

Forskningsrådets legitimitet

Habilitet og kvalitet i søknadsbehandlingen

Rapport fra et utvalg oppnevnt av Hovedstyret i Norges forskningsråd

Oslo, februar 2004

© Norges forskningsråd 200x

Norges forskningsråd
Postboks 2700 St. Hanshaugen
0131 OSLO
Telefon: 22 03 70 00
Telefaks: 22 03 70 01
Publikasjonen kan bestilles via internett:
<http://www.forskningsradet.no/bibliotek/publikasjonsdatabase/>
eller grønt nummer telefaks: 800 83 001

Internett: bibliotek@forskningsradet.no
X.400: S=bibliotek;PRMD=forskningsradet;ADMD=telemax;C=no;
Hjemmeside: <http://www.forskningsradet.no/>

Grafisk design omslag:
Foto/ill. omslagsside:
Trykk: Norges forskningsråd
Opplag: 200

Oslo, Februar 2004
ISBN 82-12-01913-6
evt. ISSN (for serier)

Forord

Utvalget som våren 2003 ble oppnevnt av Hovedstyret i Norges forskningsråd for å gi prinsipielle råd om søknadsbehandlingen i Forskningsrådet, legger med dette fram sin rapport. Rapporten er enstemmig på alle punkter.

Oslo, 6. februar 2003

Eivind Smith

Grete Brochmann

Georg Carlberg

Magne Espedal

Hanne Foss Hansen

Alise Karlsen

Ursula Sonnewald

Kjetil Stuland

Finn T. Simonsen

Johs. Kolltveit

Innhold:

1	Sammendrag.....	7
2	Utvalgets oppnevning, mandat og arbeidsform.....	10
2.1	Oppnevning.....	10
2.2	Mandat.....	10
2.3	Arbeidsform	12
3	Om Forskningsrådets legitimitet.....	13
3.1	Legitimitet er ikke bare et spørsmål om habilitet.....	13
3.2	Kort om bakgrunnen for oppnevningen	14
3.3	Eksterne evalueringer av Forskningsrådet (og nåsituasjonen).....	15
3.3.1	Media – SES Europe-saken.....	15
3.3.2	Søkerne - Vindfangs analyse av ekstern kommunikasjon	16
3.3.3	Myndighetene – evaluering og omorganisering	17
3.4	Utvalgets avgrensing og prioritering innenfor mandatet.....	18
3.5	Ikke et granskningsutvalg.....	18
3.6	Rapportens videre systematikk.....	19
4	Regler og praksis i andre lands ”forskningsråd”	20
4.1	Om oppdraget til NIFU	20
4.2	Kort oppsummering av NIFUs internasjonale studie.....	20
4.3	Utvalgets vurdering av materialet	22
5	Organisering og søknadsbehandling i Forskningsrådet	24
5.1	Innledning.....	24
5.2	Organisasjonsstruktur og styringsnivåer	24
5.3	Nærmere om sammensetning av organene på 3. styringsnivå	26
5.4	Kort om søknadsbehandlingen	27
5.4.1	Søknader knyttet til programmer og frie prosjekter	27
5.4.2	Søknader knyttet til programmer innenfor næringsrettet forskning.....	28
5.4.3	Basisbevilgninger (grunnbevilgninger og strategiske program)	29
5.4.4	Avansert vitenskapelig utstyr og andre tiltak.....	29
5.4.5	Nærmere om vurderingskriterier.....	29
5.5	Noen organisatoriske spørsmål av betydning for legitimiteten.....	30
5.5.1	Innledning.....	30

5.5.2	Skille mellom strategiske og operative funksjoner	30
5.5.3	Vararepresentanter	31
5.5.4	Tette nettverk og ”Tordenskiolds soldater”	31
5.5.5	Representativitet eller vitenskapelig eksellens?.....	32
5.5.6	Representasjon fra departementene?	33
5.5.7	Departementsstyring av FoU-innsats	34
5.5.8	Departemental ”overstyring”	34
5.5.9	Vurderingskomiteer eller individuelle sakkyndige	35
5.5.10	Et mindre antall standardiserte prosedyrer	36
6	Habilitet	37
6.1	Habilitetsreglene og deres betydning	37
6.1.1	Reglenes anvendelse på Norges forskningsråd	37
6.1.2	Habilitet og etikk	37
6.1.3	Habilitet og åpenhet	39
6.2	Forvaltningslovens regler om habilitet	40
6.3	Forskningsrådets egne regler og veien videre	41
6.4	Særlig om inhabilitet som følge av konkurranse	42
6.5	Inhabilitet for ansatt ved samme institusjon (kollegainhabilitet)	44
6.6	Inhabilitet som følge av eierskap m.v.	47
6.6.1	Innledning	47
6.6.2	Personlig eierskap	47
6.6.3	Institusjonelt eierskap	48
6.7	Veileder for part	50
6.8	Skjønn eller regel?	51
6.8.1	Mer skjønn eller flere regler?	51
6.8.2	Administrativ støtte til skjønnen om habilitet	52
6.9	Mer om de interne habilitetsreglene	53
6.9.1	Bør Forskningsrådet ha interne regler?	53
6.9.2	En mer fremskutt plass for den skjønnsmessige hovedregelen	53
6.9.3	Momenter i den skjønnsmessige vurdering	54
6.9.4	Regler om automatisk inhabilitet	54
6.9.5	Mer om enkelte av særreglene	54
6.10	Skisse til nytt regelverk	55
6.11	Noen momenter til den skjønnsmessige vurdering av habilitet	57
7	Organisatoriske grep for å sikre habilitet og kompetanse	58

7.1	Innledning.....	58
7.2	Sammensetningen av kollegiale organer.....	58
7.3	Programstyremedlemmer og sakkyndige fra utlandet.....	59
7.4	Søkernes medvirkning i prosessen.....	60
7.5	Eksterne/innleide programkoordinatorer.....	60
7.6	Samling i større programmer.....	60
7.7	Inndeling av søknader i grupper eller puljer.....	61
7.8	Gruppering i tilfelle direkte konkurranse.....	61
7.9	Direkte bevilgning.....	62
7.10	Delegasjon til administrasjonen m.v.	63
7.11	Karantene.....	64
8	Åpenhet m.v.	65
8.1	Innledning.....	65
8.2	Informasjon og utlysing.....	65
8.3	Dialog med søker.....	66
8.4	Åpenhet om personer som deltar i søknadsvurdering.....	66
8.5	Tilbakemelding til søker (begrunnelse for avslag).....	68
8.6	Utvidet klageadgang?.....	69
9	Regelverk og praksis.....	71
9.1	Utvalgets anbefalinger og deres implementering.....	71
9.2	Kompetanse, arbeidskultur og praksis.....	71
9.3	Administrativ beredskap.....	72
9.4	Særlig om Habilitets- og klageutvalget.....	73

Følgende dokumenter følger som vedlegg til rapporten:

1. Utvalgets brev av 29.9.03 til Norges forskningsråd om Rådets midlertidige bestemmelser og prosedyrer (jf. adm. direktørs notat av 6.5.03 og brev av 17.6.03).
2. Utvalgets oppsummering av dialogmøter med medarbeidere i Forskningsrådet, med representanter for departementene, representanter for næringsliv og -organisasjoner, representanter for FoU-sektoren, samt medlemmene av Habilitets- og klageutvalget i Norges Forskningsråd.
3. Forvaltningslovens kapittel II om inhabilitet (ugildhet)
4. Forskningsrådets interne bestemmelser om habilitet og tillit (Doksy 2-4-2)
5. ”Søknadsbehandling og habilitetsregler i andre lands forskningsråd”. Rapport fra Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) av november 2003

I Sammendrag

Utvalgets hovedoppgave har vært å *gi råd* om sentrale elementer i søknadsbehandlingen i Norges forskningsråd med sikte på å sikre habilitet, faglig kvalitet og effektivitet. Det har *ikke* hatt som oppgave å granske enkeltsaker eller tidligere praksis.

Sentralt står Forskningsrådets *legitimitet*. Habilitet er et viktig grunnlag. Men Rådets legitimitet undergraves dersom ikke også hensynet til faglig kvalitet blir ivaretatt. Dessuten kreves det administrativ og økonomisk effektivitet. Ingen av disse krav må settes utilbørlig til side.

Forskningsrådets legitimitet er knyttet til omgivelsenes *inntrykk* av Rådet. Forskningsmidlenes størrelse (ca. 4,3 milliarder kr. i 2003) gir grunnlag for å stille høye krav. Målet må være at søknadsbehandling er så god at også de som får avslag (ca. 80 % av søkerne) opplever at de har fått en rettferdig behandling.

Den fremtidige organisering og søknadsbehandling i Forskningsrådet kan hente impulser fra sammenlignbare organer i *andre land*. Men gjennomgang av regler og praksis om saksbehandling og habilitet i de land som er undersøkt, gir ikke grunnlag for noe bestemt svar på hva som er beste praksis. Forholdene i Norges forskningsråd synes grovt sett å falle innenfor variasjonsbredden i materialet.

Også i Forskningsrådet selv er variasjonen stor. Søknadsbehandlingen bør systematiseres bedre og det bør etableres et mindre antall søknadstyper tilpasset ulike brukergrupper. Dette vil bidra til effektivitet, forenkling og kvalitet og dermed til bedre legitimitet.

Som et ledd i dette arbeidet bør Rådet vurdere: Tydeligere skille mellom strategiske og operative funksjoner og mellom representativitet og vitenskapelig eksellens, økt bruk av vararepresentanter, begrensede funksjonsperioder, departementenes representasjon i Rådets organer og formene for departementsstyring, departemental ”overstyring” av visse programmer samt mer systematisk bruk av sakkyndige (individuellt eller i paneler).

Reglene om *habilitet* i offentlig forvaltning gjelder også i Norges forskningsråd. Men reglene og deres formål ser ikke ut til alltid å være tilstrekkelig kjent eller forstått.

Habilitetsreglene forstås best på grunnlag av det skjønsmessige kriterium i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Inhabilitet inntreffer når ”*særegne forhold*” er ”*egnet til å svekke tilliten til*” medarbeidernes upartiskhet. Det etiske grunnlag som habilitetsreglene hviler på, kan sammenfattes i budet om at ”ikke å dømme i egen sak”. De særegne forhold må foreligge i en enkelt sak. Den som er satt til å representere et fag eller en interesse blir altså ikke *av den grunn* inhabil til å tale fagets eller gruppens sak. Det er heller ikke kritikkverdige å være i en situasjon som kan skape inhabilitet. Kritik er på sin plass først dersom personer som er inhabile, likevel har befattning med saken.

Hovedproblemet i dag ligger neppe i reglene, men i praksis. Enkelte av de interne regler i Forskningsrådet om automatisk inhabilitet (inhabilitet uten nærmere vurdering i det enkelte tilfelle) som går lenger enn det som er nødvendig etter forvaltningsloven, bør begrenses eller fjernes. Dette gjelder reglene om inhabilitet som følge av tilknytning til samme institusjon (”kollegainhabilitet”) og om inhabilitet ved konkurranse (se utvalgets tilråding av september 2003 om de midlertidige bestemmelsene i Rådet). Automatisk inhabilitet for veiledere bør begrenses til nyere veilederforhold med sikte på doktorgrad. Og det bør ikke innføres ”firkantede” regler om inhabilitet som følge av eierskap m.v.

Forøvrig må vurderingen skje med utgangspunkt i hva som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet i den enkelte sak (se ovenfor). Forslagene innebærer at habilitet i noe større grad

enn i dag må bedømmes skjønnsmessig ut fra forholdene i den enkelte sak. Men behovet for skjønn er stort allerede i dag. Dessuten er det hverken hensiktsmessig eller mulig å ”løse” alle spørsmål om habilitet gjennom firkantede regler. Tvert imot kan slike forsøk ha betydelige negative effekter.

I alle tilfelle må saksbehandlingsrutinene sikre at alle forhold som med rimelighet kan skape inhabilitet, kommer frem og blir vurdert på en tilfredsstillende måte. Blir dette kravet respektert, blir det mindre dramatisk om Forskningsrådet i noen grensetilfelle griper feil. Åpenhet som kan dokumenteres i ettertid, vil fjerne grunnlaget for mistillit som følge av skjult spill.

Det bør utarbeides en liste over momenter som ofte dukker opp. En slik liste kan tjene som utgangspunkt for egenerklæringer om forhold som kan utløse inhabilitet og kan gi støtte i skjønnsmessige vurderinger av habilitet.

Listen bør ikke gis regelform. Rådet må settes i stand til å vurdere de stadig skiftende forhold i den enkelte sak under ett. Eksempler fra praksis viser at Rådet ikke alltid har tilstrekkelig evne eller vilje til å forholde seg til reglene om habilitet på en god måte.

For saksbehandlingskvalitet og for Forskningsrådets legitimitet er det avgjørende at habiliteten blir ivaretatt. Men innenfor denne ramme må også hensynet til *faglig kvalitet* ivaretas.

Særlig på områder med begrenset tilgang på kvalifisert kompetanse kan kravet om *både* habilitet og kompetanse representere et dilemma. Det er viktig å ivareta habiliteten uten at hensynet til kompetanse må vike. Dette må det tas hensyn til allerede ved oppnevning av styremedlemmer m.v. Kandidater som hyppig vil bli inhabile bør holdes utenfor.

Blant de *organisatoriske grep* som kan bidra til å redusere spenningen mellom hensynet til habilitet og til kvalitet er: Klarere skille mellom strategiske og operative funksjoner, økt bruk av varamedlemmer og av utenlandske fagfolk, bruk av søkerne for å avdekke innvendinger om inhabilitet m.v. i tide, redusert bruk av eksterne/innleide program-koordinatorer, etablering av bredere programmer, inndeling av søknadene i puljer, gruppering ved direkte konkurranse mellom søknader til samme organ, bevilgning direkte til de aktuelle forskningsmiljøer, delegasjon av klart definert beslutningsmyndighet til administrasjonen samt regler om karantene (slik at de som skal delta i søknadsbehandling ikke kan søke midler fra samme pott).

Det finnes argumenter mot alle slike grep, generelt eller ved behandlingen av bestemte typer av søknader. Men potensialet for å organisere arbeidet slik at hensynet til habilitet og til kompetanse kan forenes er stort.

Også *åpenhet* er viktig for legitimiteten. Når forskningsmidler lyses ut må informasjonen være mest mulig presis, og vurderingskriteriene må fastholdes gjennom behandlingen. Dialog med søkerne kan være verdifullt, men det er viktig å ivareta hensynet til likhet. Søkerne bør ha tilgang til informasjon om hvilke personer som skal behandle søknaden eller vil kunne bli brukt som sakkyndig. I en prøveperiode bør identiteten til eksterne sakkyndiges som ikke har reservert seg, være tilgjengelig etter at søknaden er avgjort. Systemet for tilbakemelding til søkere som får helt eller delvis avslag bør videreutvikles. Klagerett over det faglige skjønn bør ikke innføres, men dagens system videreutvikles. Informasjonen om habilitetsreglene og om klageordningen må forbedres og gjøres lettere tilgjengelig.

Forskningsrådets ledelse må selv ta standpunkt til utvalgets forslag og eventuelt sørge for deres implementering. Det er ikke tilstrekkelig å vedta (nye eller endrede) regler. Det ser ut til at hovedproblemet i dag snarere ligger i praksis.

Den *administrative kultur og beredskap* i Forskningsrådet må videreutvikles. *Juridisk kompetanse* bør integreres i administrasjonen med særlig sikte på kompetansebygging blant ansatte og medlemmer av programstyrer m.v., generell rådgivning samt veiledning i enkeltsaker. Arbeidet med rutiner for å sikre habilitet samt støtte i enkeltsaker der det kan by på tvil om inhabilitet foreligger hører hjemme her. Habilitets- og klageutvalget bør omdannes til et rent klageutvalg.

2 Utvalgets oppnevning, mandat og arbeidsform

2.1 Oppnevning

Utvalget ble oppnevnt av Hovedstyret i Norges forskningsråd 19. juni 2003 for å utrede og gi råd om sentrale sider ved Forskningsrådets søknadsbehandling (jf. sak HS 98/03). Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor Eivind Smith, Universitetet i Oslo, leder
- Forskningsleder Grete Brochmann, Institutt for samfunnsforskning
- Forskningsdirektør Georg Carlberg, Norske Skog
- Professor Magne Espedal, Universitetet i Bergen
- Lektor Hanne Foss Hansen, Universitetet i København
- Alise Karlsen, Aspøy Skjell og Produktutvikling AS
- Professor Ursula Sonnewald, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
- Adm. direktør Kjetil Stuland, Rogalandsforskning

Utvalgets sekretariat har bestått av Finn T. Simonsen og Johs. Kolltveit, begge ansatt i Norges forskningsråd.

2.2 Mandat

Mandatet ble fastlagt av Hovedstyret i møte 19. juni 2003 (sitat i kursiv fra sak HS 98/03):

1. Oppgave

Utvalgets oppgave er å gi råd om hvordan sentrale elementer i søknadsbehandlingsprosessene i Norges forskningsråd skal legges opp på en måte som sikrer habilitet, faglig kvalitet og effektivitet. Arbeidet skal bidra til at Forskningsrådet utvikler arbeidsformer og prosedyrer i tråd med de forventningene brukere og eiere stiller til det nye Forskningsrådet og i tråd med beste internasjonale praksis. Utvalget skal levere en samlet tilråding innen utløpet av 2003.

På basis av tilrådingene, vil Forskningsrådet utvikle forslag til komplette søknadsbehandlingsprosedyrer som vil bli drøftet med brukerne før de endelig fastlegges.

2. Sammensetning

[se i pkt. 2.1 ovenfor]

3. Mandat

Utvalgets mandat er som følger:

Utvalget skal gå inn på de sider av Forskningsrådets prosedyrer for søknadsbehandling som har særlig betydning for søknadsbehandlingens legitimitet. Legitimitet er knyttet til den faglige kvaliteten av vurderingen av den enkelte søknad og av habilitet i prosessene for utvelgelse av prosjekter for finansiering, men er ikke begrenset til dette. Mangelfull eller varierende informasjon om utlysningskriterier, mangelfull eller varierende veiledning til søkerne er eksempler på andre forhold som

kan undergrave søknadsbehandlingens legitimitet. Utvalget må derfor foreta en selvstendig vurdering av hvilke elementer i søknadsbehandlingen som er særlig relevante for utvalgets mandat.

Utvalget må i sine vurderinger og anbefalinger ta hensyn til at kravene til legitimitet må gis en praktisk avveining mot kostnader og tidsforbruk til søknadsbehandling. Forbruket av interne administrative ressurser og omfanget av bruk av nasjonale og internasjonale eksperter, enkeltvis og i styrer, komiteer og paneler må vurderes i forhold til den merverdi som skapes. Likeledes må hensynet til forsvarlig saksbehandling balanseres mot søkerens behov for kort behandlingstid.

Utvalget må vurdere legitimitets- og effektivitetshensynene i forhold til hver enkelt av Forskningsrådets hovedsøknadstyper. Utvalget skal ikke skrive ut søknadsbehandlingsprosedyrene i detalj, men gi prinsipielle råd om hva det mener er forsvarlig og rasjonell saksbehandling.

Utvalget skal innhente informasjon om og redegjøre for praksis i andre land, og om mulig redegjøre for hva som er internasjonalt akseptert beste praksis på området. Redegjørelsen må inkludere en fortolkning av hvilken relevans praksis i andre land har for norske forhold.

Utvalget bes vurdere de midlertidige prosedyrer Forskningsrådet har iverksatt for å ivareta habilitet i søknadsbehandlingen.

Utvalget kan kjøpe inn tjenester, delutredninger etc. etter avtale med sekretariatet.

4. Arbeidsform

Så langt mulig skal arbeidet legges opp slik at utvalget kan avgi deltilrådinger til hjelp for det løpende arbeidet med søknadsbehandling etter hovedsøknadsfristen 15 juni 2003. Utvalget skal være ferdig med sitt arbeid og levere en samlet tilråding innen utløpet av 2003.

Utvalget skal legge til grunn for sitt arbeid relevante klagesaker til Forskningsrådets habilitets- og klageutvalg, områdenes brukerundersøkelser, Vindfangs brukerundersøkelser, evalueringsrapportene fra Technopolis og relevante utredninger og anbefalinger fra Forskningsrådets forbedringsprosjekt, foruten det forrige Smith-utvalgets utredning om habilitet (1993). Utvalget må i sitt arbeid ha fortløpende kontakt med IFA-prosjektet (Internettbasert forskningsadministrasjon); Forskningsrådet interne prosjekt for utvikling av elektronisk saksbehandling. Utvalget forutsettes å ha kontakt med Forskningsrådets brukere og eiere i sitt arbeid. Utvalget står for øvrig fritt til å innhente informasjon og synspunkter på den måte det finner mest hensiktsmessig.

Sekretariatet skal legge til rette for utvalgets arbeid bl. a. ved å:

- *forberede utvalgets møter og skrive referater*
- *innhente og tilrettelegge informasjon*
- *arrangere møter, seminarer, høringer etc.*
- *utrede problemstillinger utvalget ønsker å få belyst*
- *føre i pennen utkast til utvalgets rapport og tilrådinger*
- *sikre at problemstillinger og synspunkter fra alle deler av Forskningsrådet blir spilt inn i arbeidet*

Utvalgets avgrensninger og prioriteringer innenfor mandatet er nærmere omtalt i pkt. 3.4 nedenfor.

2.3 Arbeidsform

Utvalget hadde sitt først møte i slutten av august 2003. Ved brev av 29.9.03 til adm. direktør (se vedlegg 1) gjorde utvalget rede for sitt syn på de midlertidige bestemmelser og prosedyrer som Forskningsrådet fastsatte våren 2003. Den forsinkede sluttrapportering i forhold til den tidsramme som var fastsatt av Hovedstyret ("innen utløpet av 2003"), skyldes først og fremst at sekretariatet ikke i tilstrekkelig grad har vært fritatt fra andre oppgaver i administrasjonen. Fremdriften har vært avklart fortløpende med Forskningsrådets ledelse.

Utvalget har hatt i alt åtte møter. På en del av det innledende møtet deltok Forskningsrådets adm. direktør. Senere har utvalget hatt møter med representanter for Forskningsrådets administrasjon, departementene, næringsliv og –organisasjoner og FoU-sektoren samt medlemmene av Habilitets- og klageutvalget i Norges forskningsråd. Korte oppsummeringer fra hvert av de fem sistnevnte dialogmøtene er gjengitt i vedlegg 2.

I september 2003 innhentet utvalget beskrivelser av søknadsbehandlingen og synspunkter på praktisering av de midlertidige bestemmelsene fra de tidligere seks områdene i Norges forskningsråd. Dette materialet har gitt en viktig del av grunnlaget for beskrivelsen av søknadsbehandlingen i kapittel 5.

For å ivareta oppgaven med vurdering av internasjonal praksis (jf. mandatet pkt. 4) har Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) på oppdrag fra utvalget undersøkt søknadsbehandling og habilitetsrutiner i et utvalg av forskningsfinansierende organisasjoner i andre land. Hovedpunktene er oppsummert i kapittel 4 nedenfor, mens NIFUs rapport i sin helhet er gjengitt i vedlegg 5.

Kontakten med Forskningsrådets prosjekt for internettbasert forskningsadministrasjon (IFA) har vært ivaretatt gjennom sekretariatet.

3 Om Forskningsrådets legitimitet

3.1 Legitimitet er ikke bare et spørsmål om habilitet

En god del av omgivelsenes oppmerksomhet om Forskningsrådet har siden mai 2003 vært knyttet til spørsmål om habilitet i søknadsbehandlingen. Habilitet er en viktig side av spørsmålet om legitimitet. Men utvalgets mandat setter habilitetsspørsmålet inn i et bredere perspektiv (se mandatets pkt. 1):

Utvalget skal gå inn på de sider av Forskningsrådets prosedyrer for søknadsbehandling som har særlig betydning for søknadsbehandlingens legitimitet. Legitimitet er knyttet til den faglige kvaliteten av vurderingen av den enkelte søknad og av habilitet i prosessene for utvelgelse av prosjekter for finansiering, men er ikke begrenset til dette. Mangelfull eller varierende informasjon om utlysningskriterier, mangelfull eller varierende veiledning til søkerne er eksempler på andre forhold som kan undergrave søknadsbehandlingens legitimitet.

I dette perspektiv er Forskningsrådets legitimitet særlig knyttet til hvordan omgivelsene oppfatter virksomheten, herunder hvordan Rådet forvalter forskningsmidler på ca. 4,3 milliarder kr. (2003). I sentrum står altså Forskningsrådets brukere i vid mening (søkere, forskersamfunnet, samt offentlige og private oppdragsgivere). Men den endelige dommer i slike spørsmål er den politiske offentlighet i sin helhet.

Forskningsrådet må selv skape grunnlaget for sin legitimitet. Oppdragsgivere, søkere, media og andre bedømmer søknadsbehandlingen ut fra sine egne perspektiver, og de har ikke det samme utgangspunktet. I lys av dette bør legitimiteten sikres i forhold til hver enkelt av de primære målgruppene som Forskningsrådet er avhengig av – eller ønsker – å ha tillit fra.

Forskningsrådet er en mangfoldig organisasjon med ulike roller og egenskaper. Omgivelsenes forventninger og krav til virksomheten er tilsvarende mangfoldig:

1. Som forvaltningsorgan er Rådet underlagt hovedreglene i bl.a. forvaltnings- og offentlighetsloven. Bestemmelsene setter bl.a. krav til habilitet, innsyn og åpenhet i søknadsbehandlingen.
2. Som FoU-politisk rådgiver har Rådet en viktig rolle i vurderingen av hvordan den norske forskningsinnsatsen bør innrettes og prioriteres.
3. Som finansieringsorgan har Rådet et visst preg av offentlig monopol. Finansieringen er avhengig av at myndigheter og andre oppdragsgivere har tiltro til at kanalisering av midler gjennom Rådet bidrar til en vesentlig merverdi i forhold til om midlene kanaliseres direkte fra oppdragsgiverne til FoU-miljøene.
4. Som ”styrestyrt system”¹ er Forskningsrådet avhengig av tillit og interesse fra de mange forskere og brukere som bidrar til at organisasjonen kan fungere etter hensikten.
5. Som søknadsbehandler organ er Rådet avhengig av at søkerne opplever at de får en rettferdig, effektiv og faglig høyverdig behandling med like muligheter innenfor de rammer som til enhver tid følger av programorganisering m.v.

¹ Rådet er kalt et ”styrestyrt system” i den forstand at styrene i organisasjonen både deltar i arbeidet med og styrer kjernefunksjonene (se kap. 5.2 om styrene). Dette gjelder bl.a. forskningspolitisk rådgivning, strategiarbeid og operativ prioritering og organisering av forskningsinnsats.

