og skabe basis for personlige kontakter på tværs af faggrænserne, som måske senere kan udmøntes i fælles ansøgninger til forskningsprogrammet.

Arbejdsgrupperne er ansvarlige for planlægning, iværksættelse, gennemførelse og opfølgning af de tværrådslige aktiviteter, jf. de nedenfor beskrevne faser.

2. Afgrænsning - programformulering

I denne fase er det **arbejdsgruppens** opgave at udfærdige en **indstilling** til de deltagende råd, vedlagt en tidsplan og et mere detaljeret baggrundspapir, som senere kan indgå i opslagsmaterialet.

Det nævnte **baggrundspapir** kan opbygges således:

- **Indledende bemærkninger** i resumerende form om de medvirkende råd/ministerier og baggrunden for indsatsen (herunder den strategiske hensigt).
- **Målsætning**, der specificeres i det overordnede mål og evt. konkrete delmål.
- **Økonomiske rammer**, herunder forslag til årlige økonomiske rammer, fordelingen på de deltagende råd og evt. angivelse af, hvor mange ansøgninger af hvilken størrelsesorden, det er tanken at støtte.
- **Virkemidler**. Der redegøres for evt. valg af virkemidler i opslaget, herunder f.eks. omfanget af forskeruddannelse og krav til balancen mellem Ph.D.ere og seniorforskere. Der henvises i øvrigt til vedlagte bilag vedr. definition af tværrådslige virkemidler.
- **Faglig beskrivelse**. Det faglige indhold beskrives nærmere, evt. i hoved- og delområder, og der redegøres for indsatsens tværfaglige karakter.
- **Bevillingsbetingelser**. Der indgår en redegørelse for hhv. faglige, økonomiske og organisatoriske bevillingsforudsætninger, f.eks.:
 - 1) *Krav til det tværdisciplinære samarbejde* (valg af fagområder, teorier og metoder, mv.)
 - 2) *Betingelser vedr. indsatsens organisation*, herunder krav til
 - a) sammensætningen af forskergruppen,
 - b) samarbejdsrelationer,
 - c) ledelsesansvar og en evt. fordeling heraf mellem forskningsleder/bevillingsansvarlig, evt. programkomite/ "styregruppe" og ansatte medarbejdere mv.
 - 3) *Beslutninger vedr. faglig opfølgning af projektet undervejs samt evaluering* heraf i forbindelse med den endelige afrapportering,

herunder evalueringskriterier (som bør fremgå af bevillingsskrivelsen)

- 4) *Krav om formidling* af forskningsresultater.
- 5) *Økonomiske rammer*. Det økonomiske grundlag for opslag og indstilling om bevilling er den pulje af beløb, som de enkelte deltagende råd (og evt. ministerier) har stillet til rådighed. Det oplyses, med mindre andet besluttes, at bevillingen vil blive givet som en rammebevilling og udgøre et fast årligt beløb i løbende priser (d.v.s. uden inflations/deflationsregulering) over en bestemt årrække, og at bevillingshavere i deres budgetlægning selv må tage højde for kommende løn- og prisstigninger.

Hvis der i forbindelse med et givet opslag herudover vil være særlige **kriterier/betingelser** for at kunne opnå støtte, bør de nævnes over for ansøgerne.

- **Særlige forhold vedr. tværministerielt samarbejde.** Hvis projektet er tværministerielt er der brug for at vide, hvilke bindinger ministerierne har, f.eks. om der er tale om et løsere finansieringsmæssigt samarbejde, eller om der skal udarbejdes et fælles fagligt og økonomisk grundlag. Dette bør så vidt muligt være afklaret på dette tidspunkt i processen for at undgå, at der kommer vanskeligheder i ansøgnings- og bevillingsforløbet. Evt. bindinger vil også kunne influere på arbejdsgruppernes sammensætning samt på placeringen af sekretariatsbetjeningen.
- **Opslagsprocedure.** Der henvises til det følgende afsnit i dette notat.

Arbejdsgruppens indstilling til rådene bør være således, at det efter rådernes godkendelse stort set bliver en rutinesag at gennemføre opslagsfasen, og således at der kun skal ske de ændringer, som rådsbehandlingen giver anledning til. I indstillingen til rådene vedlægges et udkast til opslag.

Det er vigtigt, at arbejdsgruppens medlemmer specielt i denne fase holder nær kontakt med deres råd for at skabe størst mulig sikkerhed for, at indstillingen til rådene kan godkendes i disse.

3. Høring

Det er arbejdsgruppens opgave at vurdere behovet for en høring om forslaget til forskningsindsats samt gennemførelsen heraf.