Blant elementer som har særlig betydning for søknadsbehandlingens legitimitet nevner vi de følgende:

1. Hvordan programstyrer og fagkomiteer er sammensatt og fungerer, herunder at medlemmene er habile, at de har god kompetanse og representativitet, og at organene er tildelt ansvar, ressurser og myndighet som står i et rimelig forhold til den rollen de skal fylle.
2. Hva slags kvalitet og effektivitet det er i *behandlingsprosessen*, herunder
 - at den faglige vurderingen holder så god kvalitet at de beste søknadene prioriteres,
 - at søknadsutforming og -behandling kan skje raskt og enkelt ("brukervennlig"),
 - at behandlingen er forutsigbar, slik at de premisser og kriterier som er lagt til grunn i utlysningen også brukes underveis som grunnlag for vurdering og prioritering,
 - at prosessen er transparent, slik at en kan ha innsyn i hvordan behandlingen foregår,
 - at søkerne likebehandles og gis likeverdig informasjon.
3. At *behandlingsresultatet* oppfattes som riktig og rettferdig av både søkerne (ikke minst av de mange som får avslag) og andre brukere.

Søkerne er den gruppe som mest direkte og sterkest berøres av resultatene av behandlingen. De vil altså ha et særlig grunnlag for å stille krav til behandlingsprosessen, og de vil påvirke synspunkter og holdninger hos andre (bl.a. gjennom media).

Den høye andelen avslag på søknader skaper et krevende utgangspunkt for Forskningsrådet når det gjelder å beholde et godt forhold til forskerne. Et mål for Forskningsrådets arbeid med disse spørsmål bør være *å skape så høy tillit til søknadsbehandlingen at også søkerne som får avslag opplever at søknadene behandles rettferdig*.

3.2 Kort om bakgrunnen for oppnevningen

Den direkte foranledning til at utvalget ble oppnevnt, var en klage fra firmaet SES Europe. Klageren fikk medhold i at et medlem av programstyret skulle ha fratrudd som inhabil under behandlingen av konkurrerende søknader til samme bevilgning. Saken fikk mye kritisk omtale i pressen, og Forskningsrådet innførte midlertidige endringer i sine internregler om habilitet (se vedlegg 1). Deretter ble utvalget bedt om å vurdere de oppståtte spørsmål i et mer prinsipielt perspektiv.

Behovet for en bredere vurdering av søknadsbehandlingens legitimitet har også sammenheng med den store, eksterne evalueringen av Forskningsrådet som ble avsluttet i 2002 (se i pkt. 3.3.3. nedenfor) og det arbeid med omorganisering som Rådet i 2003 sto midt oppe i. Et av de overordnede mål for "det nye Forskningsrådet" er bedre tilpasning av virksomheten til brukernes ulike forutsetninger.

For det tredje må utvalgets arbeid ses i sammenheng med det pågående arbeid med systemet for internettbasert forskningsadministrasjon (IFA). Dette gir i seg selv en god anledning til å arbeide for bedre informasjon, kvalitet og effektivitet i søknadsbehandlingen.

I et slikt perspektiv vil utvalgets arbeid kunne gi innspill til forbedringsprosesser som i alle fall har vært nødvendige. Det blir samtidig klart at arbeidet ikke er avsluttet i og med nærværende sluttrapport. Tvert imot må rapporten ses som startpunkt for det omfattende arbeid med drøftelse og administrativ tilpasning som Forskningsrådets ledelse under enhver omstendighet har ansvaret for.

3.3 Eksterne evalueringer av Forskningsrådet (og nåsituasjonen)

3.3.1 Media – SES Europe-saken

Forskningsrådets håndtering av inhabilitet har fått kritisk omtale i pressen siden mai 2003, med utgangspunkt i klagesaken knyttet til firmaet SES Europe AS. Omtalen har også vært knyttet til mer generelle (eller prinsipielle) spørsmål om tillit til Forskningsrådets virksomhet og til forskningsetiske spørsmål.

I pressens omtale har det bl.a. vært hevdet at:

- SES Europe-saken viser at Rådet ikke alltid har greid å holde inhabile (og kanskje partiske) representanter borte fra behandling av søknader om midler til konkurrerende virksomheter.
- Enkelte næringslivsvirksomheter kan synes å ha tette forbindelser til Forskningsrådet, herunder med relativt mange representanter som deltar i søknadsbehandling og fordeling av midler, mens andre virksomheter opplever at de er ”i periferien” av Forskningsrådets oppmerksomhet, uten tilsvarende mulighet til å øve innflytelse.
- Forskningsrådets søknadsbehandling er til dels preget av det som har vært kalt ”svevende faglige kriterier og hemmelighold av begrunnelser”.

Uten hensyn til hvor mye av denne kritikken som er berettiget, vil utvalget peke på at medias funksjon bl.a. er å kaste lys over forhold som eventuelt bør forbedres. Gjennom dette kan media også bidra til å sette fokus på viktige forutsetninger for Forskningsrådets legitimitet.

Aftenposten har bidratt til å sette habilitetsdiskusjonen inn i et viktig perspektiv, knyttet til behovet for bedre bevissthet og kunnskap om inhabilitet som fenomen. I en lederartikkel 30. april 2003 heter det for eksempel:

”Det kan virke som om den generelle kunnskapen og bevisstheten rundt begrepet habilitet er skremmende lav. Inhabilitet er ikke problematisk i seg selv. Betenkelig blir det først når vi ikke innser vår egen inhabilitet. En dommer, en journalist eller et styremedlem kan vel være inhabil i en sak på grunn av slektsforbindelser eller yrkesmessig nærhet til en av sakens parter. Det innebærer på ingen måte at det settes spørsmålstejn ved vedkommendes gode navn og rykte. Man kan ha den mest ulastelige integritet og likevel være inhabil. Inhabilitet foreligger ofte i det øyeblikk noen finner skjellig grunn til å reise tvil. Og den som reiser tvilen, har ingen bevisbyrde. Det er ikke i tråd med hovedprinsippene i jusen, men på akkurat dette feltet er det faktisk slik at tvilen sjelden kommer den mistenkte til gode. Når man er inhabil i en sak, holder man seg ganske enkelt unna saken.”

Med forbehold for ordvalget i siste del av sitatet, som kan gi inntrykk av at det likevel hefter noe negativt ved å være i en situasjon som kan skape inhabilitet (”bevisbyrde”, ”mistenkt”), gir dette en god sammenfatning av noen hovedpoeng som ikke alle synes å ha forstått (se nærmere i kapittel 6 nedenfor).

Aftenposten berører imidlertid ikke Forskningsrådets behov for – i tillegg til habilitet – å ivareta også kompetansen i søknadsbehandlingen. Bildet av det reelle dilemmaet blir derved ikke dekket fullt ut. Men implisitt i lederens perspektiv ligger et moment av meget stor vekt: Forskningsrådets legitimitet er avhengig av at man ikke lar hensynet til kompetanse gå på bekostning av kravet til habilitet.

3.3.2 Søkerne - Vindfangs analyse av ekstern kommunikasjon ²

På oppdrag fra Forskningsrådet gjorde firmaet Vindfang sommeren 2003 en analyse av eksisterende brukerundersøkelser, og ga på dette grunnlag innspill til forbedring av Forskningsrådets eksterne kommunikasjon. Målgruppen var i hovedsak søkere til forskningsmidler. Undersøkelsene var kvalitative, og selv om det kan stilles spørsmål ved hvor god representativiteten er, mener utvalget at Vindfangs innspill gir et bra utgangspunkt for diskusjon om Forskningsrådets kommunikasjon og legitimitet sett fra søkerens ståsted.

Ifølge Vindfang oppfatter søkerne at Rådet primært er en forvalter av FoU-midler eller et ”servicetorg” for tildeling av midler, mer enn en premissgiver og rådgiver for norsk forskning.

Forskningsrådets kommunikasjonsutfordringer er bl.a. knyttet til at størstedelen av søkerne får avslag. Avslag krever minst like god informasjon og oppfølging for at oppfatningen av Forskningsrådet som en medspiller og en servicevirksomhet skal kunne realiseres.

Mange respondenter opplever at konkurransen om FoU-midler øker og at mer tid må brukes for å sikre finansiering av egen forskningsinnsats. Ut fra dette mener flere forskere at Forskningsrådet i større grad må engasjere seg på individnivå og følge opp hver forsker/søker. Forskningsrådets rolle bør utformes mer som rådgiver, veileder og som nettverksformidler.

Mens novisene (de som har søkt opptil to ganger) fremhever vanskeligheter med stamme-språket og med ”å knekke koden”, har erfarne søkere i stor grad tilpasset seg Forskningsrådets begrepsbruk og virkemåte. Sistnevnte gruppe er mer opptatt av enhetlig begrepsbruk enn av begrepene i seg selv. Felles for erfarne søkere og noviser er imidlertid at begge grupper er usikre på om de tolker informasjonen riktig (og tar derfor heller en telefon til kontaktperson).

Kommunikasjonsformen på web/brosjyre og ved personlig henvendelse er forskjellig. Formen på web/brosjyre oppleves som formell, distansert med få tips og råd, mens den personlige dialogen preges av velvilje og hjelpsomhet (høy servicegrad). Informasjonen på Forskningsrådets hjemmeside og skriftlige materiale oppleves som mangelfull, foreldet og lite utfyllende, mens informasjonen på telefon oppleves som god og presis i de fleste tilfeller.

Forskerne oppfatter at kommunikasjonen er lite individorientert og at konkrete opplysninger om tjenester forsvinner i mengden av hva de kaller politisk informasjon. Mange forskere oppfatter at det synes viktigere for Forskningsrådet å kommunisere politikk enn tjenester.

Flere mener at det er for lite åpenhet og vag eller mangelfull skriftlig informasjon om rutiner og kriterier for vurdering av søknader, og at føringer for bevilgning ikke blir kommunisert tydelig. Dette, i kombinasjon med oppfatningen av en noe lotteripreget vurderingsprosess og erfaringer med endring av prioriteringer underveis i behandlingsprosessen, trekker tiltroen til Forskningsrådet betraktelig ned.

Sikreste vei til riktig informasjon går via personlig kontakt, men en høy serviceinnstilling hos saksbehandlerne kan imidlertid også skape en urealistisk forventning hos forskerne om støtte. Vindfang karakteriserer dette paradokset som et ”forventningsgap”, som blir stort og vanskelig å tette når majoriteten opplever å få avslag. For søkerne er det dessuten vanskelig å forstå at søknaden kan være støtteverdig samtidig som man likevel ikke får tildelt støtte.

Mange forskere finner det problematisk at spilleregler kan endres underveis i behandlingsprosessen, og at prioriterings-/vurderingskriteria kan skifte fra år til år – uten at det oppfattes at informasjon om dette gis på forhånd eller ved faktisk endring. Forskerne etterlyser en større åpenhet og tydeliggjøring av dette i den informasjonen som gis.

² Beskrivelsen nedenfor er i hovedsak hentet fra Vindfangs presentasjon av sin rapport.

I sum er søkerens oppfatning – ifølge Vindfang – at søknadsbehandlingen er noe preget av varierende vurderingspraksis (litt lotteri), og at det i en del tilfeller kan være nyttig å ha erfaring fra tidligere søknader, samt å ha en ”alliert” i Forskningsrådet for å nå til topps.

Vindfang konkluderer med at inntrykket som etterlates hos søkerne på langt nær samsvarer med Forskningsrådets ønskede identitet. I mange tilfeller er etterlatt inntrykk og ønsket identitet diametralt forskjellige. Kritiske suksessfaktorer for Forskningsrådet antas å være egenskaper som ”åpen/troverdig”, ”rettferdig” og ”medspiller”.

Det er ifølge Vindfang også et stort gap mellom de løftene som Forskningsrådet gir og den leveransen som forskerne erfarer. Gapet er spesielt kritiske for følgende løfter:

- Gi god tilgang på relevant informasjon
- Ha åpenhet om sine arbeidsmåter
- Gi tydelige og forståelige tilbakemeldinger innen avtalte frister
- Levere tjenester med god effektivitet og likeverdig kvalitet fra hele organisasjonen

Sammenholdt med evalueringen av Forskningsrådet (som bl.a. baserer seg på et stort antall intervjuer foruten meget omfattende dokumentasjon) bekrefter Vindfangs undersøkelse det hovedinntrykk at Forskningsrådet har viktige utfordringer når det gjelder å sikre god legitimitet i søknadsbehandlingen overfor forskerne (og søkerne) som gruppe.

Ettersom data fra evalueringen av Forskningsrådet (se nedenfor pkt. 3.3.3) og Vindfangs undersøkelse er samlet inn før medieoppslagene våren 2003 om Forskningsrådets habilitet, har SES Europe-saken sannsynligvis bidratt til å skjerpe disse utfordringene.

3.3.3 Myndighetene – evaluering og omorganisering ³

Technopolis-evalueringen, som la et grunnlag for omorganiseringen av Forskningsrådet, peker på en rekke svakheter i Rådets planlegging, vurdering og gjennomføring av FoU-aktiviteter. Kritikken går bl.a. på at det er for liten åpenhet og for lite innsyn i strategiske prosesser for initiering av nye programmer, for lite og for dårlig informasjon til søkerne ved utlysning av forskningsmidler og i søknadsbehandlingen, og at behandlingen tar for lang tid.

Det er også unødige forskjeller i administrativ praksis - samtidig som det pekes på at det er en tendens til at ulike brukergrupper behandles på samme måte. Kritikken på det siste punktet er blitt forsterket i debatten etter evalueringen, og regjeringen har satt som (et av flere) mål for omorganiseringen at ulike brukergrupper (spesielt grunnforskingsmiljøene og næringslivet) bedre skal betjenes ut fra sine egne forutsetninger.

Evalueringen og omorganiseringen har konkretisert hovedmål for forbedringer i Forskningsrådet som også vil legges til grunn for en bedre organisering av søknadsbehandlingen:

- grunnforskning og innovasjonsrettet forskning skal ivaretas bedre - ut fra disse brukergruppens ulike behov
- bedre samordning på tvers av fag og sektorer og mellom grunnleggende og anvendt FoU
- mer åpen og bredere dialog, og mer inkluderende arbeidsformer
- enklere og mer funksjonell styringsstruktur

³ Beskrivelsen er i hovedsak hentet fra saksframlegg til Hovedstyret i mars 2003.

Myndighetene har valgt å videreføre ordningen med ett forskningsråd. I dette ligger et klart signal om at Forskningsrådet skal opptre helhetlig og utnytte de potensialet som ligger i én administrasjon og ett styringssystem. Samtidig er det et mål å sikre full åpenhet om alle kriterier, prosesser og prosedyrer knyttet til utforming og bruk av FoU-virkemidler.

3.4 Utvalgets avgrensning og prioritering innenfor mandatet

Utvalget skal gi råd om hvordan sentrale elementer i søknadsbehandlingen skal legges opp på en måte som sikrer habilitet, faglig kvalitet og effektivitet, med særlig sikte på spørsmål av betydning for saksbehandlingslegitimitet.

Å sikre habilitet i søknadsbehandlingen gir ikke alene et tilstrekkelig grunnlag for legitimitet. Derfor blir det viktig å finne frem til ordninger som gjør det mulig samtidig å ivareta kravene til habilitet og til kompetanse. Et annet viktig punkt i utvalgets arbeid har vært forholdet til søkerne, særlig kravet til åpenhet og forutsigbarhet.

Innenfor disse rammer representerer forholdet mellom habilitet og kompetanse en sentral utfordring i søknadsbehandlingen. Utvalget har inntrykk av at kravene til habilitet ikke sjelden blir oppfattet som en hindring for å ivareta nødvendige krav til kompetanse i strategiarbeid og søknadsbehandling. Det hender nok at slike oppfatninger springer ut av en tro på at kravene til habilitet rekker lenger enn hva tilfellet er. Men det hender også at de to hovedhensyn kommer i et reelt spenningsforhold, f.eks. når fagmiljøet er lite eller forskningsprogrammet snevert definert.

Det er viktig å minne om at sikring av habilitet er en nødvendig forutsetning for å etablere en forsvarlig søknadsbehandling. Derfor kan ikke kompetansehensyn prioriteres på en slik måte at det skaper grunnlag for tvil om habilitetskravene er ivaretatt. Forskningsrådet vil i så fall risikere både å bryte reglene og å undergrave søknadsbehandlings (og sin egen) legitimitet.

Både i dialogmøter m.v. og internt har utvalget også drøftet andre spørsmål av betydning for Forskningsrådets legitimitet. Noen spørsmål som gjelder Rådets organisering (uten hensyn til behovet for å forebygge inhabilitet) og dets forhold til oppdragsgiverne er drøftet i kap. 5. Men mange slike spørsmål er av mer generell, forskningspolitisk karakter og faller for så vidt utenfor utvalgets mandat. Dette gjelder f.eks. fordelingen av forskningsmidler mellom Rådet, departementet og forskningsinstitusjonene (grunnbevilgninger m.v.) og fordelingen mellom programforskning og "fri" søknadsbehandling.

Heller ikke de sider av Forskningsrådets legitimitet som gjelder det som ofte blir betegnet som saksbehandlings "effektivitet" (tempo, omkostninger m.v.) er gjort til gjenstand for særskilt behandling i utvalgets sluttrapport. Men dette bygger ikke på noe syn om at slike spørsmål er av underordnet betydning for Rådets legitimitet.

Vi nevner endelig at mandatets pkt. 3.3 om å "vurdere legitimitets- og effektivitetshensynene i forhold til hver enkelt av Forskningsrådets hovedsøknadstyper" ikke er fulgt opp. Erfaringene med de "hovedsøknadstyper" som første gang lagt til grunn ved hovedsøknadsfristen 15. juni 2003) er foreløpig begrensede, både i Forskningsrådet selv og i omgivelsene. Og under enhver omstendighet er det Forskningsrådet selv som har ansvaret for å applisere utvalgets råd på de enkelte deler av Rådets virksomhet.

3.5 Ikke et granskningsutvalg

I samsvar med forutsetningene har utvalget satt seg inn i et omfattende materiale av saker fra Habilitets- og klageutvalget, dokumentasjon fra de tidligere seks områdene i Forskningsrådet,

evalueringsrapporter, dialogmøter, utenlandsk materiale m.v. Dette har gitt verdifulle innspill til utvalgets arbeid.

I lys av bakgrunnen for at utvalget ble oppnevnt, er det imidlertid grunn til å presisere at det ikke har hatt som oppgave å overprøve vurderinger i Habilitets- og klageutvalget eller andre instanser i Norges forskningsråd. Utvalget har heller ikke foretatt noen evaluering av kvalitet og effektivitet i søknadsbehandlingen frem til i dag, eller av hvordan Forskningsrådet i praksis har håndtert de stadig oppkommende spørsmål om habilitet.

Omtrent det samme kan tilspisses og sies på følgende måte: Utvalgets oppgave har ikke vært å fungere som noe granskningsutvalg i forhold til hvordan Forskningsrådet har håndtert inhabilitet i praksis. I samsvar med vårt mandat har vi i stedet konsentrert oss om å gi prinsipielle råd om noen sentrale sider av Forskningsrådets arbeidsorganisering og prosedyrer i fremtiden. Hovedformålet har vært å bidra til å sikre både habilitet og kompetanse i søknadsbehandlingen.

3.6 Rapportens videre systematikk

Kapittel 4 gir et sammendrag av NIFU-undersøkelsen om regler og praksis i noen utvalgte forskningsfinansierende organer i andre land (hele rapporten er gjengitt i vedlegg 5). Dette materialet gi grunnlag for å sette norske forhold vedrørende habilitet og organisering av søknadsbehandlingen inn i et bredere perspektiv.

Kapittel 5 gir en summarisk beskrivelse av hvordan søknadsbehandlingen foregår, og tar opp noen organisatoriske spørsmål av betydning for legitimiteten til Norges Forskningsråd.

I kapittel 6 gir utvalget en innføring i og vurdering av habilitetsreglene og deres anvendelse, med vekt på spørsmål av særlig betydning for Forskningsrådet.

I kapittel 7 anviser utvalget noen organisatoriske grep som kan tenkes brukt for å ivareta hensynet til kompetanse i saksbehandlingen uten å gå på akkord med minstekravene til habilitet.

Kapittel 8 gir noen råd om den viktige side av Forskningsrådets legitimitet som gjelder åpenhet i forhold til søkerne.

Til slutt ser utvalget på behovet for økt administrativ beredskap samt på Habilitets- og klageutvalgets fremtidige organisering (kapittel 9).

4 Regler og praksis i andre lands ”forskningsråd”

4.1 Om oppdraget til NIFU

I mandatets pkt. 4 er utvalget bedt om å gi en beskrivelse og vurdering av internasjonal praksis:

”Utvalget skal innhente informasjon om og redegjøre for praksis i andre land, og om mulig redegjøre for hva som er internasjonalt akseptert beste praksis på området. Redegjørelsen må inkludere en fortolkning av hvilken relevans praksis i andre land har for norske forhold.”

Utvalget ba på dette grunnlag Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) om å kartlegge praksis vedr. søknadsbehandling og habilitetsrutiner i et utvalg av forskningsfinansierende organisasjoner i andre land.

NIFUs studie følger i sin helhet som vedlegg 5 til utvalgets rapport. Nedenfor følger et kort sammendrag av NIFUs undersøkelse, samt utvalgets vurdering av materialet.

4.2 Kort oppsummering av NIFUs internasjonale studie

Oppdraget til NIFU omfattet følgende tre punkter:

1. *”Søknadsbehandlingens organisering, herunder spesielt bruk av ekspertkomiteer og individuelle bedømmelser ("mail review"), og om oppgaver knyttet til strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning er lagt til samme eller ulike komiteer/organ.*
2. *Habilitetsrutiner, med særlig fokus på om felles institusjonstilknytning og/eller konkurranseforhold til andre søknader utløser inhabilitet.*
3. *Om rådene/organene har dialog med søker før og/eller etter søknadsfristen. Hvorvidt søker, automatisk eller etter anmodning, får innsyn i søknadsbehandlingen, herunder innsyn i hvem som skal behandle og/eller har behandlet søknaden, og begrunnelse for avslag.”*

Kartleggingen har omfattet 12 organisasjoner fra Danmark, Sverige, Finland, Nederland, USA og EUs 6. rammeprogram, samt noe informasjon fra Storbritannia. Studien omfatter dermed både land som i størrelse og forskningssystem er sammenlignbare med Norge, og store og toneangivende FoU-aktører som USA og EU.

Studien bygger på informasjon som er tilgjengelig på organisasjonenes internettsider, tilsendte dokumenter, foreliggende litteratur, samt telefonintervjuer. NIFU presiserer at valg av praksis i de enkelte organisasjonene kan avhenge av en rekke forhold som ligger utenfor studien.

Materialet viser et stort variasjonspenn i praksis mellom landene. NIFU mener generelt at det også er stor variasjon innad i Rådet (ut fra sin kjennskap til Forskningsrådets praksis og regler), men at denne faller innenfor variasjonsbredden i andre land.

NIFU har ikke funnet grunnlag for å gi noe bestemt svar på hva som er ”best egnet praksis” i ulike sammenhenger, men har for øvrig sammenfattet de viktigste funnene på følgende måte:

Oppgave- og myndighetsfordeling

- I de aller fleste tilfeller er strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning fordelt mellom minst to ulike organ innenfor de ulike forskningsfinansierende organisasjonene som er studert.
- Antall instanser med separat medlemskap⁴ som er involvert i søknadsbehandlingen (dvs. i vurdering, rangering og beslutning) varierer fra én til tre.
- NIFU ser ingen klare mønstre i oppgavefordeling som følge av forskningssystemets størrelse eller type midler som fordeles, foruten at administrativt personale/ledelse har en større rolle og beslutningsmyndighet i de mest industri- og innovasjonsorienterte organisasjonene.

Bruk av vurderingskomiteer og individuelle eksperter

- I alle de studerte organisasjonene, med ett unntak, foregår rangeringen av søknadene i egne komiteer eller råd sammensatt av eksperter som har sitt hovedvirke et annet sted.
- Det er lite bruk av individuelle eksperter⁵ i de nordiske organisasjonene sammenlignet med organisasjonene utenom Norden. Det er bare de nordiske organisasjonene samt NIH⁶ som ikke har slike ekspertuttalelser som en fast del av søknadsbehandlingen.

Habilitet

- Når det gjelder spørsmålet om søknad fra egen institusjon i seg selv utløser inhabilitet eller ikke, er det et klart skille mellom på den ene siden organisasjonene i de nordiske landene samt Nederland, og på den andre siden større land/aktører som Storbritannia, USA og EUs rammeprogram. I de nordiske landene og i Nederland kan søker og evaluerer/beslutningstaker være fra samme universitet uten at dette utløser inhabilitet, mens et slikt forhold i seg selv utløser inhabilitet i de andre studerte organisasjonene.
- I mange av organisasjonene er søkere utelukket fra å delta i all søknadsbehandling som er relatert til den søknadsrunden søknaden gjelder.
- Flere har også andre begrensninger mht å behandle søknader i tett konkurranse når man er inhabil på en eller flere av dem. Grensene går her etter flere dimensjoner: antall søknader der en er inhabil, antall søknader som skal vurderes eller prioriteres, og antall søknader som kan forventes å innvilges. Andre organisasjoner har ingen praksis eller regler mht. å behandle konkurrerende søknader.

Kommunikasjon, innsyn og begrunnelse

- I de fleste rådene er det lite eller ingen interaksjon med søker om søknadsbehandlingen, men enkelte gir søker anledning til å kommentere vurderingene fra de individuelle ekspertene før sluttbehandling av søknaden. Flere gir søkeren anledning til å foreslå eksperter til vurderingen av sin søknad.

⁴ Med ”separat medlemskap” menes her at et medlem i én instans ikke samtidig er medlem av en annen instans.

⁵ Med *individuelle eksperter* menes eksperter (med sitt hovedvirke utenfor organisasjonen) som vurderer én eller flere søknader uten å interagere med andre bedømmere, dvs. *uten* å møtes for å komme fram til felles konklusjoner. Med *vurderingskomiteer* eller *ekspertkomiteer* menes derimot eksperter (med sitt hovedvirke utenfor organisasjonen) som møtes og avgir felles uttalelser om søknadene.

⁶ National Institutes of Health (USA)

- Når det gjelder åpenhet om hvem som bedømmer er det bare i Sverige, Finland og Danmark (av de landene som er studert) hvor søker har rett til å få oppgitt navn på de individuelle ekspertene.
- Begrunnelse av avslag gis i de fleste tilfeller ved at ekspertuttalelser og/eller komitévurderingene legges ved avslagsbrevet. I noen få tilfeller sendes slike vurderinger bare på forespørsel fra søkeren.
- For de fleste organisasjonene er det en eller annen klagemulighet. Unntakene er Finlands akademi, SSF⁷, VINNOVA⁸ og NIH.

4.3 Utvalgets vurdering av materialet

Materialet viser at det er stor variasjon mht. hvordan søknader og habilitet behandles i andre lands forskningsråd. På denne bakgrunn påpeker NIFU at

- materialet *ikke* gir grunnlag for noe bestemt svar på hva som er beste praksis i ulike sammenhenger, og at
- praksis og regler i Forskningsrådet synes grovt sett å falle innenfor variasjonsbredden i de studerte landene/organisasjonene.

Regler og praksis i andre organisasjoner må bedømmes ut fra sin egen kontekst. Praksis i de studerte organisasjonene kan også avhenge av en rekke forhold som ligger utenfor studien. Utvalget kan derfor ikke se at materialet generelt gir grunnlag for å foreslå endringer etter modell av andre lands regler og praksis.

Generelt sett synes erfaring og praksis i de andre nordiske land og i Nederland mest relevant for sammenligning med Norges forskningsråd. Forholdene i USA og Storbritannia og i EUs 6. rammeprogram er såpass ulike forholdene i Norge at overføringsverdien antas å være mindre.

Heller ikke erfaringene fra den finske industri- og innovasjonsorienterte organisasjonen TEKES kan overføres direkte til norske forhold. Dette skyldes både strukturelle forhold i finsk næringsliv og den forholdsvis sterke politiske styringen av strategier og prioriteringer for FoU.

Ikke desto mindre gir NIFU-rapporten nyttig bakgrunnsinformasjon for Forskningsrådets arbeid med å utvikle søknadsbehandlingsprosedyrer. Følgende observasjoner kan ha særlig relevans i dette arbeide:

1. Strategiutforming, søknadvurdering og bevilgning er fordelt mellom minst to ulike organ (bortsett fra i de statlige danske rådene). Oppgavefordelingen viser ingen klare mønstre som følge av forskningssystemets størrelse eller type midler som fordeles, bortsett fra at administrasjonen rolle og myndighet er større i de mest industri- og innovasjonsorienterte organene. Det vises til utvalgets drøfting i kapittel 5 og 7 nedenfor.
2. Rangering av søknader foregår (med ett unntak) i et kollegialt organ sammensatt av eksterne eksperter. Organisasjonene i Norden utenfor Norge gjør lite bruk av individuelle eksperter sammenlignet med de studerte organisasjonene utenom Norden. Det vises også her til utvalgets drøfting i kapittel 5 nedenfor.

⁷ Stiftelsen för Strategisk Forskning i Sverige

⁸ Verket för innovationssystem i Sverige

3. Habilitetsreglene er i hovedsak bygget over samme lest. Men det er en del ulikheter når det gjelder hvilke omstendigheter som utløser inhabilitet. USA, Storbritannia og EU har de strengeste reglene, mens de nordiske land og Nederland er mer ”liberale”. I kapittel 6 drøfter utvalget Forskningsrådets habilitetsregler og foreslår endringer som vil bringe Rådet mer på linje med rådene i de andre nordiske landene. Særlig gjelder dette såkalt kollegainhabilitet og konkurranseinhabilitet.
4. Det går en relativt klar grense mellom Sverige, Finland og Danmark, på den ene siden, og de andre landene når det gjelder praktisering av åpenhet. Dette kan bl.a. ha sammenheng med ulike forvaltningstradisjoner og med hvordan offentlighet og innsynsrett er regulert i det enkelte land. Åpenhet er drøftet nærmere i kapittel 8 nedenfor.
5. I de fleste organisasjonene er det en eller annen form for klagemulighet. I pkt. 8.6 nedenfor drøfter utvalget om dagens klageadgang i Norges forskningsråd bør utvides til også å gjelde det faglige skjønnet.

5 Organisering og søknadsbehandling i Forskningsrådet

5.1 Innledning

Uvalgets mandat er avgrenset til å gjelde søknadsbehandlingen i Norges forskningsråd. Men også andre av Rådets funksjoner kan ha stor betydning for legitimiteten. Ikke minst vil dette kunne gjelde strategiarbeid, programplanlegging og prioritering av FoU-innsats.

Fordi svært mange vil være direkte berørt av hvordan FoU-bevilgningene fordeles, vil Rådets legitimitet trolig være spesielt knyttet til hvordan søknadsbehandlingen er organisert. Derfor innhentet utvalget i august 2003 beskrivelser fra de tidligere seks områdene om hvordan søknadsbehandlingen var organisert. Materialet ble utarbeidet i overgangen mellom gammel og ny organisasjonsstruktur, og fremstillingen bygger derfor delvis på situasjonen før omorganiseringen pr. 1.9.2003. Materialet viser stor variasjonsrikdom med hensyn til hvordan søknadsbehandlingen var organisert i ulike deler av forskningsrådssystemet.

Bortsett fra at programmer og komiteer nå er innordnet i de nye divisjonene, ser det ikke ut til at innføringen av ny organisasjonsstruktur har medført store endringer i saksbehandlingen eller i hvordan programstyrer og fagkomiteer fungerer. Men dette vil antagelig endre seg som følge av det arbeidet med å etablere ”store programmer”, forbedre søknadsbehandlingen m.v. som nå pågår.

Etter en oversikt over organisasjonsstruktur m.v. først i dette kapitlet, følger en kort beskrivelse av søknadsbehandlingen bygd på det ovenfor nevnte materiale fra områdene. Formålet med disse avsnittene er primært å gi bakgrunnskunnskap av betydning for de følgende kapitler.

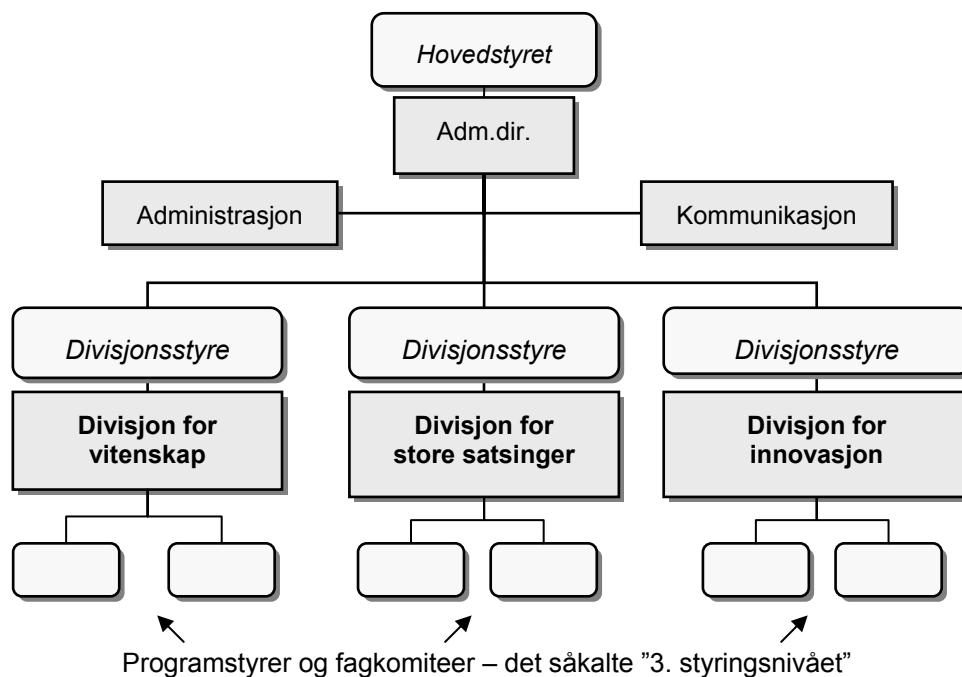
Med utgangspunkt i beskrivelsen vil utvalget i siste del av kapitlet (pkt. 5.5 og 5.6) vurdere noen organisatoriske spørsmål av betydning for Forskningsrådets legitimitet. Det som sies der, bør ses i sammenheng med de muligheter til ”organisatoriske grep” for å ivareta både habilitets- og kompetansehensyn i søknadsbehandlingen som er skissert i kapittel 7.

5.2 Organisasjonsstruktur og styringsnivåer

Forskningsrådets faglige virksomhet var tidligere inndelt i seks tematiske områder med egne styrer, og er nå organisert i tre divisjoner med hvert sitt divisjonsstyre, hhv. med ansvar for:

- fag- og disiplinutvikling
- innovasjon og brukerinitiert forskning
- strategiske satsinger (herunder store programmer)

Ny organisasjon ble iverksatt 1. september 2003 med følgende struktur:



Forskningsrådet opererer fortsatt med tre styringsnivåer; hhv. Hovedstyret, divisjonsstyrene og programstyrene/fagkomiteene. Styringsnivåenes ansvar og oppgaver er i korte trekk:

1. Hovedstyret er Forskningsrådets øverste organ og er ansvarlig for den samlede virksomheten, følger opp forskningspolitiske retningslinjer fastsatt av myndighetene og gir råd og innspill overfor myndighetene om fremtidig forskningspolitikk. Hovedstyret oppnevnes av Kongen.

Hovedstyret har hovedansvar for å utarbeide og følge opp Forskningsrådets strategi, sikre at Forskningsrådet fungerer helhetlig, fordele oppgaver og ansvar og vurdere Forskningsrådets interne organisering.

Hovedstyret utarbeider samlet budsjettforslag til Utdannings- og forskningsdepartementet og fremmer budsjettforlag til alle aktuelle departementer, fordeler midlene som stilles til rådighet og vedtar generelle retningslinjer for bruk av midlene.

Både budsjettforslaget og det endelige budsjettet har en relativt detaljert inndeling. Hovedstyrets budsjettvedtak vil derfor gi begrensninger for videre disponering av midler på 2. styringsnivå (tidligere områdestyrer, nå divisjonsstyrene). Unntaksvis har Hovedstyret også gjort vedtak om bevilgning til enkeltprosjekter/-aktiviteter, herunder disponering av Forskningsfondet.

2. Hver divisjon har et eget styre med ansvar for den faglige virksomheten i divisjonen. Divisjonsstyrene rapporterer til Hovedstyret, som fastsetter divisjonsstyrenes mandat.

Divisjonsstyrene fordeler forskningsbudsjettet etter disposisjon fra Hovedstyret og deltar i utarbeidelse av Forskningsrådets strategi, handlingsplaner og budsjettforslag.

Lederne for divisjonsstyrene utpekes blant Hovedstyrets medlemmer. Adm. direktør, eller den han utpeker, deltar i divisjonsstyrenes møter uten stemmerett.

Divisjonsstyrene kan delegerer beslutnings- og bevilgningsmyndighet til programstyre, komiteer, fagutvalg og lignende organer som de har myndighet til å nedsette.

3. På det tredje styringsnivået er det nedsatt en rekke programstyrer, rådgivende komiteer og fagutvalg for å bistå i gjennomføringen av faglige oppgaver. Grovt sett kan disse deles i to grupper; styrer som har fått delegert bevilgningsmyndighet, og komiteer og fagutvalg som kun har en rådgivende funksjon. Programstyrene kan oppnevne grupper/komiteer til å forestå deler av søknadsbehandlingen

De tidligere områdestyrene (nivå 2) praktiserte i stor grad delegasjon av bevilgningsmyndighet til underliggende programstyrer. Dette er videreført og utvidet av de nye divisjonsstyrene. For enkelte finansieringsordninger har en imidlertid valgt å ikke delegere bevilgningsmyndigheten til underordnet organ. Dette er for eksempel tilfelle for basisbevilgninger (grunnbevilgning og strategiske program) til institutter der Forskningsrådet har basisbevilgningsansvar. Tidligere var det også tilfelle for de såkalte frie prosjekter innen naturvitenskap, humaniora og samfunnsforskning der fagkomiteene kun hadde rådgivende (innstillende) myndighet. Fra og med søknadsbehandlingen høsten 2003 har imidlertid disse komiteene også fått bevilgningsfullmakt delegert fra det nye divisjonsstyret for Vitenskap.

Forskningsrådet har en enhetlig administrasjon ledet av administrerende direktør, og forvaltet i 2003 ca. 4,3 milliarder kr. i offentlige bevilgninger til forskning. Midlene er knyttet opp mot omlag hundre forskningsprogrammer og andre FoU-aktiviteter.

5.3 Nærmere om sammensetning av organene på 3. styringsnivå

I tabellen nedenfor er det gitt en oversikt over antall programmer og komiteer samt totaltall for programstyrenes sammensetning. Av praktiske grunner er oversikten inndelt etter de gamle områdene, de enkelte styrene vil nå være innordnet i de 3 nye divisjonene.

Oversikt over programmer og aktiviteter med sammensetning av styre og komiteer									
Tidligere område (nå fordelt på de 3 divisjonene)	Program/aktivitet			Programstyre-/fagkomitemedlemmer					
	Totalt antall	Herav m/ekst. pr.adm.	Herav med utenl. styremedl.	Totalt antall	Herav fra utland	Tilknytning / kommer fra			
						U&H	Inst.- sektor	Nærin- gsliv	Forvalt- ning
Bioproduksjon og foredling (inkl. FUGE)	9	0	4	82	5	28	17	28	9
Industri og energi	12	3	0	99	0	12	14	56	17
Kultur og samfunn	23	4	15	151	18	75	12	15	49
Medisin og helse	12	1	8	107	9	80	12	5	10
Miljø og utvikling	14	4	13	137	24	49	42	11	34
Naturvitenskap og teknologi	13	5	9	75	17	38	11	20	6
Sum	82	17	49	651	73	282	108	135	125
% av total		22	63		11,2	43,3	16,6	20,7	19,2

Oversikten viser at Forskningsrådet hadde vel 80 programmer og komiteer på 3. styringsnivå der styrene har bevilgningsmyndighet (pr. september 2003). 17 av programmene, eller 22 %, benytter ekstern programkoordinator. Disse kan være plassert i forskningsinstitutt eller i

næringslivet, enten i ”ordinære” firmaer eller i (enmanns-) konsulentforetak. Utvalget har drøftet bruk av ekstern programkoordinator i kap. 7.5.

Hele 63 % av programmene har styremedlemmer fra utlandet, men antall utenlandske styremedlemmer utgjør likevel bare vel 11 % av de totale styremedlemmene. Det må antas at utenlandske styremedlemmer i mindre grad enn norske vil være inhabile. Bruk av utenlandske styremedlemmer for å sikre faglig kvalitet og habilitet er drøftet i kapittel 7.3.

Det er ellers stor variasjon i antall styremedlemmer, fra 4-5 til 18 stykker. Styringsorganene er sammensatt ut fra hva slags kompetanse som trengs og hvilke brukerinteresser som skal ivaretas, slik at antall styremedlemmer avspeiler bredden i satsingen, jfr. kap. 5.5.3 og kap. 7.2.

Grovt sett hentes om lag 60 % av styremedlemmene fra FoU-sektoren, mens om lag 40 % representerer brukerne i næringsliv og forvaltning. Sannsynligvis vil representanter fra forvaltningen i mindre grad enn andre være inhabile (men også mindre kompetente med sikte på strengt faglige vurderinger). Da Forskningsrådets nåværende regler vedr. kollegainhabilitet gir ulikt ”utslag” for hhv. universitets- og instituttansatte, er det også grunn til å anta at habilitetssituasjonen for representanter fra instituttsektoren er vanskeligere enn for representanter fra U & H-sektoren. Det vises her til drøfting i kapitlene 5.5.6 og 6.5.

5.4 Kort om søknadsbehandlingen

De offentlige midlene som Forskningsrådet forvalter er knyttet opp mot omlag 100 forskningsprogrammer og andre FoU-aktiviteter. Programmene/aktivitetene kan ha ulike måter å tildele midler på. I det følgende gis det en redegjørelse for faglig vurdering og prioritering ut fra følgende gruppering:

1. Søknader knyttet til programmer og frie prosjekter (gjelder både forskerprosjekt og personlige stipend)
2. Søknader knyttet til programmer innenfor næringsrettet forskning (gjelder brukerstyrte innovasjonsprosjekt (BIP) og kompetanseprosjekt med brukermedvirkning (KMP)).
3. Basisbevilgninger (grunnbevilgning og institusjonsforankret strategisk prosjekt – Strategisk instituttprogram (SIP)/Strategisk universitetsprogram (SUP))
4. Avansert vitenskapelig utstyr og andre tiltak

5.4.1 Søknader knyttet til programmer og frie prosjekter

Hovedmønsteret for søknadsvurdering er at søknadene sendes til 1-3 eksterne sakkyndige. Enkelte program benytter ekspert-/fagkomiteer, enten til å vurdere enkeltsøknader eller til å vurdere hele søknadsmassen og foreta en rangering.

Unntak er programmene (og frie prosjekter) under tidligere område Medisin og helse (MH) som har benyttet eksterne sakkyndige i mer begrenset grad enn de andre programmene. I disse programmene har medlemmene i programstyrene og fagkomiteene selv utført den faglige kvalitetsvurderingen og karaktersatt samtlige søknader. Alle som vurderer søknadene sender inn karakter for samtlige søknader til administrasjonen og saksordfører utarbeider en skriftlig vurdering. Administrasjonen hefter sammen de innkomne vurderingene og utarbeider karakteroversikt (med gjennomsnitt og varians) til vurderingsmøtene, men fremmer ikke innstilling. Saksordfører legger fram den faglige vurderingen, fagkomiteen diskuterer og rangerer alle søknadene i møte, og gjør endelig vedtak. Den skriftlige vurderingen fra saksordførere brukes ved tilbakemelding til søker. Modellens styrke er bl.a. at det skjer en

kvalitetsvurdering av fagfellers forslag til bedømmelse, med drøfting fram til det foreligger en samlet rangering og begrunnelse.

Det samme gjøres i tidligere område Miljø og utvikling (MU) der søknadene gis karakter både av eksterne sakkyndige og av programstyremedlemmene.

Samtlige programmer, bortsett fra verdikjedeprogrammene i tidligere Bioproduksjon og foredling (BF), har brukt saksordførere til å utforme skriftlig faglig vurdering av søknadene. På bakgrunn av denne samt innhentede eksterne vurderinger, utarbeider administrasjonen (programkoordinator) en innstilling overfor programstyret. Programstyrene vurderer de gjenstående kriteriene og foretar endelig rangering og bevilgningsvedtak.

Fagkomiteene for frie prosjekter innen medisinsk forskning og innen miljø- og utviklingsforskning har fått bevilgningsmyndighet og følger samme prosedyre som programmene. Fagkomiteene for humaniora, samfunnsforskning og naturvitenskaplig/teknisk forskning har med virkning fra høsten 2003 også fått bevilgningsmyndighet. Tidligere hadde disse komiteene kun rådgivende myndighet, endelig bevilgningsvedtak ble fattet av områdestyret etter innstilling fra fagkomiteene.

5.4.2 Søknader knyttet til programmer innenfor næringsrettet forskning

Alle innovasjonsprogrammer følger følgende prosedyre:

Samtlige søknader i kategoriene ”Kompetanse med brukermedvirkning” (KMB) og ”Brukerstyrte innovasjonsprosjekter” (BIP) sendes til eksterne eksperter for faglig vurdering. For KMB-søknader brukes 3-5 uavhengige eksperter, de fleste utenom Norge. BIP-søknadene behandles av panel på minst 3 deltagere. Ingen dokumenter sendes ut på forhånd, all lesing/vurdering gjøres på stedet. Både ekspertene og panelene vurderer enkeltsøknader. For hver søknad avgis karakterer for ut fra definerte kriterier, men uten rangering. Endelig innstilling lages av administrasjonen basert på ekspertenes og panelets karakterer, samt administrasjonens egen vurdering av de resterende aspekter/kriterier. Endelig vedtak fattes av programstyrene.

Det er utviklet et eget elektronisk basert saksbehandlingsverktøy, PROVIS, som benyttes for søknadene til innovasjonsprogrammene.

For de brukerstyrte prosjektene i programmene fra tidligere område Bioproduksjon og foredling (BF) brukes ikke panel, men enkeltstående ekstern sakkyndig, som her gir karakter ut fra de samme kriteriene som for de forskerstyrte prosjektene.

Innovasjonstiltakene Mobilisering for FoU-relatert innovasjon (MOBI), Kommersialisering av FoU-resultater (FORNY) og Verdiskapning 2010 bruker spesielle prosedyrer. MOBI-programmet benytter seg delvis av samme prosedyre som for BIP-søknader, jfr. ovenfor, delvis gir styret her rammebevilgninger til såkalte ”operatører” (Innovasjon Norge og konsortium /SINTEF). FORNY bruker ikke eksterne sakkyndige, søknadene vurderes av administrasjonen som innstiller overfor programstyret.

Verdiskapning 2010 bruker egne kriterier og i mer begrenset grad vurdering av eksterne sakkyndige. Administrasjonen innstiller overfor programstyret.

Forvaltningsoppdragene, Tilskudd til høyhastighetskommunikasjon (HØYKOM) og Prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumssektoren (DEMO 2000) har også noe forenklet søknadsprosedyre i forhold til innovasjonsprogrammene. HØYKOM benytter eksterne sakkyndige kun i de tilfeller der administrasjonen selv mangler kompetanse. Vurderingskriteriene er administrativt preget. Administrasjonen innstiller overfor

programstyret. DEMO 2000- søknader vurderes først av ekspertgrupper, deretter foretar Teknisk komite en totalvurdering og innstiller til bevilgningsvedtak overfor styringsgruppen.

5.4.3 Basisbevilgninger (grunnbevilgninger og strategiske program)

Det er etablert såkalte basisbevilgningsutvalg for miljøinstituttene og for de samfunnsvitenskapelige instituttene (2 stk), alle tre med rådgivende myndighet.

Basisbevilgningsutvalgene behandler søknader om grunnbevilgning og avgir råd om bevilgning overfor område/divisjonsstyret. For de samfunnsvitenskapelige instituttene blir grunnbevilgningen fastsatt ut fra nærmere definerte kvalitetskriterier kombinert med skjønn, de øvrige instituttene får fastsatt sin grunnbevilgning ut fra historisk nivå, faglig og forskningspolitisk skjønn samt i enkelte tilfelle departementale føringer.

Strategiske (institutt-) programmer rettet mot fiskeri- og havbrukssektoren og landbrukssektoren følger stort sett samme søknadsprosedyre som ordinære prosjekter. Forskningsrådet har invitert utvalgte miljøer til å sende inn skisser som blir relevansvurdert i berørte programstyrer og der administrasjonen (område-, nå divisjonsdirektør) velger ut hvilke skisser som skal videreutvikles til fullstendige søknader. De andre områdene innhenter søknader på ordinær vis. Samtlige områder sender SIP/SUP-søknadene til 2-5 eksterne fageksperter som vurderer den vitenskapelige kvaliteten. Relevansen blir vurdert av administrasjonen og av de rådgivende basisbevilgningsutvalgene samt NTs Rådgivende utvalg for strategiske programmer (gjaldt tidligere, komiteen ble ikke gjenoppnevnt høsten 2003). For samtlige områder/divisjoner er det område-/divisjonsstyret som gjør endelig vedtak om bevilgning.

5.4.4 Avansert vitenskapelig utstyr og andre tiltak

Faglig vurdering av søknadene gjøres av det Rådgivende utvalg for avansert vitenskapelig utstyr. Utvalget foretar en rangering og prioritering av søknadene og innstiller overfor områdestyret (heretter divisjonsstyret) som gjør endelig bevilgningsvedtak.

Andre tiltak omfatter prosjektetableringsstøtte internasjonalt, aktivitetsbestemt for-/prosjekt og arrangementsstøtte. Søknadene innenfor disse aktivitetene har en enklere saksbehandling, avgjørelse er i enkelte tilfelle delegert til administrasjonen, i andre tilfelle er den lagt til programstyrer/fagkomiteer.

Det tidligere området Kultur og samfunn hadde en del satsinger der søknadene ble vurdert av en faggruppe som avga vurdering og innstilling overfor områdedirektøren. Bevilgningsvedtaket ble her fattet av områdedirektør som i ettertid informerte områdestyret. Ordningen er videreført i de nye divisjonene uten endringer i beslutningsprosedyren.

5.4.5 Nærmere om vurderingskriterier

I forbindelse med søknadsfristen 15. juni 2003 ble det introdusert et sett med standard søknadstyper som skal benyttes i hele Forskningsrådet. For hver søknadstype er det definert hvilke kriterier søknaden blir vurdert ut fra, og det er gitt en nærmere beskrivelse av de enkelte kriteriene. Følgende kriterier er beskrevet:

1. Vitenskapelig kvalitet
2. Forskningsinnhold
3. Innovasjonsgrad
4. Prosjektleder
5. Forskningsmiljø

6. Stipendiat (hvis navngitt)
7. Risiko
8. Gjennomførbarhet
9. Internasjonalt samarbeid
10. Nasjonalt samarbeid
11. Formidling
12. Strategisk betydning
13. Samfunnsmessig relevans
14. Næringsmessig relevans
15. Bedriftsøkonomisk relevans
16. Addisjonalitet
17. Forskningspolitiske føringer
18. Relevans inkl. krav i utlysning

Det er forutsatt at noen av kriteriene skal vurderes av ekstern sakkyndig, mens andre skal vurderes av administrasjonen. Opplegget er pr. utgangen av 2003 ikke helt ferdig, bl.a. er det ikke tatt stilling til om kriteriene skal vektas.

5.5 Noen organisatoriske spørsmål av betydning for legitimiteten

5.5.1 Innledning

Områdenes beskrivelse av søknadsbehandlingen viser stor variasjon i arbeidsmåtene, både mellom de enkelte programmer og aktiviteter og mellom områdene. En del av ulikhetene er antagelig hensiktsmessige tilpasninger til ulike brukergruppers behov og forutsetninger, andre skyldes nok snarere at programmer og områder har videreført egne tradisjoner eller foretatt tilpasninger uten å ta særlig hensyn til helheten.

Forskningsrådets omorganisering (jf. kapittel 3.3.3) skal føre til både organisatorisk helhet og bedre tilpasning til brukergruppene. Det vil være en utfordring å ivareta begge disse hensyn samtidig, og utvalget understreker at en differensiert tilpasning må ha et *helhetlig grunnlag*, slik at den nye organisasjonen blir mest mulig enkel å forholde seg til for brukerne. Enhetlig begrepsbruk, felles minstekrav og bruk av gjennomgående søknadstyper er tiltak som kan bidra til å styrke tilliten hos brukerne.

Utvalget har drøftet de ulike fasene av søknadsbehandlingen og prøvd å identifisere forhold av stor betydning for kvalitet og tillit og dermed for Rådets legitimitet. En rekke slike forhold vil imidlertid falle utenfor utvalgets mandat (se i kapittel 3.4). Her skal vi kort gjennomgå noen spørsmål som i større grad henger sammen med utvalgets kjerneoppgaver vedrørende søknadsbehandlingslegitimitet.