Behovet for en høring samt omfanget heraf skal ses i sammenhæng med indsatsens størrelse og den potentielle interesse for forskningen, herunder i brugerkredse.

Med de begrænsninger i mulighederne for at inddrage sagkyndige i den faglige beskrivelse af området, som undertiden følger af habilitetsreglerne, er det særlig vigtigt at give de **forskningsmiljøer**, der har en væsentlig interesse i det pågældende forskningsområde, mulighed for at vurdere og påvirke beskrivelsen af forskningsområdet.

Høring er særlig vigtig i forbindelse med forslag om større forsknings- (og udviklings-) programmer. Når der er tale om et tværministerielt program, skal der - afhængig af **art** og omfang af forudgående kontakter - tilrettelægges en særlig procedure for høring af de interesserede/medvirkende ministerier.

Hvor interessentgruppen er af begrænset størrelse, bør det overvejes at gennemføre høringen i form af et seminar (medmindre dette også har fundet sted i initieringsfasen, jf. pkt. 1). Dette giver muligheder for at få tværvideenskabelige constellationer frem, således at **ansøgningsfasen** får et bedre forløb end ellers.

4. Opslag

Oplagsmaterialet udformes med udgangspunkt i **arbejdsgruppens** baggrundspapir og godkendes af arbejdsgruppen inden offentliggørelse.

Opslaget indeholder typisk oplysninger om

- formålet med indsatsen,
- hvem kan søge
- det faglige indhold
- virkemidler
- indsatsens varighed og økonomiske rammer
- bevillingsbetingelser
- ansøgningsfrist
- antal eksemplarer af ansøgningen
- adressen for indsendelse
- inddragelse af referees
- sproget i ansøgningen (ved anvendelse af referees)
- kontaktperson i sekretariat

samt en henvisning til at rekvirere det uddybende baggrundsmateriale.

Opslag kan finde sted efter bl.a. flg. modeller:

1. Ordinært opslag

2. Indkaldelse af **interessetilkendegivelser**, på grundlag af hvilke der udarbejdes et nyt og mere præcist opslag og baggrundsmateriale
3. Iværksættelse af en **prækvalifikationsrunde**, på grundlag af hvilken man indbyder et begrænset antal interessenter til at indgive detaljerede ansøgninger. Hvis man indbyder flere, end der er penge til at finansiere, skal det fremgå af indbydelsen.

Om ansøgningsfrister gælder generelt, at 1/4 måned fra opslagets offentliggørelse må være et absolut minimum.

I forbindelse med udsendelse af opslag foreslås det,

- * at opslag og baggrundsmateriale udsendes direkte til alle relevante universitetsinstitutioner, herunder sektorforskningsinstitutioner, m.v.
- * at opslaget annonceres bredt, d.v.s. i institutionernes interne blade og de væsentligste fagblade samt eventuelt i dagspressen.

5. Behandling af ansøgninger

1. Forbehandling og indstilling

Ansøgningerne forbehandles i den tværrådslige arbejdsgruppe. I behandlingen indgår en faglig vurdering og en prioritering mellem støtteværdige ansøgninger.

Den hidtidige praksis med vidtgående bemyndigelser til arbejdsgrupperne foreslås således fortsat.

Når ansøgerlisten foreligger, tager arbejdsgruppen stilling til, om der er medlemmer i gruppen, som er blevet inhabile i forhold til en eller flere ansøgninger. Hvis dette er tilfældet, udskiftes de(t) pågældende medlem(mer) af arbejdsgruppen snarest muligt.

Hvis blot et medlem af arbejdsgruppen finder det nødvendigt, sendes samtlige ansøgninger til referees. Undtaget er dog de ansøgninger, hvor der i gruppen er enighed om at give et afslag.

Hvis der i arbejdsgruppen ikke er den fornødne ekspertise til at vurdere en ansøgning, sendes denne, jf. rådernes almindelige praksis, til **eksterne referees**.

Arbejdsgruppens behandling resulterer i en **indstilling** til de medvirkende råd, som indeholder en faglig udtalelse om de ansøgninger, der indstilles imødekommet (højst 1 side pr. ansøgning).

Hvis en eller flere ansøgninger har været sendt til referees, udarbejdes indstillingen først, når arbejdsgruppen har genbehandlet ansøgningerne i lyset af refereeudtalelserne.