5.5.2 Skille mellom strategiske og operative funksjoner

Arbeidet i et forskningsprogram har normalt tre faser; initiering/planlegging, gjennomføring og avslutning/evaluering.

Næringslivet legger bl.a. vekt på at de strategiske prosessene i et programstyre kan være vel så viktige for brukerne som bevilgningsfunksjonen. Med ”strategiske prosesser” siktes det her til slikt som arbeid med ideer og behov for ny forskning, programstrategi, planlegging og budsjettprioritering. Hvis hovedvekten legges på slike oppgaver, kan programstyrene primært

betraktes som strategiske organer, hvis hovedoppgave er å utvikle en plan for å realisere de overordnede målene for programmet. Dermed blir arbeidet med søknadsbehandling og bevilgning mer avgrenset til operative spørsmål.

De strategiske oppgavene kan til dels kreve andre typer av kompetanse enn den operative fasen med søknadsvurdering, bevilgning og oppfølging. Dette gir muligheter for å skreddersy sammensetningen av styreorganene på 3. styringsnivå i større grad enn i dag. Derved kan det bli klarere hvilke rammer som gjelder for vurderingen av den enkelte søknad, og rommet for (og fristelsen til) å "tilpasse" kriteriene under marsjen kan bli redusert. Begge deler vil kunne bidra til å styrke søknadsbehandlingens legitimitet. Utvalget viser også til at strategiarbeid, søknadsvurdering og bevilgning er fordelt mellom minst to ulike organ i de aller fleste av de organisasjonene som NIFU har undersøkt (jfr. kap. 4.2 samt vedlegg 5).

En arbeidsgruppe som skal utarbeide en programplan for en bestemt satsing kan være bredt sammensatt slik at alle aktuelle interessenter er representert. Når programplanen er vedtatt av overordnet organ (divisjonsstyret) kan det eventuelt oppnevnes et mindre styre til å forestå gjennomføringen av programmet. Et slikt styre vil kunne sammensettes med sikte på mest mulig effektiv gjennomføring av programmet, herunder prosjektvurdering, bevilgning, budsjett- og porteføljestyring. Siden behovet for "representativitet" i denne fasen blir mindre, blir det også lettere å sammensette "operative" styrer på en slik måte at risikoen for inhabilitet blir redusert (se kapittel 7.2).

Noe av det samme vil kunne bli oppnådd dersom arbeidet innenfor det enkelte programstyre blir organisert med sikte på et mest mulig klart skille mellom programinitiering/planlegging og søknadsvurdering/bevilgning.

5.5.3 Vararepresentanter

Ganske ofte må programstyremedlemmer melde forfall til møter. Dette kan forrykke både kompetansen og "maktbalansen" i styret og dermed skape problemer for legitimiteten. Dessuten kan den formelle beslutningsdyktighet komme i fare og saksbehandlingen bli mer tungvint enn strengt nødvendig. Det samme gjelder når forfall (eller midlertidig fratreden) skyldes inhabilitet, jfr. nærmere i kap. 7.2 nedenfor.

På denne bakgrunn bør Forskningsrådet vurdere å oppnevne personlige vararepresentanter til programstyrene på samme måte som til hovedstyret og divisjonsstyrene. Vararepresentantene bør få tilsendt saksdokumenter og referater fra alle møter slik at de får anledning til å følge med i programstyrets arbeid. Vararepresentantene kan også innkalles fast til møter i den initierende fasen med programplanlegging, dersom dette ikke legges til et eget organ, og eventuelt også til behandling av mer strategiske saker senere i driftsfasen.

5.5.4 Tette nettverk og "Tordenskiolds soldater"

Både gjennom dialogen med representanter for eksterne "brukere" og i annen sammenheng har det fremkommet påstander om at bevilgninger i for stor grad blir fordelt til interesser som har etablert tette og varige nettverk med Forskningsrådet. Dette skal f.eks. gjelde i forhold til næringsområder eller –aktører som mottar mindre støtte, men som like fullt kan ha et stort potensial for sysselsetting og verdiskapning.

Utvalget har ikke grunnlag for å ta standpunkt til slike påstander. Men uansett hvor "sanne" de måtte være, er det viktig at Rådet tar inn over seg at slike oppfatninger finnes og antagelig er ganske utbredt. Dessuten ligger det nær å anta at et organ som forvalter så store offentlige tilskudd, vil bli gjenstand for oppmerksomhet og kontakter med sikte på å oppnå bevilgninger – på kort eller noe lengre sikt. Begge deler skaper noen grunnleggende utfordringer for

Forskningsrådets legitimitet, og understreker behovet for en høy grad av bevissthet og åpenhet om slike spørsmål. Likeverdig informasjon og behandling av søkere samt gjennomsiktede prosesser med god anledning til innsyn vil kunne gi viktige bidrag. Men det er ikke til å komme utenom at mekanismene for rekruttering til styringsorganene er av stor selvstendig betydning.

Utvalget har også møtt påstander om at aktive forskere sitter i flere styringsorganer samtidig, og dermed gis privilegert tilgang til arenaer og informasjon som eventuelt kan misbrukes, spesielt hvis de selv søker om midler fra Forskningsrådet.

Forskningsrådets databaser er ikke tilrettelagt for rapportering om hyppigheten av slike doble tillitsverv. Utvalget kan derfor ikke ta stilling til et faktiske omfang, men konstaterer at det for tiden behandles en klage- og plagiatsak som til dels har sin bakgrunn i en slik problemstilling.

Det kan finnes gode grunner for å bruke samme personer i flere styringsorganer; det kan bl.a. bidra til tverrfaglig synergi og samarbeid mellom programmer, og på en rekke fagområder er fremragende fagpersoner en knapp ressurs. Men Forskningsrådet bør vise varsomhet ved slike oppnevninger, ikke bare for å unngå forhold som kan svekke legitimiteten, men også fordi tette og varige nettverk kan svekke Forskningsrådets evne til fornyelse og eventuelt hindre nødvendig tilpasning til endringer i omgivelsene.

Forskningsrådets vedtekter bestemmer at funksjonstiden for medlemmer i hovedstyret og divisjonsstyrene er 4 år. Medlemmene kan gjenoppnevnes, men ingen kan sitte mer enn to perioder i sammenheng. Tilsvarende bestemmelser bør etter utvalgets mening også innføres for organene på 3. styringsnivå. Eventuelt bør det vurderes en ytterligere innstramming slik at det som hovedregel ikke er adgang til å sitte mer enn én periode (4-5 år) i sammenheng.

5.5.5 Representativitet eller vitenskapelig eksellens?

Forskningsrådets rådgivende komiteer og programstyrer er sammensatt med sikte på å ivareta hensynet til både faglig kompetanse og representativitet. Bakgrunnen er ønsket om å sikre at ulike fag eller forsknings- og brukermiljøer kan ha tillit til organets samlede kompetanse. Dette kan i seg selv være egnet til å øke systemets legitimitet.

Men uklarhet om hva som er rekrutteringsgrunnlaget (faglig eksellens eller representativitet?) kan trekke i motsatt retning. Det samme gjelder spenning mellom de to nevnte hensyn: Er de ”representative” uten videre også de best faglig kvalifiserte? Er organenes sammensetning egnet til å sikre at de beste søknadene vinner frem på en slik måte at forskningskvaliteten vinner, eller sikrer det snarere at de tilgjengelige ressurser blir fordelt mellom fag, miljøer og regioner på ”rettferdig” vis? Og hvor ”representativ” er egentlig det enkelte medlem eller medlemmene sett under ett?

Slike forhold tilsier at Forskningsrådet foretar en prinsipiell vurdering av forholdet mellom kompetanse og representasjon for medlemmer på 3. styringsnivå. I dag synes det ofte å være noe uklart hva eller hvem medlemmene faktisk representerer: I den grad ”representativitet” skal tilstrebes, må det komme åpent frem og det må klargjøres hvordan de aktuelle personene skal velges ut. Dessuten må det så vidt mulig klargjøres i hvilken grad ”representative” organer kan eller skal ivareta hensynet til uavhengighet uten å svekke sin legitimitet. Hvis det er faglig eksellens som skal tilstrebes (slik det ofte blir sagt), må også dette komme tydelig frem – inkludert den konsekvens at eksellens kan gå på bekostning av representativiteten. Også her oppstår det dessuten viktige spørsmål om hvordan medlemmene skal velges ut.

Under enhver omstendighet må det være samsvar mellom kriteriene for arbeidet i det enkelte organ og organets sammensetning. Det er også viktig at kriteriene i seg selv er mest mulig

klare, og at de er tilgjengelige for potensielle søkere før søknadsbehandlingen settes i gang (jfr. også i kap. 8).

5.5.6 Representasjon fra departementene?

Departementenes deltagelse i programstyrene var et sentralt diskusjonsemne på utvalgets dialogmøte med representanter fra departementene (jf. vedlegg 2). Spørsmålet har vært reist også i annen sammenheng. For Forskningsrådets legitimitet har det betydning bl.a. i lys av behovene for ryddige ansvarsforhold og for tilstrekkelig avstand mellom oppdragsgivere og forskningsutførende instanser.

I gjennomsnitt har ca. 20 % av programstyremedlemmene tilknytning til departementer, direktorater, statlige tilsyn og andre forvaltningsorganer (jf. oversikten i kap. 5.2). Deltagelse varierer sterkt fra ett område til et annet, men generelt er dette en betydelig representasjon. Den har sin bakgrunn i at forvaltningen er én av Forskningsrådets hovedgrupper av brukere, og den finansierer størsteparten av Forskningsrådets FoU-midler.

Praksis har variert over tid for flere av departementene. I noen programmer har departementet deltatt i programstyrene som observatør, i andre har det hatt ordinære medlemmer, og noen ganger har departementet avstått fra å delta i programstyret (for eksempel for å kunne stå fritt i en senere evaluering av programmet).

For departementene vil de strategiske oppgavene ofte være viktigere enn de operative. Deltagelsen bør også vurderes ut fra hvilke behov den aktuelle forskningen skal ivareta. Hvis forskningen skal framskaffe kunnskap med nokså direkte sikte på departementets politikk-utforming eller forvaltning av egen sektor, vil det ofte ha interesse av å følge arbeidet i programstyrene ganske tett. Hvis den derimot skal ivareta kunnskapsbehov mer generelt, vil deltagelse i programstyrene være mindre aktuelt. Men dette skillet er ikke konsekvent; i noen tilfelle kan forskning samtidig dekke begge typer av behov. Dessuten vil forskning uavhengig av oppdragsgiverne i begge tilfelle være en forutsetning for både kvalitet og troverdighet.

Deltagelsen må også sees i sammenheng med hvor detaljert programplaner m.v. er trukket opp på forhånd (se i pkt. 5.5.7). Jo sterkere vekt som er lagt på utforming og konkretisering i programstyret, jo sterkere vil departementet kunne føle behov for å være representert.

Deltagelse kan også bidra til å heve kunnskapsgrunnlaget i forvaltningen, gjøre det lettere å utnytte resultatene optimalt, få kjennskap til relevant forskningskompetanse og stimulere interessen for forskning. Men for å ivareta slike formål vil deltagelse med observatør kunne gjøre omtrent samme nytten.

Spørsmålet om forvaltningens deltagelse i programstyrer og komiteer er også berørt i UFDs sluttrapport av 27.11.03 om departementenes sektoransvar for forskning. Her heter det bl.a.:

”Generelt skal departementene være tilbakeholdne med deltagelse i slike styrer og komiteer [i Norges forskningsråd] fordi departementet allerede har en sterk styringsmulighet gjennom budsjettet, dette gjelder særlig i de tilfelle der departementet opptrer som ansvarlig på vegne av sektoren.”

Utvalget anbefaler at Forskningsrådet drøfter departementenes rolle i programstyrene på prinsipielt grunnlag. Vi antar at status som observatør som regel vil gi et tilfredsstillende grunnlag for å ivareta departementenes interesser både som brukere av forskningsresultater og som ansvarlig på vegne av sektoren.

5.5.7 Departementsstyring av FoU-innsats

Ved siden av representasjon i programstyrer m.v. (se ovenfor) skjer departementenes styring av FoU-innsats i regi av Forskningsrådet på flere måter:

- Statsbudsjettene fastlegger strategiske og bevilgningsmessige mål og premisser
- Tildelingsbrevene gir mer konkrete føringer for disponeringen av FoU-midlene
- Forskningsrådet rapporterer årlig til departementene om hvordan midlene er brukt og hvilke resultater som er oppnådd (årsrapport med aktivitets- og resultatanalyse)

Til dette kommer at Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) har regelmessige etatsstyringsmøter med Forskningsrådet, primært knyttet til styring og utvikling av organisasjonen. Tilsvarende har de andre finansierende departementene styringsdialog med Forskningsrådet om bruk av bevilgningene.

Som de sentrale finansieringskilder for Norges forskningsråd har departementene et legitimt behov for å legge premisser for hvordan FoU-bevilgningene brukes. Men tilliten til Rådet er også avhengig av handlefrihet til å ivareta FoU-strategiske hensyn, sikre optimal anvendelse av midlene og bidra til langsiktig utvikling av kunnskap og kompetanse.

I evalueringen av Forskningsrådet er departementenes bruk av detaljerte føringer karakterisert som et viktig problem, fordi det svekker den handlefrihet Forskningsrådet trenger for å ivareta sine oppgaver. Tilliten til Forskningsrådet kan svekkes når føringene er så detaljerte at det blir vanskelig å foreta en FoU-strategisk prioritering eller organisering av forskningsinnsatsen.

Detaljerte føringer kan også svekke mulighetene for å rekruttere god kompetanse til programstyrene, f.eks. fordi programstyrearbeidet blir lite interessant når premisser og prioriteringer i utgangspunktet allerede er fastlagt i detalj av departementet. De negative effekter av slike føringer kan bli ytterligere forsterket hvis departementets representanter også deltar som medlemmer i programkomiteer o.l. (se ovenfor).

Etter utvalgets syn er det viktig for Forskningsrådets legitimitet å finne fram til et optimalt samspill mellom Rådet og de finansierende departementer slik at detaljerte føringer for bruk av FoU-bevilgningene kan unngås.

5.5.8 Departemental "overstyring"

Det finnes eksempler på at et departement kanalisere midler til spesielle forskningsformål gjennom Forskningsrådet, men selv oppnevner styringsgruppe for vedkommende satsing. Slike ordninger står i strid med vedtektene for Norges forskningsråd, som er fastsatt ved kongelig resolusjon. Hvis styringsgruppen heller ikke er sammensatt eller arbeider på måter som stemmer med de krav og bestemmelser som gjelder i Norges forskningsråd, vil det kunne bidra ytterligere til å svekke Rådets legitimitet og tillit både blant brukere og allmennhet.

DEMO 2000 gir et tankevekkende eksempel på en slik framgangsmåte. Dette programmet for prosjektrettet teknologiutvikling i petroleumsvirksomheten er etablert og finansiert av Olje- og energidepartementet. Departementet har også oppnevnt medlemmene av styringsgruppen og fastsatt egne retningslinjer for gjennomføringen av programmet i samråd med Forskningsrådet.

Styringsgruppen er for en stor del sammensatt av representanter for leverandørselskaper og oljeselskaper som er involvert på norsk sokkel. Flere av medlemmene ville neppe ha blitt oppnevnt dersom de interne reglene i Forskningsrådet som tar sikte på å forebygge inhabilitet hadde blitt fulgt. Ved brev av 24. juni 2003 har Forskningsrådet derfor tatt spørsmålet om praktisering av habilitetsbestemmelsene i gruppen for DEMO 2000 opp med departementet. I

svarbrev av 20. november 2003 understreker departementet at forvaltningslovens regler om habilitet skal følges, men ber om at Forskningsrådet aksepterer en praksis med at inhabile medlemmer får være fysisk til stede i møterommet ved behandlingen av angjeldende sak.

Utvalget stiller seg undrende til denne anmodning og understreker at inhabile medlemmer av et kollegialt organ ikke kan være til stede ved organets behandling (i lukket møte) av en sak der de selv er funnet inhabile. Dersom minstekravene til habilitet ikke kan følges slik systemet nå er bygd opp, må styringsgruppen settes sammen på annet vis eller programmet reorganiseres.

Dette kan ha betydning også for Forskningsrådets legitimitet. Selv om det i slike tilfeller formelt kan henvises til at det er departementet som har oppnevnt programstyret og fastsatt retningslinjer for virksomheten, vil en eventuell kritikk og klage på saksbehandlingsfeil (inhabilitet) eller myndighetsmisbruk likevel kunne slå tilbake på Forskningsrådet selv. Det kan bl.a. spørres hvorfor Rådet har påtatt se et (med)ansvar for en ordning som på viktige punkter står i strid med de regler som gjelder for Forskningsrådet og som det ikke selv har den primære styringen med. Utvalget vil understreke som særlig uheldig at et departement legger organisatoriske premisser av en slik karakter at Forskningsrådet blir et ”ekspedisjonskontor” uten reell myndighet til å sikre habilitet og kvalitet i søknadsbehandlingen

5.5.9 Vurderingskomiteer eller individuelle sakkyndige

Etter utvalgets syn er ekstern ekspertvurdering (peer review) av søknader viktig for å oppnå at de beste prosjektene vinner frem. Bruk av eksterne sakkyndige kan dermed bidra til faglig kvalitet og – dermed – til legitimitet i søknadsbehandlingen. Hovedregelen bør derfor være at den faglige kvaliteten foretas av eksterne sakkyndige. Det er avvik fra et slikt system som bør begrunnes.

Hovedregelen bør være at hver søknad blir vurdert av minst to eksperter. Men hensynet til fornuftig ressursbruk tilsier at det i generell form bør fastsettes enkelte unntak. Dette gjelder typisk når støtten fra Forskningsrådet er relativt liten, slik som f.eks. i mange saker om publiseringsstøtte. Også Sivilombudsmannen har åpnet for slike tilpasninger, jfr. brev av 29.04.03 til Norges Forskningsråd, som nettopp gjaldt søknad om kr. 60 000 i publiseringsstøtte.

Optimal bruk av et system med eksterne sakkyndige forutsetter likevel at programstyret eller fagkomiteen aktivt sørger for å kvalitetssikre bl.a. utvalget av eksperter, den enkelte eksperts måte å gjennomføre sitt oppdrag på, resultatet av den faglige vurderingen, og sammenhengen mellom flere ekspertvurderinger av samme søknad. Hvis vurderingen fra to eksperter spriker sterkt, bør det innhentes vurdering fra en tredje. Praktisk sett betyr dette bl.a. at administrasjonen må oppøve sin kompetanse i å ”tolke og bedømme” uttalelsene slik at beslutningsorganet blir gjort oppmerksom på ulik bruk av momentliste eller ”karakterskala”, sprik, misforståelser eller åpenbar slurv. De enkelte programmene/fagfeltene bør etablere og vedlikeholde en liste over sakkyndige som kan benyttes.

Så vidt mulig bør det unngås at én sakkyndig vurderer bare én søknad. Hvis samme person vurderer flere søknader, blir det lettere å oppnå lik bruk av karakterskalaen.

Fellesuttalelser fra to eller flere sakkyndige eller konsensusvurderinger fra grupper av sakkyndige (paneler) kan gi mer robuste resultater enn individuelle uttalelser. Hvis møtene holdes i Forskningsrådets lokaler, slik f.eks. Innovasjonsdivisjonen praktiserer, kan det også gi god kontroll med spredningen av sensitiv informasjon og bidra til å utvikle kompetanse i

administrasjonen. Men hvis møtedeltagerne normalt er svært spredt geografisk, vil slike ordninger by på åpenbare praktiske problemer.

Uten hensyn til valg av prosedyre på dette punkt må det forutsettes at deltagerne får så god tid til å sette seg inn i søknadene at forvaltningslovens krav om grundig saksbehandling ivaretas.

5.5.10 Et mindre antall standardiserte prosedyrer

Som nevnt innledningsvis i pkt. 5.5.1 synes det generelt å være stor variasjon i Forskningsrådets arbeidsmåter i søknadsbehandlingen. Variasjonsspennet bør kunne begrenses betydelig uten at det går ut over arbeidets legitimitet eller kvalitet. Tvert imot vil utvalget anta at en forenkling vil gi bedre oversikt og gjør det lettere å forholde seg til utforming og behandling av søknadene. Dette kan bl.a. bidra til å styrke tilliten hos søkerne.

Det skriftlige materialet og dialogen med medarbeiderne tyder på at det er stor variasjon også i bruken av eksterne sakkyndige. Også på dette området bør Forskningsrådet gjennomgå praksis og etablere et begrenset antall prosedyrer, og sørge for at prosedyrene blir bedre strukturert (slik det er i flere av de utenlandske rådsorganisasjonene, for eksempel i National Science Foundation (NSF) i USA).

6 Habilitet

6.1 Habilitetsreglene og deres betydning

6.1.1 Reglenes anvendelse på Norges forskningsråd

Etter vedtektene er Norges forskningsråd et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Denne status bygger på behovet for større faglig selvstendighet enn den som tilkommer ordinære forvaltningsorganer. Samtidig er Forskningsrådet gitt unntak fra reglene i forvaltningsloven om begrunnelsesplikt og om klageadgang.

Det er imidlertid ikke noe i Forskningsrådets status som innebærer at det er unntatt fra de alminnelige regler om habilitet som gjelder over alt i den offentlige forvaltning. Betydningen av disse reglene er heller ikke mindre her enn i den ordinære forvaltning.

Tvert imot bidrar de unntak som gjelder for Norges forskningsråd til å gi habilitetsreglene særlig stor betydning. Disse unntakene innebærer jo at de muligheter til å avdekke bruk av usaklige argumenter m.v. under saksbehandlingen som ellers følger av begrunnelse og klagebehandling, faller bort.

Visse særtrekk ved organisasjoner som Norges forskningsråd bidrar ytterligere til å gjøre habilitetsreglene aktuelle. De kollegiale organer i Rådet som legger strategier for og bevilger penger til forskning, er sammensatt av representanter fra forsker- og brukermiljøer som selv vil kunne opptre som søkere om midler eller som av andre grunner kan ha særlige interesser i hvordan pengene blir fordelt. Slike ordninger springer ut av en hovedbegrunnelse for ”forskningsråd”: De presumptivt beste skal medvirke til å sikre at midlene blir brukt på en god måte. Men kombinasjonen av fagkyndighet og interesse som søker eller bruker vil lett kunne føre til at forholdet til habilitetsreglene kommer på spissen.

Det er også grunn til å minne om at Norges forskningsråd forvalter store midler på vegne av fellesskapet. Dermed er det ikke mer enn naturlig at omverdenen følger Rådets virksomhet med årvåkenhet og kritiske blikk. Rådets legitimitet i forhold til både forskere, brukere, de offentlige myndigheter og den politiske offentlighet vil lide skade hvis det inntrykk skulle feste seg at midlene blir forvaltet av personer uten tilstrekkelig avstand til søkere og brukere. Særlig alvorlig er det selvsagt om det skulle vise seg å være grunnlag for mistanker om utilbørlig favorisering.

Dersom Rådet ikke nyter utbredt tillit i omverdenen, kan det ikke spille den sentrale rolle i arbeidet med forskningsorganisering og –finansiering som meningen er. I arbeidet med å bygge og vedlikeholde den nødvendige tillit, er habilitetsreglene og den måten de blir praktisert på svært viktige ledd.

6.1.2 Habilitet og etikk

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å gi noen omfattende omtale av begrepet (in)habilitet eller av det etiske grunnlag som disse reglene hviler på. Den bakgrunn som nettopp er nevnt gir likevel grunn til å skissere noen momenter.

En kort redegjørelse kan være nyttig også fordi formålet for og mange hovedtrekk i de regler som Rådet faktisk er bundet av, synes å være utilstrekkelig kjent eller forstått i mange deler av organisasjonen. Svikt i kunnskap og/eller forståelse kan føre til adferd i strid med reglene – til skade både for behandlingen av den enkelte sak og for Rådets legitimitet. Dessuten kan det

føre til lite informert debatt. Utvalget har ikke sjelden møtt personer med sterke meninger om regler som de åpenbart ikke har så godt kjennskap til; kritikken bygger f.eks. på den tro at habilitetsreglene er langt strengere enn det er rimelig å hevde at de er.

I den forstand ordet benyttes her, innebærer inhabilitet⁹ at særegne forhold er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet som representant for fellesskapet. Hvis inhabilitet først foreligger i en sak, må personen unnlate å ta del i forberedelse og avgjørelse av saken. Omvendt betyr habilitet i denne sammenheng at personen ikke er i en slik situasjon.

Hovedreglene om habilitet henger nær sammen med noen elementære etiske krav: Det ideal reglene bygger på, kan sammenfattes til budet om ”ikke å dømme i egen sak”. Når vi opptrer på vegne av andre, må vi skyve egne særinteresser til side. Et av de viktige formål med habilitetsreglene er å hindre at de som forbereder og treffer beslutninger på vegne av fellesskapet, legger vekt på egne interesser eller interessene til noen som han eller hun er nært knyttet til. Det er *fellesinteressen* som skal ligge til grunn for det skjøn som utøves av offentlig myndighet.

Dette utgangspunkt gjør det lett å forstå hvorfor intet habilitetsproblem oppstår når vi (lovlig) opptrer på vegne av oss selv, f.eks. som forvaltere av egen tid eller egne penger. Situasjonen blir en annen når vi er satt til å opptre på vegne av andre – typisk som ansatt eller tillitsvalgt i offentlig forvaltning (f.eks. Forskningsrådet). Da må vi skille strengt mellom egeninteressen og de interesser vi er satt til å ivareta på vegne av fellesskapet (f.eks. plikten til å arbeide for at de søknadene som etter fastsatte kriterier er best, gis bevilgning). Et av habilitetsreglenes formål er nettopp å motvirke muligheten for sammenblanding på dette punkt.

Bare ”særegne forhold” vil kunne utløse inhabilitet. I dette ligger bl.a. at den som er satt til å representere f.eks. et fag eller en interessegruppe, ikke blir inhabil til å tale faget eller gruppens sak i organer der han eller hun er medlem. I slike tilfelle er det bare når ens egne (eller nærstående) interesser blir særskilt berørt, at inhabilitet kan tenkes å inntre; det er f.eks. tale om fordeler eller ulemper for den enkelte interesserepresentant personlig (f.eks. som søker om forskningsmidler) eller for et institutt/forskningsmiljø som representanten leder.

Det er viktig å understreke at inhabilitet i den forstand vi her tar omtaler, bare inntre i den enkelte sak. Definisjonen kan altså bygges ut til å gjelde at inhabilitet inntre når det i en bestemt sak foreligger særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet. Inhabilitet i én sak behøver altså ikke å bety at personen ikke kan fungere i andre saker som kommer opp til behandling i det organ som han eller hun er ansatt i eller medlem av; man er altså ikke *generelt* inhabil. Men dersom en person sitter i en slik posisjon utenfor Rådet (f.eks. som leder for en institusjon som ofte søker om penger) at han eller hun lett vil bli inhabil i et større antall saker som et organ kan regne med å få til behandling, taler det imot å sette vedkommende inn som medlem av dette organet. I en slik situasjon er det grunn til å oppnevne noen som kan ivareta hensynet til kompetanse på en tilstrekkelig god måte uten stadig å måtte gå ”på gangen”.

Det er også viktig å minne om at tilliten eller troverdigheten til en person eller et organ som forvalter av fellesinteressen må *bedømmes utenfra*. Ved siden av å motvirke sammenblanding av offentlige og private interesser (se ovenfor), skal habilitetsreglene bidra til å ivareta

⁹ Forvaltningsloven bruker ordet ”ugild”. Dette ordet egner seg imidlertid ikke i positiv form (”gild”) og ser heller ikke ut til å ha slått gjennom i praksis.

I andre sammenhenger brukes ordet habilitet ofte i andre betydninger, f.eks., slik at en dyktig fagmann omtales som ”habil” (”en habil kirurg”). Men det vil ofte fremgå av sammenhengen om ordet brukes på samme måte som her, eller i en annen betydning.

omverdenens tillit til at forvaltningen og dens tjenestemenn opptrer mest mulig upartisk. En bestemt side av dette poeng kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 6 annet ledd, siste setning om at det ved vurderingen av om en person er inhabil til å delta i behandlingen av en bestemt sak, blant annet skal legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part. (Om hovedregelen i § 6 annet ledd vil det bli sagt mer i det følgende.)

I et slikt perspektiv betyr det lite om de som opptrer på vegne av Forskningsrådet eller de som kjenner dem godt, har stor tillit til sin egen eller kollegenes integritet; de ”vet” f.eks. at de aktuelle personene ikke kan tenkes å ”mele sin egen kake”. Det avgjørende er i siste instans hvordan koblingen mellom sak og person fortoner seg utenfra. Men dette betyr naturligvis ikke at en hvilken som helst innvending mot de som deltar i beslutningsprosessen skal tillegges avgjørende vekt.

God praktisering av habilitetsreglene blir antagelig lettere å få til dersom vi husker på at det *ikke* i seg selv er noe kritikkverdig å være i en situasjon som kan skape inhabilitet.¹⁰ Det enkle, men grunnleggende poeng kan uttrykkes slik: Dersom en sak som berører ens ektefelle kommer opp, vil man kunne bli inhabil. Men derav følger ikke at det er noe galt i å være gift! Det kritikkverdige oppstår først dersom man ikke tar konsekvensen av situasjonen og sørger for å holde seg unna behandlingen av den aktuelle saken.

Å fritta en ansatt eller tillitsmann fra belastningen med å måtte ta del i behandlingen av saker som han eller hun er for nært tilknyttet til å kunne opptre troverdig, er i seg selv et viktig formål bak habilitetsreglene.

6.1.3 Habilitet og åpenhet

For den som har forstått de hovedhensyn som habilitetsreglene hviler på, vil det ofte være forholdsvis enkelt å se om inhabilitet foreligger i den enkelte sak eller om så ikke er tilfelle. Men selvsagt vil det også kunne oppstå grensetilfelle. I slike situasjoner er det grunn til å holde fast i lovens hovedkriterium slik det er skissert ovenfor: Inhabilitet inntreer når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet. Troverdigheten må altså bedømmes utenfra.

I et slikt perspektiv vil det være viktig at forhold som med rimelighet kan tenkes å skape inhabilitet, kommer på bordet og blir diskutert. Dersom dette kravet blir oppfylt, vil det etter omstendighetene spille mindre rolle om vedkommende råd eller utvalg kommer frem til ”galt” svar på et habilitetsspørsmål som i aller tilfelle byr på rimelig tvil.

Åpenhet som også kan dokumenteres i ettertid, vil kunne svekke – og noen ganger fjerne – grunnlaget for å spekulere på om noe galt har skjedd. Da kan det ikke med rimelighet hevdes at den potensielt inhabile har seilt under falskt flagg. Dessuten vil det ikke bli så enkelt å argumentere på måter som kan føre til utilbørlig favorisering av de eksterne interesser som medlemmet har en viss tilknytning til. Og ikke minst vil kollegiets øvrige medlemmer bli satt i stand til å bedømme de argumenter som den enkelte fremfører, i lys av det de har fått vite om hans eller hennes tilknytning til saken.

¹⁰ Vi ser bort fra tilstander som i seg selv er ulovlige. Men i tilfelle f.eks. korrupsjon er det ikke den bestukne tjenestemanns inhabilitet som er mest interessant.

6.2 Forvaltningslovens regler om habilitet

Det er ikke grunn til her å gi noen omfattende omtale av de reglene om (in)habilitet som Forskningsrådet er bundet av. Vi nøyer oss med en kort oversikt som grunnlag for de videre drøftelser.

De viktigste habilitetsreglene for den offentlige forvaltning finnes i forvaltningsloven av 10. februar 1967 kap. II (§§ 6-10).¹¹ Hele teksten i dette kapitlet er gjengitt i Vedlegg 3.

Det minimum som er fastsatt i disse reglene er Forskningsrådet uten videre bundet til å følge. Intet tyder på at omverdenen vil akseptere negative avvik ut over det som i praksis vil kunne forekomme i enhver menneskelig virksomhet.

Habilitetsreglene i forvaltningsloven kap. II gjelder for personer som loven betegner som ”offentlig tjenestemann”. Uttrykket kan lett misforstås. Reglene er slett ikke begrenset til personer som går inn under loven om statens tjenestemenn. Etter forvaltningsloven hører både embetsmenn, kommunalt ansatte og mange personer ansatt etter arbeidsrettens alminnelige regler med. I denne forstand må alle ansatte i Forskningsrådet regnes som ”offentlig tjenestemann”.

Minst like viktig er det å være klar over at heller ikke et regulært ansettelsesforhold (fast eller midlertidig) er nødvendig. Ifølge forvaltningsloven § 10 gjelder lovens bestemmelser om dette også ”enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan”.

Dette betyr at også alle som er medlem av et kollegialt organ innenfor Norges forskningsråd (hovedstyre, divisjonsstyre, programstyre, fagkomité m.v.) er bundet av disse reglene. På samme måte vil også eksterne sakkyndige m.v. være bundet av habilitetsreglene i forvaltningslovens kap. II.

Forvaltningsloven § 10 (hvem habilitetsbestemmelsene gjelder for):

Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Bestemmelsene gjelder ikke statsråd i egenskap av regjeringsmedlem.

Reglene gjelder for all slag saksforberedelse og alle slags avgjørelser i Rådet (se også innledningsordene i forvaltningsloven § 6, gjengitt nedenfor). Behandlingen av søknader om midler til forskning eller innovasjon er nok det viktigste eksemplet. Men også ulike former for kontrakter og interne vedtak hører med. Det samme gjelder evalueringer og strategisk arbeid. Men siden avstanden mellom den enkelte medarbeider (eller de institusjoner vedkommende representerer) og vedtakenes innhold i slike tilfelle gjerne vil være stor, vil habilitetsreglene ikke så ofte føre til inhabilitet i praksis.

Forvaltningslovens § 6 angir hvilke situasjoner eller forhold som gjør en person inhabil i en sak og dermed skaper plikt til å fratre ved behandlingen av saken. Det bærende prinsipp kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 6 annet ledd: Inhabilitet inntreffer når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til en persons upartiskhet. Dersom arbeidet med å sette seg inn i habilitetsreglene starter her, blir det lettere å forstå både reglene og deres etiske grunnlag. Dermed blir det også enklere å anvende dem i praksis.

¹¹ Den nyeste, generelle behandling av disse spørsmål finnes i Eckhoff og Smith: *Forvaltningsrett*, 7. utg. (Oslo, 2003: Universitetsforlaget) kap. 12. Om kravene til habilitet i en organisasjon med visse likhetstrekk med Forskningsrådet, se E. Smith: *Inhabilitet eller inkompetent? Om kravene til habilitet i Norsk Kulturråd*, i: E. Smith: *Stat og rett* (Oslo, 2002: Universitetsforlaget) s. 635 flg.

Forvaltningsloven § 6, annet ledd:

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

I noen typer situasjoner vil bedømmelsen av hva som er egnet til å svekke tilliten til ”tjenestemannens” upartiskhet, så å si alltid føre til at vi konstaterer inhabilitet. Dette taler for å forenkle prosessen ved hjelp av mer firkantede regler om når inhabilitet inntreder *automatisk*, det vil si uten nærmere vurdering (når først kriteriene på det enkelte punkt er tilfredsstillt, se også i pkt. 6.8 nedenfor). Bestemmelsene om når inhabilitet inntreder uten nærmere vurdering av hvordan forholdet fortøner seg utenfra, finnes i forvaltningsloven § 6 første ledd. Typetilfellet er naturligvis at man er inhabil til å ”dømme i egen sak” (f.eks. til å behandle eller avgjøre en søknad om midler til forskning som man selv står bak). Men reglene går atskillig lenger enn dette (familiemedlemmer, selskaper man sitter i ledelsen av osv.).

Forvaltningsloven § 6, første ledd:

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Når bestemmelsene om ”automatisk” inhabilitet slår til, er saken avgjort uten hensyn til om tjenestemannen faktisk må antas å kunne skille mellom sak og person. Den praktiske begrunnelse som de springer ut av, er som utgangspunkt overbevisende. Men den som starter sitt arbeid med habilitetsspørsmål med å lese disse reglene, slik loven innbyr til, risikerer å gå seg vill i detaljer av tildels teknisk karakter (hvor går f.eks. grensen mellom ”ledende” og andre stillinger?). Det er en nærliggende fare for at oppmerksomheten om slike spørsmål vil skygge for de grunnleggende hensyn som habilitetsreglene hviler på. Men slik loven er bygd opp, kommer disse grunnleggende hensynene først til uttrykk i paragrafens annet ledd (se ovenfor). De som faller av lasset før de kommer så langt, vil få større problemer enn nødvendig med å anvende habilitetsreglene i praksis.

De sistnevnte betraktninger kan blant annet få betydning for hvor langt man bør gå i å fastsette supplerende regler om automatisk inhabilitet for Norges forskningsråd. Dette kommer vi tilbake til i pkt. 6.9.4 nedenfor.

6.3 Forskningsrådets egne regler og veien videre

Habilitetsreglene i forvaltningsloven står ikke i veien for at Forskningsrådet gir interne regler om krav til habilitet for Rådets ansatte, medlemmer av kollegiale organer (styrer og råd m.v.),

eksterne sakkyndige og andre som utfører tjeneste eller arbeid for Rådet. Slike regler kan ikke åpne for adferd i strid med det som følger av forvaltningsloven. Men det er intet i veien for at Rådet fastsetter regler som er strengere enn det som følger av loven.

I samsvar med dette har Rådet fastsatt interne regler (gjengitt i vedlegg 4). Et godt stykke på vei nøyer de seg med å gjenta det som under enhver omstendighet følger av forvaltningsloven. Men på enkelte punkter går reglene lenger enn loven gjør nødvendig.

Utvalgets inntrykk er at hovedproblemet i Norges forskningsråd i dag ikke gjelder innholdet av disse reglene, men praksis. Inntrykket har blitt forsterket av uttalelser fra eksterne observatører og fra personer som har deltatt i utvalgets dialogmøter (forskere, brukere mv., se nærmere i kap. 2.3). Den sak som mest direkte førte til at utvalget ble oppnevnt (SES Europe-saken, jf. kap. 3.2) ser heller ikke ut til å representere noe unntak fra et slikt mønster.

På de fleste punkter bygger dagens regler på de forslag som ble fremsatt i den rapport om ”Habilitet og tillit i Norges forskningsråd” som en ekspertgruppe la frem i 1993 (se nærmere mandatets pkt. 4). Fra flere hold har det vært hevdet at dagens problemer ikke ville ha oppstått hvis Forskningsrådet hadde fulgt ekspertgruppens anbefalinger.

På denne bakgrunn ser ikke utvalget det som sin oppgave å gjennomgå alle sider av de regler som i dag gjelder i Norges forskningsråd. Men vi finner grunn til å understreke at de utfordringer som Rådet står overfor på dette området, er langt mer omfattende enn det som utvalget har hatt anledning til å gå inn på og som blir reflektert i det følgende.

Forskningsverdenen er i stadig endring og omgivelsenes krav til saksbehandlingen i Rådet blir neppe mindre enn i dag. Uten hensyn til hva som står i de interne reglene til enhver tid, må organisasjonen altså settes i stand til å forholde seg til de stadig nye utfordringer som oppstår i relasjon til habilitet og forsvarlig saksbehandling (se nærmere i kapittel 9).

I tråd med det som nå er sagt, nøyer vi oss her med å se på noen spørsmål som har stått sentralt i debatten før og etter at utvalget ble oppnevnt og som er av stor betydning sett i lys av utvalgets mandat. Disse spørsmålene gjelder mulig inhabilitet som følge av

- konkurranse mellom to eller flere søknader (se pkt. 6.4 nedenfor),
- tilknytning til samme institusjon (se pkt. 6.5 nedenfor),
- eierskap (se pkt. 6.6 nedenfor) og
- rolle som veileder m.v. for søker (se pkt. 6.7 nedenfor).

Tilslutt i dette kapitlet vil vi drøfte hvordan nye interne regler om habilitet i Norges forskningsråd bør bygges opp, derunder om valget mellom skjønn og automatikk i angivelsen av hvilke forhold som skal utløse inhabilitet.

6.4 Særlig om inhabilitet som følge av konkurranse

Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav a) (se i pkt. 6.2 ovenfor) angir at offentlig tjenestemann (ansatt, rådsmedlem, sakkyndig ...) blir inhabil i en sak der han eller hun selv er part. Sett i lys av det etiske grunnlag som disse reglene hviler på, er det nokså selvsagt at det må være slik.

Det er imidlertid viktig å være klar over at en tjenestemann kan bli inhabil som ”part” ikke bare i saker der han selv er søker, men også i andre saker der avgjørelsen kan ha direkte betydning for utfallet av hans egen sak. En slik situasjon kan oppstå f.eks. når et kollegialt organ skal fordele midler innenfor en gitt budsjetttramme og avgjørelsen av én søknad nokså direkte vil kunne påvirke resultatet for en eller flere av de andre søknadene; det er f.eks. ikke penger nok til å innvilge mer enn den ene.

Også når konkurranseforholdet er mindre direkte, vil inhabilitet kunne inntre. Men da må grunnlaget søkes i den skjønsmessige hovedregelen om ”særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet” (forvaltningsloven § 6 annet ledd, se ovenfor). I denne vurderingen må noe annet enn perifer konkurranse (f.eks. sterk faglig uenighet) komme i tillegg.

Forskningsrådets egne regler tar høyde for denne forståelse av forvaltningsloven ved å bestemme at det ved vurderingen av om ”særegne forhold” foreligger, blant annet skal legges vekt på ”om han selv er part i en annen sak som står i *direkte* konkurranseforhold til” den aktuelle saken (se pkt. 1.2. bokstav c). Det er altså ikke tale om inhabilitet uavhengig av en nærmere vurdering (automatisk inhabilitet, se også i pkt. 6.8 nedenfor), men om et moment til den skjønsmessige vurdering av hva som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet som hele tiden ligger i bunnen.

Ved behandlingen av SES Europe-saken (se nærmere i kap. 3.2 og 3.3.1) uttalte Habilitets- og klageutvalget i Norges forskningsråd våren 2003 at medlemmer av et bevilgende organ som selv søker midler fra samme organ, som utgangspunkt ikke bør delta i behandlingen av konkurrerende søknader. Uttalelsen ble oppfattet som en endring i forhold til den praksis som i noen år hadde vært fulgt i deler av organisasjonen, og medførte at Forskningsrådet tok initiativ til å stramme inn sin praksis.

I samsvar med notat av 06.05.2003 til Hovedstyret fra adm. direktør ble det innført midlertidige prosedyrer. Ifølge brev av 17.06.2003 fra adm. direktør til Rådets administrasjon og til tredje styringsnivå skulle medlemmer av programstyrer og andre fagorganer i Forskningsrådet høsten 2003 fratrudd ved behandlingen av saker som står i et konkurranseforhold til en sak som de selv er inhabile til å delta i behandlingen av. Dette gjaldt både når vedkommende selv er part og når inhabiliteten skyldes at en kollega ved tilknyttet institusjon m.v. er søker.

Sistnevnte punkt i instruksjonen må forstås på bakgrunn av den delen av de interne reglene i Rådet som utvider den ”institusjonelle” inhabilitet (”kollegainhabiliteten”, se nærmere i pkt. 6.5 nedenfor) i forhold til det som klart vil følge av forvaltningslovens regler. Dette bidro til å øke den praktiske betydning – og dermed også ulempene – av de midlertidige prosedyrene om ”konkurranseinhabilitet”.

Instruksjonen om at inhabilitet skulle inntre i forhold til alle konkurrerende søknader skapte en god del praktiske problemer for saksbehandlingen i Rådet. Problemenes omfang økte vesentlig som følge av de interne bestemmelser om automatisk inhabilitet i saker der en kollega ved tilknyttet institusjon m.v. er søker som gjaldt fra før.

I mandatet (se i kap. 2) ble utvalget bedt om å vurdere de midlertidige prosedyrene så snart det lot seg gjøre. Utvalgets brev av 29.09.2003 til adm. direktør om disse spørsmål er gjengitt i vedlegg 1. Det går i hovedsak ut på at Forskningsrådet bør holde seg til den norm om direkte konkurranse som ble anbefalt av ekspertgruppen i 1993 om som allerede følger av de interne bestemmelsene i Rådet (et tillegg i den interne bestemmelsen bør derimot tas ut, se nærmere i pkt. 6.5 nedenfor). Problemet ligger ikke i regelen, men i at hverken det minstekrav som følger av den, eller det råd om varsomhet som ekspertgruppen av 1993 la frem, ser ut til å ha vært fullt ut forstått og fulgt opp praksis.

Når det byr på rimelig tvil om konkurransen er så direkte at den utløser inhabilitet, må habiliteten bedømmes ut fra forholdene i den aktuelle sak. Denne vurderingen bør ta utgangspunkt i de råd som finnes i pkt. 5 i ekspertgruppens rapport på dette punkt. Her heter det bl.a. at ”kravet om fratreden ved behandling av konkurrerende søknader m.v. håndheves

forholdsvis strengt". Det påpekes dessuten at forholdet kan tenkes å falle innenfor det "aktsomhetsområde der særlig oppmerksomhet er påkrevet".

Utvalget er kjent med at adm. direktør etter behandling i Hovedstyret 23.10.2003 har sendt brev til divisjonene. Her er det understreket at forvaltningsloven skal følges og åpnet for "at det i hver enkelt tilfelle gjennomføres en konkret vurdering av om det foreligger konkurranseinhabilitet". Videre er det gitt en del eksempler på forhold som vil kunne innvirke på vurderingen av om det foreligger slik inhabilitet. På denne bakgrunn ser ikke utvalget noen grunn til å forfølge disse spørsmål ytterligere.

6.5 Inhabilitet for ansatt ved samme institusjon (kollegainhabilitet)

Etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) (se i pkt. 6.2 ovenfor) oppstår inhabilitet for den som er leder eller har ledende stilling i eller er medlem av styret m.v. for et selskap m.v. som er part i saken.

Dette gjelder likevel ikke når selskapet "helt ut eies av stat eller kommune". Dersom dette unntaket ble brukt i Forskningsrådet, kunne det f.eks. bety at rektor ved en privat institusjon ble inhabil i en situasjon der rektor ved en sammenlignbar offentlig institusjon som utgangspunkt ikke ville bli det. Det er ikke opplagt at dette ville gi en god regel.

I samsvar med dette er det nevnte unntaket for ledere m.v. i helt ut offentlig eide institusjoner tatt ut av pkt. 1.1. e) i Forskningsrådets interne bestemmelser. Dette innebærer at ledere for offentlige og private institusjoner og bedrifter er likestilt på dette punkt. Denne utvidelsen av området for automatisk inhabilitet er utvalget enig i.

Utvalget har ikke gjort noe forsøk på å definere hvilke stillingstyper som inngår i begrepet "ledende stilling", dette må avgjøres i det konkrete tilfelle ut fra skjønn. Det vises her til Forskningsrådets nåværende bestemmelser om habilitet og tillit der det i kommentarene er sagt at "for styremedlemmer og ledere gjelder inhabiliteten også direkte over- og underordnede enheter", jfr. vedlegg 5.

Imidlertid gjelder ovennevnte regler bare der en institusjon er part i saken (f.eks. fordi den selv står som søker), og de gjelder bare for personer som innehar bestemte typer av ledende stillinger eller verv i institusjoner som er part. Inhabilitet på grunn av tilknytning til samme institusjon vil kunne oppstå også etter den skjønnsmessige hovedregelen i fvl. § 6 annet ledd om "særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet" (se i pkt. 6.2 ovenfor). Men da vil resultatet komme an på skjønn i den enkelte sak.

For å redusere behovet for slikt skjønn har Forskningsrådet innført en særlig regel om automatisk inhabilitet som følge av institusjonstilknytning: Ifølge pkt. 1.1. f) i de interne reglene er "tilsatt eller medlem av kollegialt organ for Forskningsrådet ... inhabil når han er ansatt ved samme institusjon som en part i saken eller i en institusjon som er part".

Bestemmelsen innebærer en betydelig utvidelse i forhold til det som ellers ville følge av reglene i forvaltningsloven. Den går også lenger enn ekspertgruppen av 1993 foreslo: Ansatte ved offentlig og privat forskningsinstitutt burde automatisk bli inhabile i saker der institusjonen eller ansatte i institusjonen opptrer som part, mens habiliteten til ansatte ved universiteter og høyskoler skulle vurderes i det enkelte tilfelle på grunnlag av det skjønnsmessige hovedkriterium i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Begrunnelsen var at "de enkelte grunnenheter (institutter m.v.) kan ha så ulik størrelse og organisatorisk karakter at det neppe vil være hensiktsmessig å ha noen regel om at felles tilknytning på dette nivå automatisk utløser inhabilitet".

Både innspill fra de gamle områdene i Forskningsrådet og utvalgets møter med representanter for administrasjonen og for forskersamfunnet (se i kap. 2) viser at Rådets bestemmelser om kollegainhabilitet har skapt praktiske problemer under søknadsbehandlingen. Som følge av den midlertidige instruksen om at konkurranse alltid skulle utløse inhabilitet, som ble fastsatt høsten 2003 (se i pkt. 6.4 ovenfor), ble problemene vesentlig forsterket. Det kan derfor være grunn til å vurdere disse spørsmål på ny. Vurderingen må også ta hensyn til at strukturen i det forskersamfunn som Rådet samhandler med, er i endring.

Etter utvalgets syn kan Forskningsrådet velge mellom følgende alternativer:

- 1) beholde dagens regel,
- 2) skille mellom ansatte i privat virksomhet (inkludert forskninginstitutter organisert som egne rettssubjekter) og ansatte i offentlig virksomhet, eller
- 3) stryke dagens regel og vurdere habilitetsspørsmålet for ansatte som ikke går inn under regelen om å inneha en ledende stilling (se ovenfor), i henhold til den skjønnsmessige hovedregel i forvaltningsloven § 6 annet ledd.

ad 1) En svakhet ved Forskningsrådets nåværende regel er at alle som omfattes av den, skjæres over en kam og blir inhabile uavhengig av størrelse på og organisering av vedkommende institutt. Heller ikke det reelle forhold mellom de aktuelle kolleger spiller noen rolle. Denne firkantetheten kan føre til at poenget med regelen blir vanskelig å forstå og dermed er med på å undergrave respekten for regler om habilitet som Rådet under enhver omstendighet må lære seg til å leve med.

Dagens regel om automatisk inhabilitet bidrar heller ikke til å bygge opp den kompetanse til å vurdere habiliteten fra sak til sak som organisasjonen i alle tilfelle er avhengig av. Tvert imot er det grunn til å tro at utstrakt bruk av denne typen regler om inhabilitet uten nærmere vurdering skaper en fare for at alle som ikke automatisk er inhabil, får delta uten den nærmere vurdering som ikke sjelden vil være nødvendig.

Mot dagens regel taler det også at den lett vil utløse inhabilitet i situasjoner der det ikke er tilstrekkelig grunn til å dra vedkommendes upartiskhet i tvil. Det er f.eks. tale om en stor institusjon, søknaden har liten betydning for institusjonen eller det er liten geografisk og/eller faglig tilknytning mellom de aktuelle forskergrupper eller kolleger. Omvendt kan det tenkes at en tilsatt eller et medlem som ikke er omfattet av regelen, likevel har et så nært forhold til vedkommende institusjon eller søker at han må erklæres inhabil. Denne mulighet øker med dagens tendens til å gå inn i stadig mer komplekse eller skiftende organisering i forskningskonsortier, konserner, m.v.

På denne bakgrunn har utvalget kommet til at bibehold av dagens regel (alternativ 1) ovenfor ikke lenger er hensiktsmessig. I denne sammenheng kan det også vises til at reglene om automatisk inhabilitet som følge av felles institusjonstilknytning er mindre strenge i andre nordiske land og i Nederland enn dagens regler i Norges forskningsråd (se nærmere i kap. 4 samt i vedlegg).

ad 2) Samtidig kan vi ikke se tilstrekkelig grunn til å skille systematisk mellom privat og offentlig virksomhet i relasjon til spørsmålet om kollegainhabilitet (alternativ 2) ovenfor. Ikke minst i instituttsektoren blir det stadig vanskeligere å se en klar linje. Noen institutter er organisert som rene statsinstitusjoner (dette gjelder for eksempel Havforskningsinstituttet), noen er forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (for eksempel Planteforsk og NOVA), mens mange i dag er organisert som egne rettssubjekter (stiftelser, aksjeselskap). Det kan være noe tilfeldig om et institutt er offentlig eid eller ikke, og organisasjons- og tilknytningsformen til de offentlige instituttene er stadig gjenstand for vurdering.

Universiteter og høyskoler har fått stadig større frihet til å organisere sin virksomhet og til å opprette eller delta i stiftelser eller selskap. Dessuten er organisasjons- og tilknytningsformen også for disse institusjonene for tiden under vurdering.