Indstillingen, som danner grundlag for de enkelte råds behandling af ansøgningerne, består af

- 1) en *faglig udtalelse* om hver af de udvalgte ansøgninger (vedlagt eventuelle referee-udtalelser)
- 2) vedlagt de *to første sider af Skema 1 i ansøgningerne*. (Hele ansøgningen vil kunne rekvireres fra sekretariatet, hvis der er råd eller rådsmedlemmer, der har behov herfor) samt
- 3) den *behandlingsliste*, der er lavet over samtlige modtagne ansøgninger påført arbejdsgruppens indstillinger. Evt. vedtagne bevillingsbetingelser samt afslagsbegrundelser skal fremgå af behandlingslisten.

Hvis opslaget er foregået med en indledende **prækvalifikationsrunde**, må indstillingen forelægges de involverede råd i to omgange.

2. Rådernes behandling af indstillingen

En afgørende fase i et tværrådsligt initiativ er den endelige godkendelse i rådene af arbejdsgruppens indstilling om bevillinger og afslag. En indstilling er ikke godkendt, med mindre alle medvirkende råd går ind for den. Selv om dette erfaringsmæssigt ikke giver mange problemer, skal der tages højde for, at sådanne kan opstå. Som tidligere nævnt lægges der vægt på den løbende kontakt mellem **arbejdsgruppens** medlemmer og deres råd. Den er særlig vigtig, hvis der inden afgivelsen af indstilling opstår formodning om, at der kan komme oplæg til afgørelser, som er vanskelige at acceptere for ét eller flere råd.

Arbejdsgruppens indstilling er normalt baseret på, at der ud fra de støtteværdige ansøgninger sker en afvejning af de enkelte råds interesser på området, herunder også hensynet til brugerinteresser. Ofte vil indstillingen derfor være et kompromis. Det giver en vis risiko for, at et råd føler sine interesser gået så nær, at det afviser indstillingen.

I så tilfælde må arbejdsgruppen udarbejde en revideret indstilling, som tager højde for de synspunkter, der ligger til grund for afvisningen. Af hensyn til dette arbejde må et råds afvisning af en indstilling sendes til arbejdsgruppen med en udførlig begrundelse.

Skulle det vise sig, at arbejdsgruppen ikke kan nå til enighed om en revideret indstilling, eller skulle den reviderede indstilling ikke opnå tilslutning i rådene, er der tale om en ny situation.

- Hvis der er tale om et område, hvortil ressourcerne er tilvejebragt af **rådenes egne midler**, kan rådene beslutte enten at reducere antallet af deltagende råd eller at opgive initiativet som en tværrådslig aktivitet.

I den første situation vil en udtræden af et eller flere råd kunne få konsekvenser for den faglige balance i indstillingen til fordelingen af de reducerede midler. Arbejdsgruppen kan i forlængelse heraf vælge at henvise de ansøgere, som skønnes at ligge i udkanten af opslagets område, til de relevante råds almindelige fondsfunktion.

I sidst nævnte situation vil det være nødvendigt, at de modtagne ansøgninger tages op i de involverede råd med henblik på almindelig finansiering, evt. som et samarbejde mellem to råd.

- Situationen er anderledes, hvis midlerne er fremkommet som **øremærkede midler fra Forskningsministeriet**. Det indgår ofte i øremærkningen, hvilke råd der medvirker. En manglende enighed om indstillingen vil derfor medføre, at rådene må meddele ministeriet, at aktiviteten må opgives - i hvert fald under de givne forudsætninger.
- Tilsvarende gælder **tværministerielle programmer**, uanset hvorledes rådernes finansierungsandel er tilvejebragt.

Det skal tilstræbes, **at** den samlede behandlingstid fra ansøgningsfrist til bevilling højst bliver 4 måneder, afhængigt af den valgte opslagsmodel og eventuelle refereordning.

6. Bevilling

Sekretariatet udarbejder bevillingerne, som underskrives af formanden for arbejdsgruppen.

Bevillingsskrivelserne indeholder de vedtagne bevillingsforudsætninger, som fremgår af opslagsmaterialet og arbejdsgruppens indstilling.

Bevillingerne gives som rammebevillinger, jf. Forskningsrådenes generelle bestemmelser for bevillinger. Hvis det viser sig nødvendigt, jf. rådernes beslutninger om de økonomiske bevillingsbetingelser, at supplere eller erstatte visse af disse bestemmelser i forbindelse med det tværrådslige arbejde, må dette fremgå af bevillingsskrivelsen og evt. af en kontrakt.

Hvor finansieringen er tværministeriel, kan forskelle i bevillingsretlige regler gøre en kontrakt mellem bevillingsgivere og -modtager nødvendig.

Kontrakten kan præcisere særlige forhold f.eks. vedr. det faglige indhold, ansættelsesmæssige, organisatoriske eller ledelsesmæssige forhold. Endelig vil eventuelle krav om fortrolighed kunne indgå i kontrakten/bevillingsskrivelsen.

7. Rapportering og evaluering

1. Faglig og regnskabsmæssig *af*rapportering af tværrådslige bevillinger

Rapport og regnskab aflægges efter de gældende regler senest 4 måneder efter bevillingens udløb, jf. "Forskningsrådenes generelle bestemmelser for bevillinger".

Hvis det har været et vilkår for bevillingen, at projektet skal gennemgå en ekstern evaluering, kan der som udgangspunkt for denne vedlægges en selvevaluering (på engelsk) i forbindelse med den faglige afreportering.

2. Evaluering

Udformningen og omfanget af den afsluttende evaluering vil afhænge af karakteren af den pågældende tværrådslige aktivitet. Det vil således være afgørende for valg af evalueringsform, om det er en bevilling til et større center, en mindre forskergruppes projekt, et netværk, ansættelse af gæsteprofessorer, mv., der skal evalueres.

Arbejdsgruppen træffer afgørelse om karakteren og omfanget af evalueringen i forbindelse med afslutningen af de bevilgede projekter.

Beslutningen træffes på baggrund af

- de vedtagne evalueringskriterier
- eventuelle selvevalueringer
- en drøftelse af formålet med evalueringen, herunder om den overvejende vil have bagudrettet eller fremadrettet karakter.

Gruppen kan endvidere træffe beslutning om at iværksætte en evaluering undervejs i projektforløbet.

Arbejdsgruppen udarbejder en tids- og arbejdsplan for evalueringen.

Evalueringen kan dels være af *organisatorisk* dels af *faglig* karakter, dvs. dels fokusere på den tværrådslige aktivitet under et dels mere isoleret fokusere på forskningsresultaterne i de bevilgede projekter under prioritetsområdet.

Evalueringsmetoderne afhænger af, hvilken type aktivitet, der er tale om. F.eks. kan det i forbindelse med evalueringer af større centerbevillinger

være relevant, at et ekspertpanel anvender spørgeskemaer, besøgsrunder, interviews af de ansatte og brugere, mv., mens der f.eks. i andre typer af evalueringer kun vil indgå en vurdering af publikationer.

Afhængigt af formålet med evalueringen, kan der f.eks. vælges flg. *modeller for inddragelse af eksterne referees*:

1.1 forbindelse med hvert projekt udpeges der f.eks. 2 referees.

2. Der nedsættes et mindre ekspertpanel, som dækker hele fagområdet for den tværrådslige aktivitet.

Arbejdsgruppen udpeger det nødvendige antal referees (evt. et panel) og formulerer opgaven til de udvalgte referees, f.eks. i form af en række spørgsmål, som evalueringen skal belyse. Spørgsmålene kan være generelt formuleret til samtlige **projekter** eller kan mere specielt rette sig mod de enkelte **projekter**. Det er **arbejdsgruppens** formand, der tager kontakt til de internationale referees. Når formanden har indhentet accept fra referees, fremsender sekretariatet ansøgningsmaterialet vedlagt et følgebrev med **arbejdsgruppens** spørgsmål samt en eventuel selvevaluering til de udvalgte referees.

Evalueringerne fra de eksterne referees forelægges de involverede forskere, inden de drøftes i arbejdsgruppen. Det endelige resultat af evalueringen fremsendes til de enkelte råd og drøftes herefter i Formandskollegiet.

Arbejdsgruppen kan i forbindelse med større evalueringer indstille til Forskningsrådenes Sekretariat, at der ansættes det nødvendige personale til at varetage opgaven.

Bilag 8

Ansøgninger i 1995

Ansøgte beløb	Statens Naturvidenskabelige Forskningsråd	Statens Humanistiske Forskningsråd	Statens Jordbrugs- og Veterinærvidenskabelige Forskningsråd	Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd	Statens Sundhedsvidenskabelige Forskningsråd	Statens Teknisk-Videnskabelige Forskningsråd	Tværrådslige programmer	FØTEK 2	BIOTEK	Visse internationale samarbejder	Total
0-999.999	486	479	86	141	450	136	19	4	2	38	1841
1.000.000-2.000.000	59	52	26	27	101	38	36	3	0	0	342
2.000.001-3.000.000	23	1	14	7	25	8	26	2	5	0	111
>3.000.000	54	6	17	12	42	16	103	9	71	0	330
I alt	622	538	143	187	618	198	184	18	78	38	2624

Der er i oversigten ikke taget højde for eventuelle tillægsansøgninger