Uten hensyn til organisasjons- og tilknytningsform blir både statlige og fristilte institutter, universiteter og høyskoler stadig mer avhengige av løpende finansiering til prosjekter m.v., og det er skarp konkurranse om midler fra Forskningsrådet. Ulike habilitetsregler ut fra organisasjons- og eierform mellom konkurrenter på ett og det samme "marked" har lite for seg og vil neppe bli forstått.

ad 3) Tilbake står da alternativ 3) ovenfor: Stryke dagens regel om automatisk inhabilitet og vurdere habiliteten for andre ansatte enn de som sitter i ledende stilling ut fra den skjønsmessige hovedregelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Kanskje vil en slik endring virke både dramatisk og arbeidskrevende på kort sikt. Men den fleksibilitet som følger med en slik løsning, vil kunne bidra vesentlig til å redusere de praktiske problemer som dagens regelverk skaper på dette punkt. Dessuten vil de "perverse" eller iallfall utilsiktede effekter av dagens ordning falle bort (se ovenfor ad 1). Og organisasjonen har etter vårt syn i alle tilfelle behov for opplæring, trening og tilvenning til å håndtere denne typen av spørsmål (se nærmere i kap. 9). I et slikt perspektiv vil den endring som vi foreslår på dette punkt, være relativt marginale.

I stedet for å trekke en rask og "automatisk" konklusjon ut fra et ansettelsesforhold alene, vil ansettelse i annet enn ledende stilling ved en institusjon som søker om midler, etter dette forslag bli ett moment av flere momenter i en mer sammensatt vurdering. Det samme gjelder hvis søknaden formelt sett stammer fra andre ansatte ved samme institusjon.

Til støtte i dette arbeidet bør Forskningsrådet utarbeide momenter og eksempler til hjelp og veiledning. Dette gjelder ikke minst under den rutinemessige vurdering av medlemmenes habilitet som i alle tilfelle skal skje i forkant av hvert møte. I denne sammenheng bør det også overveies å ta egenerklæringer mer systematisk i bruk. I alle tilfelle har den enkelte plikt til å si ifra om forhold som gjør eller kan gjøre ham eller henne inhabil (jfr. forvaltningsloven § 9 tredje ledd).

Ansvar for sammenveining av de momenter til en habilitetsvurdering som kommer frem, og for konklusjonen, hviler derimot i første rekke på den enkelte tjenestemann (den enkelte sakkyndige osv.) eller på det kollegium som vedkommende er medlem av (jfr. forvaltningsloven § 8 første og annet ledd).

Forvaltningsloven § 8 (avgjørelse av habilitetsspørsmålet)

Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, men mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

Den som vil forsøke å bygge de ulike momenter og kombinasjonsmuligheter inn i et detaljert regelverk som foregis å gi svar på alle spørsmål, kan lett gjøre mer skade enn gagn (se også i pkt. 6.8 nedenfor).

6.6 Inhabilitet som følge av eierskap m.v.

6.6.1 Innledning

Verken i forvaltningsloven eller i Forskningsrådets egne regler er spørsmålet om inhabilitet som følge av eierskap m.v. regulert særskilt. Slike forhold må vurderes fra sak til sak på grunnlag av den skjønsmessige hovedregel i forvaltningsloven § 6 annet ledd om særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet.

I denne vurderingen skal det ”blant annet ... legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til”, jfr. fvl. § 6.2. I pkt 1.2 a i Forskningsrådets interne regler er dette noe utvidet ved at ordene ”person eller institusjon” er tilføyd etter ordet ”noen”. Men dette representerer neppe noen endring i realiteten.

De endringene i organisering og eierstruktur som forskningsverdenen for tiden er oppe i, gir grunn til å se litt nærmere på noen av de spørsmål som kan oppstå. I utvalgets perspektiv vil det sentrale spørsmålet være om det er grunn til å foreslå at det blir fastsatt nærmere regler.

6.6.2 Personlig eierskap

Det klare utgangspunkt er at personlig aksjeinnehav e.l. *ikke* i seg selv er nok til å skape inhabilitet. Dette er uten videre klart hvis det er tale om en mindre aksjepost i et stort selskap. Således vil en eierpost i et børsnotert selskap som regel gi liten innflytelse på selskapets drift, og bidrag fra Forskningsrådet vil bare unntaksvis være vesentlige i forhold til selskapets FoU-ressurser eller totale omsetning.

Utgangspunktet er det samme hvis den bedrift eller det institutt som saken gjelder, er mellomstor eller liten. For virksomheter som ikke er børsnoterte, legger Forskningsrådet til grunn at personlige eierposisjoner må vurderes i forhold til regelen om ”særegne forhold”. Blant forskningsinstituttene er det bare et mindretall (<10) som er organisert som aksjeselskaper. Og selv blant disse har vedtektene gjerne bestemmelser som begrenser eller forhindrer utbetaling av utbytte. Dette forsterker utgangspunktet om at eierskap i seg selv ikke vil utløse inhabilitet.

Det kan likevel tenkes at eierskapet i seg selv vil være egnet til å svekke tilliten til eierens upartiskhet som ansatt, medlem av et kollegialt rådsorgan, sakkyndig e. a. i Forskningsrådet. Det er f.eks. tale om en majoritetsposisjon eller om eneeie). Men i slike tilfelle vil inhabilitet ofte inntre allerede fordi eieren sitter i styret eller har ledende stilling i virksomheten (se regelen om automatisk inhabilitet i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) og i de interne reglene i Rådet). I så fall er det unødvendig med slik skjønsmessig helhetsvurdering som lovens § 6 annet ledd gir anvisning på.

Ellers er det lettere å tenke seg at inhabilitet inntreer fordi eierskap og andre forhold *sett under ett* er egnet til å oppfylle lovens kriterium. Det kan f.eks. være tale om eierinteresser som er betydelige i forhold til personens egen økonomi samtidig som utfallet av en søknad til Forskningsrådet vil kunne avgjøre om investeringen vil gå tapt eller tvert imot gi gevinst. Slik vil det lettest være i små eller mellomstore virksomheter. Men selv om den økonomiske betydning for personen er mindre, kan andre forhold komme inn, slik som sakens betydning

for virksomhetens prestisje og inntekspotensiale i fremtiden (innovasjon, patentering osv.). Det kan også være tale om en virksomhet der tjenestemannen selv er både eier og faglig drivkraft.

De sistnevnte situasjoner karakteriseres av at inhabilitet ikke inntreer på grunn av eierskapet alene. Hvilke supplerende forhold det kan være tale om, og hvilken rolle de ulike momenter spiller i forhold til hverandre, er det neppe mulig – og iallfall ikke hensiktsmessig – å låse gjennom faste regler om hvilke eierposter som skal utløse inhabilitet, alene eller i kombinasjon med andre forhold. Den løsning som da peker seg ut, er å overlate dette til Forskningsrådets skjønn i det enkelte tilfelle.

En slik løsning stemmer med forvaltningslovens eget system. Utvalget kan ikke se noen overbevisende grunn til å anbefale at Forskningsrådet på egen hånd forsøker å låse skjønnet gjennom faste regler. Men dermed blir behovet for opplæring, trening og tilvenning til å håndtere denne typen av spørsmål som i alle tilfelle er til stede, ytterligere understreket (se nærmere i Kap. 9).

6.6.3 Institusjonelt eierskap

Med institusjonell eierskap sikter vi til at en person er ansatt, har ledende stilling i, eller er medlem av styringsorgan for en institusjon som har eierinteresser i en virksomhet som er part i en sak i Forskningsrådet (f.eks. som søker). Spørsmålet er hvorvidt en slik person vil være inhabil til å ta del i Rådets behandling av denne saken.

Denne typen eierskap sto sentralt i den sak som sterkest bidro til at dette utvalget ble opprettet (SES Europe-saken, se nærmere i kap. 3.3.1 ovenfor). Saken illustrerer hvordan eierskap (her: institusjonelt) og andre forhold (slik som medlemskap i styreorgan) sammen kan utløse inhabilitet i situasjoner hvor resultatet kunne ha blitt det motsatte dersom det enkelte moment hadde stått alene.

Også i denne relasjon er utgangspunktet at institusjonelt eierskap alene ikke utløser inhabilitet. Dertil kommer at tjenestemannen ikke selv er eier, men bare er ansatt i eller opptre på vegne av en virksomhet som i sin tur har en større eller mindre eierinteresse i den institusjon som er part i saken. Dette betyr at eierskapet aldri vil kunne bli noe mer enn ett av flere momenter i en mer sammensatt vurdering.

Under ellers like forhold vil inhabilitet kunne oppstå oftere når tjenestemannen har en sentral posisjon i den virksomhet som eier den som opptre som søker e.l., enn når vedkommende er ansatt som f.eks. forsker i eierinstitusjonen. Jo høyere opp i hierarkiet en kommer, jo mindre aksjepost kan komme til å utløse inhabilitet. Omvendt vil en stor aksjepost kunne bidra til å utløse inhabilitet også for en ordinær ansatt i vedkommende institusjon.

Også andre forhold kan virke inn. Norges Fiskarlag eier for eksempel 3,3 % av SINTEF Fiskeri og havbruk. Dette betyr ikke i seg selv at for eksempel et programstyremedlem i Forskningsrådet som samtidig sitter i en ledende stilling i Norges fiskarlag, eller er medlem av Fiskarlagets styre, blir inhabil til å behandle en søknad fra SINTEF Fiskeri og havbruk. Men hvis søknaden har vesentlig betydning for den virksomhet som er part i saken eller for den interessegruppe som en person representerer, kan det likevel ikke utelukkes at vedkommende vil bli inhabil. Også eierinstitusjonens grad av involvering i søknaden og søknadens betydning for virksomheten ved institusjonen/foretaket kan få betydning. Et par eksempler vil kunne belyse problemstillingen.

Akvaforsk

Norges landbrukshøgskole (NLH) og Norges veterinærhøgskole (NVH) eier henholdsvis 34,12 % og 8,82 % av aksjene i Akvaforsk, et selskap som skal drive allmennyttig virksomhet innenfor akvakulturforskning. Akvaforsk er sentral i undervisningen i akvakultur ved NLH. NLH har ifølge aksjonæravtale rett til å foreslå styreleder for styret i Akvaforsk, NVH har rett til å foreslå et styremedlem i selskapet. Sammen med Norges landbrukshøgskole og Matforsk har Akvaforsk etablert Akvaforsk-alliansen, et samarbeid om forskning, utvikling og utdanning i akvakultur.

De nevnte aksjepostene vil ikke uten videre være avgjørende i seg selv. Men vi må også ta hensyn til det tette forholdet mellom NLH og Akvaforsk, NLH's rett til å utpeke styreleder for Akvaforsk samt det utstrakte samarbeidet mellom de to institusjonene om forskning og utdanning. Det må derfor antas at en person som er ansatt i ledende stilling eller som er medlem av styret for NLH, blir inhabil til å behandle søknad der Akvaforsk er part. For andre ansatte ved NLH må noe mer komme til (f.eks. samarbeid om det prosjektet som søknaden gjelder).

NORUT- gruppen

NORUT A/S er morselskap i et konsern med fem forskningsselskap som alle har tilknytning til universitets- og høyskolemiljøene i Tromsø og Narvik. NORUT A/S eies av Universitetet i Tromsø med 54 %, SIVA 22 %, Fiskeridepartementet 11 %, Høyskolen i Narvik 4 %, Troms fylke 4 % og private 4 %. Norut A/S eier 51 % av Fiskeriforskning, Fiskeridepartementet de resterende 49 %. Fiskeriforskning betaler ikke utbytte.

UiTøs dominerende aksjepost i NORUT og NORUTs tilsvarende eierposisjon i Fiskeriforskning må antas å føre til at personer i ledende stilling ved UiTø, f.eks. rektor, blir inhabil til å behandle søknad fra Fiskeriforskning. Men dersom ikke noe mer kommer til, vil svaret bli det motsatte for andre ansatte ved UiTø.

På den annen side kan det ikke antas at en 4 % eierpost er nok til å utløse inhabilitet for ledende personer ved Høyskolen i Narvik i saker der Fiskeriforskning er part. Men resultatet kan bli et annet hvis søknaden f.eks. gjelder et prosjekt som skal lokaliseres til Narvik.

Eksemplene kan varieres i det uendelige. De illustrerer at eierskap som regel bare kan tenkes å utløse inhabilitet i samvirke med andre momenter som trekker i samme retning.

Skjønnskriteriet er hele tiden det som følger av forvaltningsloven § 6 annet ledd om særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet.

Dette skjønn må Rådet i alle tilfelle foreta. På samme måte som når det gjelder personlig eierskap (se ovenfor), finner ikke utvalget grunn til å foreslå at Rådet forsøker å erstatte det gjennom regler om automatisk inhabilitet. Den stadige utvikling i forskningssektorens organisering, tendensen til å bygge stadig skiftende konsortier m.v. trekker entydig i samme retning.

Den løsning som peker seg ut er altså å overlate grensdragningen til Forskningsrådets skjønn i det enkelte tilfelle. En slik løsning stemmer med forvaltningslovens eget system. Men den bidrar igjen til å understreke betydningen av rutiner som er egnet til å sikre at forhold som kan tenkes å utløse inhabilitet, kommer åpent frem. Og utvalget understreker igjen behovet for opplæring og trening i å håndtere denne typen av spørsmål (se nærmere i kap. 9).

6.7 Veileder for part

Status som veileder for personer som søker eller på annen måte har nær tilknytning til utfallet av sak, er blant de forhold som vil kunne utløse inhabilitet etter den skjønsmessige hovedregel i forvaltningsloven § 6 annet ledd (se i pkt. 6.2 ovenfor). Dette gjelder særlig på doktorgradsnivå. Men også veiledning innenfor andre rammer (hovedfag, masteroppgave e. a.) vil kunne skape så tette faglige eller personlige bånd at det er egnet til svekke tilliten til veilederens upartiskhet som medlem av et kollegialt organ i Forskningsrådet, sakkyndig eller annet. Utfallet av søknader fra personer som man er veileder for, kan også tenkes å ha betydning for tjenestemannens egne forskningsvilkår eller faglige anseelse.

Også den som blir bedt om å behandle søknader fra en tidligere veileder kan forøvrig komme i en tilsvarende stilling. Men dette lar vi ligge her.

På fagområder der særlige ”individualistiske” arbeidsformer dominerer kan det likevel tenkes unntak. Det er også grunn til å ta hensyn til tidsaspektet: Er det tale om pågående veiledning eller er den avsluttet for f.eks. tre eller fem år siden? Endelig må det – som nevnt – legges vekt på om det er tale om veiledning med sikte på doktorgrad eller bare med sikte på hovedfag, mastergrad eller mindre krevende studentarbeider.

Ifølge pkt. 1.1 g) i ”Bestemmelser om habilitet og tillit i Norges forskningsråd” blir en tjenestemann inhabil når han eller hun er veileder for en part. Det er bestemmelser om disse forhold også i andre land, men deres nærmere innhold varierer (se i kap. 3 samt vedlegg).

Etter utvalgets syn bør Forskningsrådet fortsatt ha en bestemmelse om automatisk inhabilitet som følge av veiledning. Men bestemmelsen bør begrenses til veiledning med sikte på doktorgrad. I det system for masseutdanning som nå vokser frem vil det stadig bli mer urimelig å ha en bestemmelse som rammer enhver for form for ”veiledning” til hovedfag, mastergrad eller med sikte på studentarbeider av kortere varighet. (Det ville ikke overraske dersom det skulle vise seg at dagens langt mer omfattende regel ikke blir praktisert konsekvent i samsvar med sin ordlyd.)

Selv for doktorgradsveiledning bør dagens regel mykes opp gjennom innføring av en tidsdimensjon av typen ”er eller inntil nylig har vært”. Dersom man skulle ønske en mer firkantet begrensning, kan ”inntil nylig” defineres som tre (alt. fem) år.

Utvalgets forslag utelukker ikke at veiledning med sikte på hovedfag, mastergrad eller kortere studentarbeider kan utløse inhabilitet. Det samme gjelder dersom det er tale om doktorgradsveiledning som har vært avsluttet for mange år siden. Men dette må i så fall følge av den skjønsmessige hovedregel i forvaltningsloven § 6 annet ledd om hva som er egnet til å svekke tilliten til vedkommende upartiskhet. Dessuten må noe annet enn veilederforholdet i seg selv komme i tillegg som ledd i en mer sammensatt vurdering. Vi kan f.eks. tenke oss at veilederforholdet har vært nokså omfattende eller av ny dato, og at det gjelder spørsmål som veilederen selv ser på som særlig viktig. Det kan også tenkes at veiledningen har lagt grunnen for tette faglige eller personlige bånd som fortsatt varer. Men i så fall vil veiledningen komme gradvis mer i bakgrunnen. Ettersom tiden går må stadig mer av vurderingen bygge på andre momenter (f.eks. mer enn vanlig tett vennskap eller faglig samarbeid¹²).

Utvalget understreker igjen betydningen av at forhold som kan tenkes å utløse inhabilitet blir tatt åpent opp og dokumentert i den enkelte sak. Dette kan Rådet bidra til ved å innarbeide ”veiledning” (med sikte på annet enn doktorgrad) blant de momenter som kan bidra til å utløse inhabilitet etter en samlet, skjønsmessig vurdering. Se også det som sies i kap. 9 om

¹² Med ”faglig samarbeid” menes herunder medforfatterskap

behovet for å bygge opp beredskap for å hankses med habilitetsvurderinger som et ledd i den løpende saksbehandlingen i Norges Forskningsråd.

6.8 Skjønn eller regel?

6.8.1 Mer skjønn eller flere regler?

I dette kapitlet har utvalget foreslått å fjerne enkelte av de interne reglene i Norges forskningsråd om automatisk inhabilitet eller for å gi dem et snevrere innhold enn i dag. Ikke på noe punkt foreslår vi nye regler av denne typen.

Dersom disse forslagene blir fulgt opp, vil en konsekvens være at Forskningsrådet i noe større grad enn i dag vil måtte utøve skjønn med utgangspunkt i hovedregelen i forvaltningsloven § 6 annet ledd om særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskheten til de som utfører arbeid på vegne av Norges forskningsråd. Men det er viktig å huske på at dette ikke vil representere noen overgang til et helt nytt regime på dette punkt. De regler om automatisk inhabilitet som gjelder i dag, er ikke på noen måte i stand til å fange opp alle de spørsmål om habilitet som stadig vil komme opp. Dette betyr at administrasjonen og de sakkyndige i ulike posisjoner allerede i dag er henvist til å utøve skjønn av denne typen (om denne oppgaven blir like godt utført i alle deler av Rådet er en annen sak). Sett i et slikt perspektiv er de forslag i retning av ytterligere vekt på skjønn som utvalget her fremmer, relativt marginale.

Den viktigste fordelen ved å ha flere regler om automatisk inhabilitet enn de som følger av forvaltningsloven, er selvsagt at det kan redusere behovet for skjønn og dermed forenkle administrasjonens arbeid. For et begrenset antall typesituasjoner med stor praktisk betydning der en regel om automatisk inhabilitet ikke i særlig grad vil ramme utilsiktet, er det god grunn til å la slike argumenter veie tyngst. Pågående eller aktuell doktorgradsveiledning (se i pkt. 6.7 ovenfor) gir et godt eksempel på at habilitetsskjønnet med fordel kan erstattes av en automatisk virkende regel. Et skjønnbasert system er sårbart, men utvalget vil understreke at denne sårbarheten generelt sett ikke kan løses ved å innføre flere automatiske regler.

Utenfor en kjerne som bør dekkes ved automatisk virkende regler har argumentene mot denne formen for firkantede løsninger krav på større oppmerksomhet (noen av de sentrale er skissert i den foregående tekst, særlig i pkt. 6.5). Sammenfatningsvis kan vi bl.a. peke på de følgende:

- Regelfesting av forhold som etter forvaltningslovens system skal bedømmes etter skjønn, vil kunne føre til mer firkantede løsninger og ramme videre enn formålet bak habilitetsreglene gjør nødvendig.
- På denne måten vil firkantede løsninger i unødig grad kunne gå på bekostning av hensynet til å trekke nødvendig kompetanse inn i Rådets arbeid.
- Et system med stor vekt på firkantede regler som i mange tilfelle rammer for vidt, vil ikke så lett bli forstått og vil dermed kunne skade arbeidet med å få til mest mulig adekvat omgang med de habilitetsregler som i alle tilfelle vil gjelde.
- Regler om inhabilitet uavhengig av skjønn i den enkelte sak vil lett bli inadekvate i et forskningssystem som stadig endrer seg.
- Regler om inhabilitet uavhengig av skjønn i den enkelte sak vil ikke i noe fall kunne fange opp et stort antall tilfelle der inhabilitet vil inntre etter en samlet vurdering av flere momenter som er så vidt kompleks at den bare vil la seg innfange av regler om automatisk inhabilitet som også vil ramme tilfelle der behovet for kompetanse bør veie tyngst.

- Et system som legger stor vekt på regler om automatisk inhabilitet, vil lett skape inntrykk av at jobben er gjort når enkeltreglene er ”kvittert ut”. Dette kan føre til at man ikke er tilstrekkelig oppmerksom på om det foreligget andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til de medvirkendes upartiskhet.

Etter utvalgets syn er innvendingene mot et omfattende sett av firkantede regler om inhabilitet uten nærmere vurdering så vektige at de (i de fleste tilfeller) bør veie tyngst. Men avveiningen av de motstående argumenter bør også ta hensyn til hvilken evne og vilje administrasjonen kan antas å ha mht. å forholde seg til grensen mellom habilitet og inhabilitet på en adekvat måte. Utvalget går inn for at Forskningsrådet under enhver omstendighet må legge større vekt enn i dag på å bygge opp slik kapasitet, se nærmere i kap. 9.

6.8.2 Administrativ støtte til skjønn om habilitet

Det er en selvfølge at de regler om inhabilitet etter skjønn eller automatikk som gjelder til enhver tid, må gjøres kjent for alle berørte i organisasjonen og – som et minimum – lett tilgjengelige for søkere og andre utenfor apparatet selv. Dette må skje både generelt (f.eks. på nettet) og i den enkelte sak (etter behov). Utvalget har fått inntrykk av at denne oppgaven ikke er tilstrekkelig godt ivaretatt i dag.

Tilgjengelighet og kjennskap til reglene kan i seg selv bidra til at de blir fulgt. Men det er også viktig å forbedre systemet for støtte til de habilitetsvurderinger som i alle tilfelle må foretas. Dette gjelder allerede i forhold til regler om automatisk inhabilitet. Men det gjelder også – og kanskje enda mer – i forbindelse med vurderinger av habilitet etter den skjønnsmessige hovedregel i forvaltningsloven § 6 annet ledd. Utvalget har inntrykk av at det behov for slike vurderinger som i alle tilfelle vil være til stede, i dag skaper større usikkerhet enn det er saklig grunnlag for.

I denne relasjon er det viktig å sørge for løpende bevissthet om behovet for åpenhet om forhold som vil kunne skape inhabilitet og for å sørge for at behandlingen av slike spørsmål blir skikkelig dokumentert. På dette området er åpenhet det beste middel mot mistanker om utilbørlige forhold. Hvis kravene til åpenhet og dokumentasjon blir ivaretatt, behøver det heller ikke å være så farlig om Rådet i noen grensetilfelle skulle komme frem til ”galt” resultat i habilitetsvurderingen (se også i pkt. 6.1.3 ovenfor).

Ved siden av slike, mer almene grep bør Forskningsrådet støtte opp under arbeidet med habilitetsspørsmål ved å utarbeide og distribuere lister over momenter som det særlig kan være aktuelt å trekke inn i vurderingen etter hovedregelen om inhabilitet etter skjønn. I motsetning til forhold som automatisk skal utløse inhabilitet etter de regler som gjelder om dette, vil slike momenter typisk være av en slik karakter at inhabilitet ikke oppstår automatisk fordi et eller flere av momentene på listen er tilfredsstillt. Om inhabilitet oppstår, kan bare konstateres etter en mer sammensatt vurdering.

Det er viktig at det i momentlisten gjøres uttrykkelig oppmerksom på at den ikke er uttømmende og at det avgjørende er om det i den enkelte sak foreligger andre særegne forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til den enkeltes upartiskhet. Ellers vil momentlisten kunne misforstås dit hen at inhabilitet bare inntreder dersom man er omfattet av de momenter og/eller eksempler som er tatt med (se i pkt. 6.8.1 ovenfor om den mulige perverse effekt av faste regler).

Momentlisten kan eventuelt ledsages av noen enkle eksempler som kan være egnet til å belyse hvordan grensen typisk bør trekkes. Men også eksemplene må utformes og brukes med stor varsomhet. Ellers er faren stor for at de blir lest og forstått som faste regler (grensen går her og ikke der) snarere enn som støtte i den skjønnsmessige vurdering.

Momentlister m.v. bør sendes til medlemmene av kollegiale organer i god tid før det enkelte møte. Medlemmene har plikt til å gjennomgå materialet og ta stilling til om noen av de aktuelle momentene gjør seg gjeldende i noen av de saker som skal opp på møtet. Deretter er det opp til det samlede kollegium å ta stilling til om et medlem skal fratres som inhabil (jfr. forvaltningsloven § 8, gjengitt i pkt. 6.5 ovenfor).

Et tilsvarende materiale kan benyttes i Rådets forhold til eksterne sakkyndige m.v. I denne relasjon bør det dessuten vurderes å videreutvikle systemet med egenerklæringer om forhold som kan skape inhabilitet i den enkelte sak.

Den viktigste formen for administrativ støtte til arbeidet med habilitetsspørsmål som Rådet kan gi, vil i alle tilfelle være å sette organisasjonen og den enkelte ansatte, medlemmene av kollegiale organer m.v. bedre i stand til å vurdere denne type av spørsmål. Behovet for forsterket administrativ og forvaltningsmessig kompetanse er drøftet nærmere i kap. 9 nedenfor.

6.9 Mer om de interne habilitetsreglene

6.9.1 Bør Forskningsrådet ha interne regler?

Enhver diskusjon om habilitet i Norges forskningsråd må forholde seg til at Rådet er bundet av de minimumsregler om disse spørsmål som finnes i forvaltningsloven kap. II (se vedlegg 3). Rådet kan i prinsippet nøye seg med disse reglene (og sørge for at de blir tilstrekkelig kjent og anvendt i organisasjonen). Men det kan også velge å utforme egne regler. Som et minimum må slike regler stille like strenge krav som forvaltningsloven. Men i tillegg kan de interne reglene forsøke å presisere hva som følger av den skjønnsmessige hovedregel i loven § 6 annet ledd eller stille krav som er strengere enn det som ellers ville følge av loven. Dessuten kan det gis regler om fremgangsmåte, dokumentasjon m.v.

Gjennom de siste ti år har Norges forskningsråd fulgt den sistnevnte linjen. Etter utvalgets syn bør Rådet fastholde dette valg. På samme måte som i dag bør reglene dels gjengi de krav som i alle tilfelle følger av forvaltningsloven, dels presisere (eventuelt utvide) lovens krav.

Dermed blir spørsmålet hvordan regelverket bør se ut etter den gjennomgåelse som bør følge etter at utvalgets rapport er lagt frem. Vi konsentrerer oss om de deler av reglene som gjelder inhabilitet. Regler om retningslinjer om saksbehandling m.v. må uansett behandles i annen sammenheng.

6.9.2 En mer fremskutt plass for den skjønnsmessige hovedregelen

Det reviderte regelsett bør ta utgangspunkt i den skjønnsmessige hovedregel (se forvaltningsloven § 6 annet ledd) om inhabilitet når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tiliten til tjenestemannens upartiskhet. Dette kravet ligger i bunnen av hele systemet og bør derfor løftes frem.

Det viktigste argumentet for en slik strukturendring er likevel at det er i denne delen av regelverket at det etiske fundament for habilitetsreglene trer best frem. Derfor vil en slik omdisponering av reglene bidra til å gjøre habilitetsreglene bedre forstått og dermed øke sannsynligheten for at de også vil bli fulgt. Den som i stedet benytter de mer spesielle reglene om automatisk inhabilitet som introduksjon til regelmassen, slik systematikken i både

forvaltningsloven og i de interne reglene nå innbyr til, står i fare for å gå seg vill i tekniske spissfindigheter av marginal betydning i forhold til de etiske hovedkrav.¹³

6.9.3 Momenter i den skjønnsmessige vurdering

I de interne reglene om habilitet bør Forskningsrådet nøye seg med å innta den skjønnsmessige hovedregel samt regler om automatisk inhabilitet. Utvalget har videre i kap. 6.8.2. foreslått at det bør utarbeides en liste av momenter til bruk for den skjønnsmessige habilitetsvurderingen som må foretas. Men denne listen må *ikke fastsettes i regelform*. Ellers vil faren for slike ”perverse” effekter av detaljerte regler som er nevnt i pkt. 6.8.2 øke betydelig. Momentlisten må heller ikke misforstås dit hen at man automatisk blir habil hvis man ikke er omfattet av minst ett av de momentene som til enhver tid er tatt med.

På enkelte punkter er dagens regelverk i Norges forskningsråd utformet i strid med denne anbefalingen. Dagens ”regel” om at ”nært faglig samarbeid” eller ”personlig eller faglig motsetningsforhold ut over normal uenighet” bør altså omformes og flyttes over i en momentliste som gjør det klart at det enkelte moment ikke selv gir noe svar på om inhabilitet inntreer i den enkelte sak.

Mot å gi en slik momentliste regelform taler det også at momentlisten bør utvikles og presiseres etter hvert som nye problemstillinger dukker opp og praksis festner seg.

6.9.4 Regler om automatisk inhabilitet

Hovedstammen i interne reglene om forhold som utløser inhabilitet uten at nærmere vurdering med utgangspunkt i den skjønnsmessige hovedregel er nødvendig, vil måtte bestå av de reglene som i alle tilfelle følger av forvaltningsloven § 6 første ledd (selv er part, osv.). Dertil kommer presiseringer og tillegg som Forskningsrådet selv ønsker å fastsette.

I dag er de sistnevnte reglene kalt ”absolutte”. Etter utvalgets syn er betegnelsen inadekvat. Rent språklig er meningsinnholdet av motsatsen ”relativ inhabilitet” i beste fall uklar. Men viktigere er det at ordet ”automatisk” vil gi bedre uttrykk for disse reglenes karakter: Inhabilitet inntreer uten nærmere vurdering av om det aktuelle forhold er egnet til å svekke tilliten til vedkommendes upartiskhet i den enkelte sak.¹⁴

På samme måte som i dag bør det knyttes noen enkle kommentarer til disse reglene. Kommentarenes nærmere innhold går ikke utvalget inn på.

6.9.5 Mer om enkelte av særreglene

- a) I samsvar med bemerkningene i pkt. 6.7 ovenfor vil utvalget anbefale at pkt. 1.1 g) i Forskningsrådets interne regler om inhabilitet når tjenestemannen er veileder for en part i saken, mykes opp slik at den bare skal gjelde for veiledning med sikte på doktorgrad. Dessuten skal inhabilitet inntre automatisk bare når tjenestemannen er, eller inntil nylig har vært, veileder for part i saken. Alternativt kan kriteriet ”inntil nylig” erstattes med et bestemt antall år (f.eks. tre eller fem).

Eldre veilederforhold med sikte på doktorgrad samt andre typer av veiledning må på vanlig måte trekkes inn i en samlet vurdering med utgangspunkt i hovedregelen om

¹³ Jfr. også begrunnelsen i Eckhoff og Smith: *Forvaltningsrett* (se ovenfor) kap. 12, der hovedregelen i § 6 annet ledd behandles før detaljreglene i første ledd.

¹⁴ Noe annet er selvsagt at enkeltkriterier i en bestemmelse om ”automatisk” inhabilitet i seg selv kan ha behov for visse presiseringer (dette gjelder allerede for begrepet ”part” i flere av bestemmelsene i forvaltningsloven § 6 første ledd).

inhabilitet etter skjønn i det enkelte tilfelle. Slike veilederforhold kan figurere som momenter på den liste som bør utarbeides til støtte i arbeidet med spørsmål som gjelder inhabilitet.

- b) Dagens bestemmelser i pkt. 1.1 f) i Forskningsrådets interne regler om inhabilitet på grunn av felles institusjonstilknytning bør etter utvalgets oppfatning tas ut (se nærmere i pkt. 6.5 ovenfor). Slike forhold må på vanlig måte vurderes etter den skjønnsmessige hovedregel. Men det er lett å tenke seg at momenter som vil gå inn under dagens regel om automatisk inhabilitet, bør trekkes inn i momentlisten til støtte i den skjønnsmessige vurdering.
- c) Dagens bestemmelse i pkt. 1.2 c) i Forskningsrådets interne regler (avsnittet om inhabilitet etter særskilt vurdering) om direkte konkurranse foreslås oppgradert til en regel om automatisk inhabilitet (se nærmere i pkt. 6.4 ovenfor).

Samtidig tas tillegget i dagens tekst om at ”avgjørelsesgrunnlaget” skal være ”det samme eller direkte sammenlignbart”, ut av bestemmelsen. Formuleringen er uklar og egnet til å skape misforståelser. Den er dessuten overflødig: Spørsmålet er ganske enkelt om to eller flere saker (f.eks. to søknader) konkurrerer om midler fra samme pott på en slik måte at konkurransen kan sies å være ”direkte”. Det enkleste vil derfor være å stryke siste del av bestemmelsen i dagens pkt. 1.2 c).

6.10 Skisse til nytt regelverk

Utvalget anbefaler at Forskningsrådet utarbeider nye internregler for habilitet basert på forvaltningsloven kap. II, de nåværende reglene og de anbefalinger om endringer eller tilføyelser av dem som er skissert i de foregående avsnitt.

Vi ser det likevel ikke som vår oppgave å utarbeide utkast til et ferdig sett av regler til erstatning for dagens. Men utvalget vil understreke at de nye reglene må være språklig kjønnsnøytrale.

Utvalget har dessuten konsentrert seg om de deler av regelverket som bestemmer når inhabilitet inntreffer som følge av eksterne forhold (som f.eks. status som søker). Regler om inhabilitet som følge av at en overordnet er inhabil samt om saksbehandling, åpenhet, protokollering, virkningen av inhabilitet m.v. ser vi her bort fra.

Utvalget anbefaler at de nye reglene tar utgangspunkt i forvaltningsloven § 6 annet ledd om inhabilitet når det foreligger ”andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens upartiskhet”. Til hovedregelen om inhabilitet etter skjønn bør det knyttes en liste over momenter som særlig må vurderes som grunnlag for den samlede habilitetsvurderingen. Denne listen må imidlertid *ikke* utferdiges i regelform.

Deretter kommer reglene om inhabilitet som følge av forhold som utløser inhabilitet uten nærmere vurdering av om de er egnet til å svekke tilliten til personens upartiskhet. Kjernen i disse reglene må være de samme som i forvaltningsloven § 6 første ledd. Men enkelte av reglene kan videreutvikles eller presiseres med sikte på forhold som erfaringsmessig er særlig aktuelle i Norges forskningsråd. Dessuten kan noen særregler komme til.

Når dette kombineres med de anbefalinger som er oppsummert i pkt. 6.9 ovenfor, vil dette gi følgende struktur (detaljene i teksten må gjennomgås som ledd i den videre prosess i Forskningsrådet):

Inhabilitet etter skjønn

Tilsatt, sakkyndig eller medlem av kollegialt organ i Forskningsrådet er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en sak når det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans eller hennes upartiskhet.

Utvalgets kommentar:

Forvaltningsloven § 6 annet ledd nevner to sett av momenter som det ”skal legges vekt på” i habilitetsvurderingen (om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe og om ugildhetsinnsigelse er reist av part), jfr. kap. 6. 2. Disse momentene bør innarbeides i den momentlisten til støtte i arbeidet med spørsmål om habilitet som i alle tilfelle bør utarbeides i Norges forskningsråd, jfr. de to første momentene som er nevnt i kap. 6.11.

Automatisk inhabilitet

Tilsatt, sakkyndig eller medlem av kollegialt organ i Forskningsrådet er i alle tilfelle inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en sak

a) når han eller hun selv er part i saken

Kommentar: Følger direkte av forvaltningsloven

b) når han eller hun er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller sidelinje så nær som søsken

Kommentar: Følger direkte av forvaltningsloven

c) når han eller hun er eller har vært gift med eller forlovet med, eller samboer med, eller partner med, eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part

Kommentar: Følger direkte av forvaltningsloven, men slik at samboerskap er likestilt med ekteskap.

d) når han eller hun er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte

Kommentar: Følger direkte av forvaltningsloven

e) når han eller hun leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styringsorgan eller bedriftsforsamling for en offentlig institusjon eller privat virksomhet som er part i saken

Kommentar: Følger direkte av forvaltningsloven, men slik at regelen ikke er begrenset til selskaper m.v. og slik at ledere i offentlig og privat virksomhet (f.eks. statsuniversiteter og private høyskoler) er likestilt

f) når han eller hun er, eller inntil nylig har vært, veileder for en part i saken med sikte på doktorgrad

Kommentar: Bygger på dagens internregel, men slik at bare veiledning med sikte på doktorgrad tas med. Videre er automatikken begrenset til bestående veilederforhold samt veiledning som ”nylig” er avsluttet. Det sistnevnte kriteriet kan eventuelt presiseres (”de siste tre år”, eventuelt ”de siste fem år”).

g) når han selv er part i en sak som står i et direkte konkurranseforhold til den sak som er oppe til behandling

Kommentar: Bygger på dagens internregel, men er noe forenklet.

6.11 Noen momenter til den skjønnsmessige vurdering av habilitet

Den momentlisten til støtte for habilitetsvurderingen etter den skjønnsmessige hovedregelen som utvalget slår til lyd for, bør utvikles og presiseres etter hvert som nye problemstillinger dukker opp og praksis festner seg. Det må dessuten komme uttrykkelig frem at listen ikke er uttømmende og at de ulike momenter kan tenkes kombinert på ulike måter. Hvis flere momenter samtidig gjør seg gjeldende, kan det lettere føre til at inhabilitet utløses.

Hvis listen blir meget detaljert og lang, vil det svekke utsikten til at den blir brukt på en hensiktsmessig måte. En lang og detaljert liste vil lett skape inntrykk av at det er tilstrekkelig å vurdere de momenter som til enhver tid er tatt med der.

På denne bakgrunn ser ikke utvalget det som sin oppgave å utarbeide noe detaljert forslag til en slik liste. Men det er på sin plass å nevne momenter som i alle tilfelle bør være med. Listen springer dels ut av det som følger av forvaltningsloven, dels bygger den på utvalgets forslag om å overføre visse situasjoner fra området for automatisk inhabilitet til området for skjønn.

Etter dette vil følgende momenter høre med i kjernen i den liste som Rådet bør se det som en oppgave å utarbeide:

- om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til (forvaltningsloven § 6 annet ledd),
- om inhabilitetsinnsigelse er reist av en part (forvaltningsloven § 6 annet ledd),
- om tjenestemannen er eller har vært veileder for en part med sikte på andre eksamener enn doktorgrad (se pkt. 6.7 ovenfor),
- om tjenestemannen har vært veileder for en part med sikte på doktorgrad forut for den periode som dekkes av den automatiske regel (se pkt. 6.7 ovenfor),
- om tjenestemannen er tilknyttet en institusjon eller virksomhet som er involvert i saken og saken har vesentlig betydning for vedkommende institusjon eller virksomhet (til erstatning for pkt. 1.1.f) i Rådets nåværende regler),
- om tjenestemannen har, eller inntil nylig har hatt, et nært faglig samarbeid, herunder medforfatterskap, med en person eller institusjon som er part i saken (se pkt. 1.2 b) i Rådets nåværende regler),
- om tjenestemannen har et nært vennskap med en person som er part i saken, (se pkt. 1.2.b) i Rådets nåværende regler)
- om tjenestemannen står, eller nylig har stått, i et personlig eller faglig motsetningsforhold ut over normal (u)enighet til en part i saken (se pkt. 1.2.b) i Rådets nåværende regler),
- om tjenestemannen personlig eller den organisasjon han eller hun er ansatt i, eier aksjer i virksomhet som er part i saken.

Det bør overveies om andre momenter bør tas inn på en slik liste. Men det er viktig å unngå at listen blir for lang og detaljert. I alle tilfelle må organisasjonen settes i stand til å belyse og vurdere grundig de stadig skiftende forhold av personlig eller faglig karakter som kan komme opp (se nærmere i kap. 9).

7 Organisatoriske grep for å sikre habilitet og kompetanse

7.1 Innledning

Minstekravene til habilitet gjelder uansett. Det samme gjelder behovet for en rimelig grad av varsomhet i omgangen med disse reglene, slik som understreket også i 1993-rapporten om ”Habilitet og tillit i Norges Forskningsråd”. Respekt for de reglene som gjelder (inkludert en viss sikkerhetsmargin) er nødvendig allerede av hensyn til Norges forskningsråds legitimitet. Det er også nødvendig forutsetning for at søknadsbehandlingen skal være forsvarlig.

I noen situasjoner vil kravene til habilitet kunne gjøre det vanskeligere å oppfylle kravet til kompetanse på en tilstrekkelig god måte enn de ansvarlige hadde tenkt seg. I slike tilfelle vil Forskningsrådet tilsynelatende stå overfor et valg mellom *inhabilitet eller inkompetanse*.¹⁵

Ettersom både habilitet og kompetanse er avgjørende for Forskningsrådets legitimitet, blir det viktig å se på hvordan Rådet kan sikre god kompetanse i søknadsbehandlingen uten å gå på akkord med kravet om habilitet. Dilemmaet vil ikke alltid la seg unngå (eller omgå). Men i praksis vil det ofte kunne lindres eller fjernes gjennom det vi her omtaler som *organisatoriske grep*.

I det følgende vil utvalget omtale noen slike grep som kan bidra til å ivareta kravet om kompetanse, gitt at personer som er inhabile ikke kan delta i saksbehandlingen. Flere av de muligheter som blir nevnt, må forstås i sammenheng med organisatoriske trekk m.v. som også er berørt i annen sammenheng (se særlig i kap. 5).

Underveis i fremstillingen nevner vi også noen hensyn som kan tale for og imot anvendelse av det enkelte grep eller begrense dets anvendelsesområde. I mange tilfelle kan argumentasjonen utbygges videre under hensyn til forholdene på det enkelte saksområde eller under den enkelte søknadstype. Slike vurderinger vil være en nødvendig del av det etterfølgende arbeid med å drøfte og eventuelt implementere utvalgets anbefalinger (se også i pkt. 9.1 nedenfor).

Vi konsentrerer oss her om søknadsbehandling i organer på 3. styringsnivå (programstyrer m.v.). Men det er viktig å huske på at behovet for å ivareta både habilitet og kompetanse etter omstendighetene vil gjøre seg gjeldende også i evaluerings- og strategiarbeid i Hovedstyret og divisjonsstyrene og i Forskningsrådets administrasjon.

7.2 Sammensetningen av kollegiale organer

Oppnevning av styrings- eller rådgivningsorganer i Norges forskningsråd må ta hensyn til behovet for å *forebygge* problemer med inhabilitet. Allerede av de interne regler i Rådet som gjelder i dag, følger det at man ikke bør oppnevne personer som vil bli inhabile i en vesentlig del av de saker som det aktuelle organet vil få til behandling. Utvalget benytter anledningen til å minne om dette rådet.

Fratreden på grunn av inhabilitet vil kunne skape problemer i forhold til behovene for formell beslutningsdyktighet og for nødvendig kompetanse i styringsorganene. Problemer av denne art vil kunne reduseres gjennom bruk av personlige varamedlemmer også på 3. styringsnivå

¹⁵ Jfr. E. Smith: *Inhabil eller inkompetent? Om kravene til habilitet i Norsk kulturråd*, i: E. Smith: Stat og rett. Artikler i utvalg 1980-2001 (Oslo 2002) s. 635 flg.

(jfr. nærmere i pkt. 5.3.3 ovenfor). Vararepresentanter vil være å foretrekke fremfor bruk av settemedlemmer, fordi varamedlemmene løpende vil få tilsendt saksdokumenter og derved kan bygge opp kompetanse for arbeidet i programstyret. Også administrativt vil en slik ordning i de fleste tilfelle være enklere.

I de midlertidige prosedyrene som ble innført i juni 2003 ble bestemmelsene om når et programstyre er beslutningsdyktig presisert på følgende måte: ”Programstyret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er tilstede og avgir stemme, eller minst 4 medlemmer er tilstede og avgir stemme. Vedtakene gjøres med simpelt flertall.”

Disse formuleringene er tildels uklare. Utvalget presiserer derfor at Forskningsrådet bør holde fast ved at minst 50 % av medlemmene må delta i avstemningen og være habile for at styret skal kunne treffe beslutninger. Dette må gjelde selv om organet unntaksvis skulle ha mer enn åtte medlemmer. Derimot kan det være grunn til å overveie om det bør fastsettes et minstetall (f.eks. 3) som alltid må være oppfylt selv om tallet på medlemmer er forholdsvis lite (tre eller fire).

En mulighet for å minske sårbarheten som følge av inhabilitet er også å etablere styre og utvalg med mer enn 7-8 medlemmer til å utføre oppgaver der bred representasjon er ønskelig. Store kollegier vil ofte være lite hensiktsmessig av praktiske grunner. Men hvis Forskningsrådet skiller mer systematisk mellom strategi og søknadsbehandling m.v. (se i kap. 5.5.2), blir det mulig å etablere bredt sammensatte utvalg e.l. kun med sikte på å utarbeide programplaner, et arbeid som ikke vil utløse inhabilitet like hyppig som søknadsbehandling m.v. Innenfor de rammer som dermed blir etablert kan de operative oppgavene så legges til et vesentlig mindre organ. Dette kan gjøre det lettere å finne frem til fagekspertter m.v. som bare unntaksvis vil bli inhabile til å delta i behandlingen av enkeltsøknader m.v.

7.3 Programstyremedlemmer og sakkyndige fra utlandet

Under ellers like forhold må de antas at utenlandske programstyremedlemmer og sakkyndige i mindre grad vil bli rammet av inhabilitet enn norske kolleger. Rekruttering fra utlandet er derfor et virkemiddel som kan bidra til å sikre den nødvendige kompetanse uten å gå på akkord med kravene om habilitet. Det samme gjelder fordi bruk av utenlandske fagekspertter kan bidra til vurdering av forskningskvalitet i et bredere, internasjonalt perspektiv.

Godt over 60 % av programstyrene m.v. har utenlandske medlemmer eller medlemmer fra utenlandske institusjoner (se oversikten i kap. 5.2). Likevel utgjør disse medlemmene bare vel 11 % av det totale antallet medlemmer. Dette tyder på at det er rom for en viss ekspansjon.

Bruk av utenlandske sakkyndige/representanter må imidlertid ses i sammenheng med de formål og den rolle de skal ivareta. Det kan stilles spørsmål ved om det er ønskelig å la utlendinger ha en sentral eller endog dominerende rolle i planleggingen av fremtidig forskning i Norge. De samme betenkeligheter gjør seg ikke gjeldende hvis det er tale om søknadsvurdering m.v. innenfor relativt klart opptrukne grenser. Men for visse søknadstyper kan bl.a. hensynet til å hindre spredning av sensitiv (derunder kommersielt interessant) informasjon tale mot bruk av utenlandske sakkyndige m.v.

Det er heller ikke grunn til å hevde at bruk av utenlandske sakkyndige og styremedlemmer er noe universal middel mot inhabilitet. Til det er forskningsmiljøene – også internasjonalt – i mange tilfelle for små. Særlig gjelder dette når saksbehandlingen foregår på norsk, slik at bare medlemmer av den nordiske språkfamilien vil være aktuelle.

Potensialet for å mobilisere fremragende faglige kvalifikasjoner på alle områder vil kunne økes dersom saksbehandlingen i sin helhet skjer på engelsk. Men både faglige og nasjonale hensyn gjør at dette neppe er ønskelig på alle fagområder.

7.4 Søkernes medvirkning i prosessen

Et viktig virkemiddel til å avdekke både grunner til mulig inhabilitet og andre typer av argumenter mot bruk av bestemte personer, vil være å trekke søkerne inn i prosessen. Dette kan skje dersom Forskningsrådet følger utvalgets forslag om å gi søkerne tilgang til en liste over personer som kommer til å delta i søknadsvurderingen (programstyremedlemmer m.v.) eller som kan bli bedt om å gjøre det (eksterne sakkyndige m.v.), se nærmere i pkt. 8.4. (a) nedenfor.

Et slikt system bør kombineres med en uttrykkelig invitasjon til hver enkelt søker om å komme med de begrunnede innvendinger mot en eller flere av personene på listen som han eller hun måtte ha. Innvendingene kan gjelde f.eks. inhabilitet, manglende kompetanse eller faglige motsetningsforhold.

Forskningsrådet vil selvsagt ikke være bundet av slike innvendinger. Men administrasjonen må ha plikt til å vurdere dem så langt de etter sitt innhold fortjener det, og eventuelt iverksette nærmere undersøkelser. Dermed kan ordningen bidra til å unngå inhabilitet. Utvalget antar at den også ellers vil gi et bidrag til å bygge opp den allmenne tillit til søknadsprosessen.

7.5 Eksterne/innleide programkoordinatorer

I 17 av programmene (22%, jf. tabell i kapittel 5.3) benytter Forskningsrådet eksterne programkoordinatorer m.v. under søknadsbehandlingen og i administrasjon og gjennomføring av forskningsprogrammer. Ofte er vedkommende personer tilknyttet eller ”utlånt” fra et av de forskningsmiljøer som deltar i gjennomføringen av programmet.

I større grad enn fast ansatte i Rådets administrasjon vil innleid eller eksternt personale være tilknyttet eller ha tett yrkesmessig kontakt med miljøer som søker om midler fra programmet eller som allerede har fått tildelt midler. Slike personlige og/eller faglige koblinger kan svekke tilliten til saksbehandlingsens upartiskhet; i noen tilfelle vil de også føre til inhabilitet. Bruk av innleid eller eksterne personale vil også gi mindre kontinuitet i utviklingen av kompetanse for Rådets kjerneoppgaver i FoU-finansiering enn hvis de tilsvarende oppgaver ble utført innenfor Rådets ordinære administrasjon.

Under ellers like forhold vil altså redusert bruk av innleid eller eksternt personale tilsvarende redusere faren for inhabilitet i søknadsbehandlingen.

7.6 Samling i større programmer

Under ellers like forhold vil inhabilitet lettere oppstå innenfor små eller høyt spesialiserte fagmiljøer der det som utgangspunkt vil være få som har kompetanse for å vurdere søknadene, enn når den berørte persongruppen er bredere og mer heterogent sammensatt.

Dette innebærer at FoU-organisering i faglig og/eller miljømessig snevre programmer vil gjøre det vanskeligere å oppfylle rimelige krav til kompetanse uten å stadig vekk utløse inhabilitet enn organisering i noe bredere programmer m.v. En viss reduksjon av faren for inhabilitet vil også følge av at samling av FoU-aktiviteter i bredere temaer/programmer vil

samtidig kreve færre organer på 3. styringsnivå. Dessuten vil bredere sammensatte organer være mindre sårbare når inhabilitet likevel måtte oppstå.

Tilleggsmomenter i en mer omfattende vurdering er dessuten at samling i bredere FoU-temaer vil legge bedre til rette for tverrfaglige og tverrsektoriell forskning. Dessuten vil temaer som er bredere definert, normalt gjøre det lettere å få frem gode søknader ikke bare ut fra relevanskriterier, men også ut fra strengt faglige kriterier.

7.7 Inndeling av søknader i grupper eller puljer

Inhabilitet inntreffer bare for enkeltpersoner og bare i relasjon til en eller flere bestemte saker (se nærmere i kap. 6). Derfor kan ulike former for inndeling av søknadsmassen gi mulighet for å unngå at inhabilitet i den enkelte sak fører til at tilgjengelig fagekspertise ikke kan brukes til å behandle eller avgjøre saker som de ikke er inhabile i forhold til, eller til å redusere omfanget av slike ulemper.

Her skal vi skissere noen slike muligheter. Alle forutsetter at mulige grunner til inhabilitet kommer opp så tidlig at inhabiliteten kan bedømmes i forkant og arbeidet legges opp i samsvar med de beslutninger om inhabilitet som blir truffet. Dette krever administrative rutiner som kan bidra til å oppfylle plikten etter forvaltningsloven § 8 om at de enkelte i god tid skal si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham/henne inhabil. I praksis kan dette gjøres f.eks. ved at styremedlemmer eller fageeksperter gis en oversikt over aktuelle søknader og merker av de som kan tenkes å gi grunnlag for inhabilitet

En *første mulighet* er at de som skal behandle søknadene fordeles på grupper av søknader som er sammensatt slik at søknader som en enkelt er inhabil i forhold til, iallfall i første hånd blir behandlet av andre medlemmer av programstyre eller fagkomité.

En *annen mulighet* er å sørge for at søknadene (avhengig av hvordan søknadsbehandlingen er lagt opp) blir grovsortert av de habile medlemmene på grunnlag av uttalelser fra de eksterne sakkyndige eller på grunnlag av det forarbeid som medlemmene selv har gjort. Hvis den innledende sorteringen viser at den eller de søknader som inhabiliteten knytter seg til, ikke i noe tilfelle vil kunne nå opp i konkurransen med høyere rangerte søknader, vil de førstnevnte søknadene kunne legges til side (på passende tidspunkt under søknadsbehandlingen vil de så måtte avslås av de habile medlemmene av programstyret). Deretter kan det medlem som ellers ville ha vært inhabilt, delta på lik linje med de andre i arbeidet med de øvrige søknadene.

En *tredje mulighet* kan være at de søknader som det *ikke* knytter seg inhabilitet til, behandles først. Som hovedregel vil alle medlemmer av vedkommende organ kunne delta i denne del av behandlingen på like fot. Etter at disse søknadene er bedømt og rangert, kan de søknader som det knytter seg inhabilitet til, innpasses i rangeringen uten at de inhabile medlemmene er tilstede ved behandlingen av den eller de søknader som den enkelte er inhabil i forhold til. – Her må det likevel tas forbehold for tilfelle av direkte konkurranse mellom en søknad fra f.eks. et medlem av organet og en eller flere av de andre søknadene og behandlingen i første runde vil legge premisser for konkurransen fra søknader som behandles senere (se nærmere i pkt. 6.4 ovenfor).

7.8 Gruppering i tilfelle direkte konkurranse

Her sikter vi i første rekke til tilfelle av inhabilitet på grunn av direkte konkurranse mellom to eller flere søknader som skal behandles i samme organ (se i pkt. 6.4 ovenfor). I så fall vil inhabiliteten i forhold til konkurrerende søknader falle bort dersom saksbehandlingen

organiseres på en slik måte at konkurransesituasjonen selv blir eliminert. (Inhabilitet i forhold til f.eks. den søknad som et styremedlem selv står bak, kan selvsagt ikke oppheves på denne måten. Her må det altså søkes etter andre typer av grep, f.eks. slike som er skissert i pkt. 7.7 ovenfor.)

Konkurransesituasjonen kan elimineres dersom de tilgjengelige midlene innenfor et program blir fordelt i puljer på en slik måte at de konkurrerende søknader behandles i hver sin pulje. Men inndelingen må selvsagt ikke skje på en slik måte at den enkelte søkerens utsikt til å vinne frem blir vesentlig redusert som følge av plasseringen i seg selv, og den inhabile må ikke selv ta del i beslutningen om hvordan oppdelingen skal skje. Dersom det ikke på forhånd er formell dekning for en slik inndeling, må tillatelse dessuten innhentes fra overordnet nivå (divisjonsstyret) eller beslutningen om inndelingen treffes der.

Dersom det anses nødvendig for å hindre at høyt kvalifiserte søknader går tapende ut på grunn av en (i denne sammenheng) tilfeldig inndeling i puljer, kan ulempen avbøtes ved avsluttende realdiskusjon av søknader som etter undergruppens syn bør vurderes i et bredere perspektiv. Under en slik, samlet sluttbehandling må selvsagt den eller de inhabile fratre i den grad det følger av de alminnelige reglene om dette. Det samme gjelder når programstyret e.l. formelt skal avgjøre den samlede søknadsmassen.

Også her er forutsetningen at de mulige inhabilitetsgrunner blir kjent så tidlig at inhabiliteten kan bedømmes i forkant og arbeidet legges opp i samsvar med beslutningene om hvem som er inhabile (se i pkt. 7.7).

7.9 Direkte bevilgning

Hvis det før søknadsbehandlingen er klart at midler vil bli bevilget til et eller flere definerte FoU-miljøer, kan faren for inhabilitet reduseres ved at midlene bevilges direkte dit fremfor å ta en full søknadsbehandling der deltagerne "later som" om det er en reell konkurranse om midlene. Om slike beslutninger skal treffes av divisjonsstyret eller etter mellomliggende behandling i vedkommende programstyre e.l. kommer an på de rammer som er satt for bevilgning på det aktuelle området.

Når det bevilges direkte til en forsker eller et FoU-miljø, vil en rekke beslutninger som ellers ville måtte treffes i programstyret m.v. under hensyn til kravene om habilitet m.v., i stedet kunne treffes av vedkommende forsker eller forskningsmiljø. Dermed vil mange spørsmål om habilitet som kan oppstå så lenge saksbehandlingen etter forutsetningen skal skje uavhengig av den eller de interesserte, falle bort (innenfor bevilgningens formål avgjør den enkelte mottager selv om reisen skal gå til Roma eller Paris, osv.). Faren for inhabilitet i Forskningsrådets ordinære apparat vil bli tilsvarende redusert.

Utvalget går ikke nærmere inn på i hvilken grad og under hvilke omstendigheter det kan være ønskelig å bruke slike former for "øremerking". Men det er nok i første rekke aktuelt der det på forhånd er kjent hvilke miljøer som har den aktuelle kompetanse eller bevilgningen skal bidra til å bygge opp miljøer med sikte på en større, langsiktig satsing. Dessuten må premisene for slike tildelinger være klare og kjent for alle interesserte på en slik måte at det ikke blir skapt falske forventninger i andre miljøer eller lages søknader på urealistisk grunnlag. Ikke i noe tilfelle bør forhåndsvis tildeling brukes i en slik utstrekning at det bryter med hovedprinsippet om tildeling etter konkurranse. Og det er viktig at kontrollen i etterhånd med at bevilgningen blir brukt i samsvar med forutsetningene, utføres med det nødvendige alvor.

7.10 Delegasjon til administrasjonen m.v.

Under gitte forutsetninger kan inhabilitetsproblemer på 3. styringsnivå avverges gjennom delegasjon av bevilgningsmyndighet til administrasjonen. Det er viktig å huske på at reglene om habilitet gjelder også der, og det kan ikke på noen måte utelukkes at inhabilitet faktisk vil oppstå, f.eks. i forhold til søknader fra saksbehandlerens ektefelle, nære kolleger eller miljøer som han eller hun arbeider tett sammen med. Men slike habilitetssituasjoner som utvalget i første rekke tar sikte på, må antas å opptre langt hyppigere i de kollegiale styringssystemet.

Ved første blick vil delegasjon av beslutningsmyndighet til administrasjonen lett fremstå som uakseptabelt i et forskningsråd, som henter en viktig del av sin legitimitet nettopp fra kollegiale beslutningsformer der fagfolk m.v. medvirker. Derfor bør det heller ikke komme på tale å overlate det avgjørende ord i strategiarbeidet til administrasjonen. Og dersom delegasjon skal komme på tale i senere ledd, må forutsetningen være at kriteriene for tildeling er relativt faste og klare, slik at hoveddelen av arbeidet kan bestå av rangering av faglig vurderte søknader opp mot en forhåndsetablert målestokk. Disse forutsetninger vil normalt ikke være oppfylt på området for grunnforskning.

På denne bakgrunn er det ikke overraskende at problemstillingen i første rekke har vært reist i forhold til slik virksomhet som nå er samlet i Innovasjonsdivisjonen. Her er det i stor grad lagt opp til et samspill mellom administrasjonen og programstyrene basert på et skille mellom kvalitativ vurdering, rangering og beslutning. Først blir søknadenes kvalitet vurdert av eksterne eksperter, enten individuelt eller som medlem av ekspertpanel. Deretter vurderer administrasjonen søknadene i forhold til på forhånd oppsatte relevanskriterier og utarbeider samlet rangering og innstilling. Til sist fatter programstyret det endelige bevilgningsvedtak. Dersom programstyret vil fravike administrasjonenes innstilling, må det sende saken tilbake til administrasjonen med sikte på ny behandling og innstilling.

Selv om inhabilitet kan tenkes også under strategiarbeidet, vil muligheten for inhabilitet i programstyret i en slik modell være begrenset til den avsluttende beslutningsfasen. Det er viktig å understreke at habilitetsreglene gjelder også i denne fasen, og at det er viktig med åpenhet om forhold som kan skape inhabilitet. Men samtidig synes det klart at de snevre rammer for programstyrets handlefrihet som gjelder i et slikt system, sterkt vil redusere faren for mistillit til den enkeltes upartiskhet. Primært gjelder dette i forhold til kollegene i samme organ; ikke mange vil utsette seg for den belastning som det lett vil kunne innebære å argumentere for å sende innstillingen i retur fordi den sak man selv er inhabil i forhold til, har kommet for dårlig ut. Men så lenge prosedyren blir fulgt slik den her er skissert og åpent dokumentert, gjelder det også i forhold til omverdenen. I så fall vil en noe lavere grad av varsomhet omkring spørsmålet om inhabilitet enn den som ellers er nødvendig, kunne la seg forsvare.

Den modell som nå er skissert, innebærer ikke at selve beslutningsmyndigheten er delegert til administrasjonen. Faren for inhabilitet blir tilsvarende større. Det kan derfor være aktuelt å overveie om programstyrer av den type som her er skissert, like godt kan få sine oppgaver redusert til strategiarbeidet (der de i alle tilfelle gjør sin viktigste selvstendige innsats) og til etterfølgende evaluering av prosjektportefølje m.v. for den enkelte periode (med sikte på å planlegge strategien for neste søknadsrunde osv.). Dette forutsetter i så fall at ikke bare rangering og innstilling, men også den formelle beslutningsmyndigheten blir overlatt til administrasjonen. Det er i alle tilfelle på det rene at slik delegasjon bare kan være aktuelt på gitte betingelser (se ovenfor), og det vil aldri kunne bli tale om noen hovedmodell innenfor Norges Forskningsråd.

Delegasjon fra det enkelte programstyre kan bare skje i den grad det er bestemt av overordnet organ. Et alternativ er at programstyrets mandat fra starten av blir avgrenset på den nettopp nevnte måte. I begge tilfelle er det av interesse at Forskningsrådets nåværende vedtekter ikke gir bestemmelser om at bevilgningssaker som hovedregel skal fattes av et kollegialt organ.

7.11 Karantene

En mulighet til å unngå visse former for inhabilitet ligger i å bestemme at medlemmer i et styringsorgan ikke kan søke om FoU-midler (karantene). Blant de organisasjoner i andre land som er undersøkt av NIFU, har bare EUs 6. rammeprogram og NSF i USA en slik ordning (se vedlegg 5, tabell 9.2). Noe vanligere er det at aktuelle søkere er helt utelukket fra å delta i søknadsbehandlingen (noe som selvsagt innebærer at Forskningsrådet heller ikke får glede av den kompetanse aktive forskere sitter inne med).

Karantene vil bidra til å redusere antall tilfeller med inhabilitet. Men det er ikke tale om noe helt effektivt virkemiddel; inhabilitet kan jo oppstå også i forhold til andre søknader enn de man selv står formelt ansvarlig for (f.eks. fra ektefeller, medarbeidere eller institusjoner man er tilknyttet). Dessuten vil en slik ordning kunne svekke rekrutteringen til de mange verv som Forskningsrådet til enhver tid må fylle, eller føre til at bare passive forskere takker ja. De muligheter for kunnskapstilførsel eller nye perspektiver på egen forskning og for innsikt i forskningsrådssystemet som ligger i deltagelse som tillitsvalgt eller sakkyndig, vil bli tilsvarende redusert.

Dersom karanteneordninger likevel skal vurderes, bør man samtidig se på muligheten for å kompensere det temporære bortfall av (visse) muligheter til forskningsmidler, f.eks. ved at medlemmene mottar et fast beløp i driftsmidler til egen forskning (i tillegg til honoraret for arbeidet som tillitsvalgt).

8 Åpenhet m.v.

8.1 Innledning

Åpenhet i søknadsbehandlingen er et viktig middel til å sikre kvalitet og tillit (om legitimitet, se i kap. 3). Behovet for åpenhet og innsyn må forstås på bakgrunn av at Forskningsrådet forvalter betydelige midler som tildeles under sterk konkurranse. Muligheten til å etterprøve om prosessen sikrer likeverdighet og rettferdig konkurranse om FoU-midlene er en viktig begrunnelse for åpenhet. De unntak fra forvaltningslovens regler om begrunnelse og klage som gjelder for Forskningsrådet innebærer at åpenhet blir enda viktigere som middel til å gi søkerne nødvendig tillit til behandlingsmåten.

Sammenhengen i systemet understrekes av at den rett som søkere og andre parter har til å gjøre seg kjent med dokumentene i egen sak etter forvaltningsloven § 18, gjelder også overfor Forskningsrådet. Etter offentlighetsloven har også en videre krets rett til innsyn i opplysninger om virksomheten i Norges forskningsråd. Ikke under noen omstendighet kan Rådet begrense åpenheten i større grad enn disse regelsettene gir anledning til. Men utvalget har ikke sett det som sin oppgave å foreta en nærmere vurdering av hvilke grenser som må antas å følge av dette utgangspunkt.

Ulike former for åpenhet har vært et viktig tema i dialogmøtene med brukerne (se vedlegg 2). På viktige punkter taler også evalueringen av Forskningsrådet og Vindfangs analyse for større åpenhet. Og NIFU har vist at organisasjoner i andre land praktiserer større åpenhet i søknadsbehandlingen enn Forskningsrådet (se kap. 4 samt vedlegg 5); noen eksempler nevnes i det følgende.

Behovet for åpenhet må likevel veies mot andre hensyn. Søker har f.eks. legitimt behov for å skjerme sin søknad mot konkurrenters innsyn i ideer eller teknologi (dette kan også gjelde hvis representanter for konkurrenten deltar i søknadsbehandlingen som sakkyndig eller tillitsvalgt, slik som i SES Europe-saken). Det kan også være behov for å skjerme de som vurderer søknadene mot utilbørlig påvirkning fra søkerne, og det vil alltid finnes grenser for hvor mye ressurser som bør brukes for å imøtekomme krav om åpenhet.

I avveiningen bør utgangspunktet som regel tas i behovet for åpenhet. Men i noen tilfeller kan visse begrensninger eller unntak forsvares.

8.2 Informasjon og utlysning

Det er viktig at informasjon i sammenheng med utlysning av forskningsmidler gir en mest mulig presis og utfyllende framstilling av planlagt FoU-innsats. Bedre informasjon vil ikke bare bidra til å gjøre det lettere for potensielle søkere å forstå hva som kreves og hvordan de bør utforme sine søknader. Det vil også bidra til at søknadene blir enklere å vurdere.

Mål, prioriteringer, kriterier og planer må presenteres på en slik måte at det er enkelt *for søkeren* å forstå hvilke midler som vil være tilgjengelige (nå og i senere søknadsrunder), hvilke premisser, kriterier og resultatkrav søknaden vil bli bedømt ut fra, hvordan FoU-satsingen og søknadskonkurransen er organisert og når svar kan forventes. Også kunnskap om normal avslagsprosent m.v. vil kunne være av verdi.

For at slike krav skal la seg oppfylle, må Forskningsrådet utarbeide mest mulig klare kriterier for vurderingen av de enkelte typer av søknader. Dette gjelder ikke minst relevanskriteriene

og deres forhold til kriterier om vitenskapelig kvalitet, gjennomføringsevne o.a. (vektlegging osv.).

Så vidt mulig må mål og kriterier være fastsatt før søknadsprosessen settes i gang, og de må legges til grunn gjennom hele saksbehandlingen. Hvis det likevel skulle bli nødvendig å foreta endringer, er det viktig å sikre at alle søkere stilles likt (f.eks. ved at de alle inviteres til å sende inn supplerende materiale av relevans for de endrede kriteriene). Alternativt bør det overveies å ta skrittet over i en ny utlysingsrunde.

Utvalget understreker til slutt at reglene om habilitet, klage m.v. i dag synes å være for vanskelig tilgjengelig og (dermed) for dårlig kjent, se nærmere i pkt. 8.6 nedenfor.

8.3 Dialog med søker

Dialog mellom saksbehandler og personer som overveier å søke, forekommer i varierende grad. Slik dialog kan gi viktige bidrag til søknadsutformingen og dermed til kvaliteten av den etterfølgende søknadsbehandling. Men det er viktig å sikre mest mulig likeverdig behandling, særlig av søkere til samme pott, men også i ulike deler av systemet. Derfor bør premissene for slik dialog samordnes på rådsnivå. Etter at søknaden er sendt inn og inntil saksbehandlingen er avsluttet, må det ikke være dialog som kan føre til forskjellsbehandling av søkere eller påvirkning av de som vurderer/behandler søknadene.

For å målrette både søknadsprosessen og –behandlingen og bidra til færre sjanseløse søknader bør det i noen tilfelle vurderes å innføre totrinns behandling der det skilles mellom skisse og endelig prosjektsøknad, slik det bl.a. brukes i deler av EU-systemet. I slike tilfelle bør det være anledning til dialog om *skissen*, men denne muligheten avskjæres når formell søknad er sendt inn. Også i disse tilfellene er det viktig å sørge for likeverdig behandling av søkerne.

Mer krevende – men også mer betryggende i utvalgets perspektiv – er ordninger der søkeren får anledning til å kommentere ekspertvurderingene før søknaden sluttbehandles. Slike ordninger bør imidlertid begrenses til å gjelde større søknader.

Ifølge kommunikasjonsanalysen fra Vindfang (se i pkt. 3.3.2 ovenfor) opplever søkerne at den beste veien til riktig informasjon går via personlig kontakt med saksbehandlerne. Samtidig kan en høy serviceinnstilling hos saksbehandlerne paradoksalt nok også bidra til å skape en overdreven forventning om mulighetene for å få bevilgning. Hvis søknaden senere blir avslått blir skuffelsen desto større, og Rådet kan risikere kritikk og svekket tillit fra frustrerte søkere. Kommunikasjon underveis i søknadsbehandlingen må altså ivareta flere hensyn enn service og åpenhet.

Gode informasjonssystemer på Internett (jf. IFA-prosjektet) kan redusere behovet for muntlig kommunikasjon med søker. Forskningsrådet bør derfor legge vekt på å etablere systemer og rutiner som gjør det enkelt for søker å få riktig informasjon.

8.4 Åpenhet om personer som deltar i søknadsvurdering

Utgangspunktet er åpenhet om hvem som deltar i vurderingen av søknaden. Et minstekrav må være at søkerne får vite hvem som er saksbehandler/kontaktperson i Rådets administrasjon. Det samme gjelder hvem som sitter i vedkommende programstyre m.v.

Det som kan by på tvil, blir dermed bare graden av åpenhet om navn på eksterne eksperter m.v. Også her må utgangspunktet være åpenhet. Men i den nærmere vurdering må vi skille mellom åpenhet a) før søknadsbehandlingen settes i gang, b) underveis i prosessen og c) etter at den er avsluttet.

ad a)

Utvalget anbefaler at søkerne blir gjort kjent med hvor han eller hun kan få tilgang til en liste over de personer som kan være aktuelle som deltagere i søknadsbehandlingen. Listen bør omfatte både medlemmene av vedkommende programstyre m.v. og de eksterne sakkyndige som det vil kunne bli aktuelt å benytte (generelt, ikke særskilt for den enkelte søker). Den kan stilles til disposisjon enten aktivt (f.eks. ved elektronisk melding til den enkelte søker) eller passivt (den enkelte søker får beskjed om hvor på nettet en slik liste er å finne).

I tillegg til å bidra til avmystifisering og dermed til økt tillit, vil en slik fremgangsmåte ikke minst kunne få betydning som virkemiddel i arbeidet med å motvirke inhabilitet (se i pkt. 7.4 ovenfor). Åpenhet på dette punkt gir også mulighet til å innføre systemer der søkerne blir invitert til å foreslå en eller flere sakkyndige, slik det blir praktisert i flere organisasjoner som er omtalt i NIFU-undersøkelsen.

ad b)

Informasjonen nevnt i a) bør selvsagt være tilgjengelig også under søknadsbehandlingen. Derimot kan ikke utvalget se tilstrekkelig grunn til å foreslå at den skal suppleres med beskjed om hvilke(en) eksterne sakkyndig(e) som er bedt om å bedømme den enkelte søknad (dersom en slik vurdering inngår i behandlingsprosessen på vedkommende område). Noe slikt ville i for sterk grad åpne for (forsøk på) utilbørlig påvirkning underveis i prosessen (se også i pkt. 8.1 ovenfor).

ad c)

Også en rimelig tid etter at søknadsbehandlingen er avsluttet bør informasjon nevnt i a) være tilgjengelig. Det nye spørsmål som oppstår her, er om identiteten til den eller de eksterne sakkyndige som har vært benyttet i arbeidet med den enkelte søknad, skal gjøres tilgjengelig for søkerne. – Dette spørsmålet har en viss sammenheng med muligheten for å bruke kopi av ekspertvurderinger som (del av) Rådets tilbakemelding til søkere som har fått avslag (se nærmere i pkt. 8.5 nedenfor).

På dette punkt er de argumenter som taler for åpenhet særlig sterke. Dette skyldes bl.a. at eksterne vurderinger av den enkelte søknad som regel ikke sjelden vil være avgjørende for søknadens videre skjebne, og iallfall legge viktige premisse for den videre behandling. Dermed kommer hensynet til rettssikkerhet på spissen.

Vekten av en slik argumentasjon blir imidlertid noe svekket dersom den enkelte søker får anledning til å sette seg inn i innholdet av sakkyndige vurderinger (se i pkt. 8.5 nedenfor). Det samme gjelder dersom den muligheten for å få avdekket (påstander om) inhabilitet som ligger i bruk av teknikken i a), blir tatt i bruk (jfr. i pkt. 7.4 ovenfor). Begge deler vil gi søkerne viktige kontrollmuligheter uten hensyn til om den sakkyndiges identitet er kjent.

Til dette kommer at det overfor utvalget er lagt frem flere innvendinger mot å gå over til et system for åpenhet om sakkyndiges identitet. Den viktigste innvendingen synes å være at slik åpenhet kan gjøre det vanskelig å rekruttere god vurderingskompetanse.

Utvalget har ikke grunnlag for å ta noe sikkert standpunkt til realiteten i en slik innvending. Men det er verdt å merke seg at søkere i Danmark, Finland og Sverige har rett til å få vite navn på individuelle eksperter (jfr. NIFU-rapporten i vedlegg 5). Det er ikke opplyst at dette har gjort det spesielt vanskelig å rekruttere eksperter.

Det har også være hevdet at det kan være vanskeligere å uttale seg på fritt grunnlag dersom søkeren skal kunne få vite ”hvem som har ment hva”, ved at sakkyndige som ikke er sikret anonymitet føler seg mindre frie til å si hva de mener om søknaden. Andre har ment at

åpenhet om sakkyndiges identitet kan utsette den enkelte sakkyndige for tap av den tillit han eller hun er avhengig av. Men dette har utvalget vanskelig for å betrakte som et legitimt argument. Og hva de sakkyndige mener om sin egen frihet til å gi uttrykk for sitt syn, avgjør de best selv (se nærmere straks nedenfor).

Dersom Forskningsrådet velger å gå over til et system for åpenhet, er det en selvfølge at de sakkyndige som blir spurt om å medvirke, må bli gjort kjent med at deres navn vil bli gjort tilgjengelig etter at søknadsbehandlingen er avsluttet og få mulighet til å nekte å delta (eller eventuelt til å delta under forutsetning om anonymitet).

I dette ligger det også mulighet for å gå skrittvis frem. Sett i lys av de motstående hensyn som gjør seg gjeldende, vil utvalget *anbefale* at Norges forskningsråd prøver ut et system der de eksterne sakkyndiges identitet som utgangspunkt er tilgjengelig etter at søknadene er ferdig behandlet, men der de sakkyndige har mulighet til å reservere seg mot slik åpenhet. På denne måten vil det være mulig å innføre et system der åpenheten vil bli vesentlig større enn i dag, uten å risikere at rekrutteringsgrunlaget tørker inn. Etter noen få år bør erfaringene brukes som viktig del av grunnlaget for å avgjøre om det er forsvarlig å gå over til et system med full åpenhet.

8.5 Tilbakemelding til søker (begrunnelse for avslag)

For søkere som får helt eller delvis avslag er begrunnelse viktig bl.a. fordi det kan gi grunnlag for kontroll med Forskningsrådets virksomhet, fordi utfyllende begrunnelser kan bidra til å forbedre omgivelsenes søkerkompetanse og fordi søkeren selv kan få viktige tilbakemeldinger om sterke og svake sider ved de aktuelle prosjekt. Samlet sett må gode begrunnelser sies å være blant de viktigste bidrag til å bygge opp eller befeste Rådets legitimitet. Men også her må de hensyn som ligger bak gode begrunnelsesrutiner veies mot de omkostninger som vil kunne følge med.

I dag er Forskningsrådet unntatt fra reglene om begrunnelsesplikt i forvaltningsloven kap. V. Men det har selv fastsatt bestemmelser om at søker som får helt eller delvis avslag har krav på skriftlig begrunnelse som viser på hvilket grunnlag søknaden er avslått.¹⁶ Det opereres med følgende standardiserte avslagsgrunner:

- prosjektet holder ikke faglige mål (ikke støtteverdig)
- prosjektet kan ikke prioriteres ut fra gjeldende retningslinjer eller fastsatte relevanskriterier
- prosjektet kan ikke gis prioritet innenfor gjeldende økonomiske rammer

Søkeren får melding på standardbrev med den aktuelle standardbegrunnelse. I mange tilfelle blir uttalelser fra eksterne sakkyndige eller ekspertpanel vedlagt avslagsbrevet. Identiteten til enkeltstående sakkyndige skal holdes skjult, mens navnene på medlemmer av ekspertgrupper og sakkyndige som avgir felles uttalelse skal gjøres kjent for søker.

Det er dessuten bestemt at søkere som har fått avslag, etter forespørsel kan få en ”utfyllende begrunnelse” (se DOKSY 2-6-2, pkt. 3). Tilbakemeldingen kan gis i samtale med ansvarlig saksbehandler, ved oversendelse av uttalelser som er utarbeidet, eller på annen måte. På denne måten har Norges forskningsråd nærmet seg det som er vanlig i de utenlandske organisasjoner som omfattes av NIFU-undersøkelsen (se i kap. 4 samt vedlegg 5).

¹⁶ jf. DOKSY nr. 2-6-2 og nr. 3-6-1-2

I forhold til det system som allerede er etablert, er det mer tale om å anbefale videreutvikling enn revolusjon. Dels står det mye arbeid igjen med å standardisere denne del av prosedyren i takt med at ubegrunnede ulikheter mellom søknadstypene blir eliminert (se nærmere i pkt. 5.5.10 ovenfor).

Videre bør Forskningsrådet vurdere å videreutvikle systemet med utfyllende begrunnelser. Dette gjelde særlig i de deler av systemet der eksterne sakkyndiguttalelser ikke blir innhentet. Men selv om slike uttalelser foreligger, varierer det hvor opplysende de vil være for søker. Dette gjelder ikke minst hvis de(n) sakkyndige uttrykker seg meget positivt, men søkeren likevel har fått avslag. I slike tilfelle er det viktig at Forskningsrådet setter uttalelsene inn i den nødvendige ramme, f.eks. slik at det gjøres rede for momenter som ikke har stått sentralt i sakkyndigvurderingen (f.eks. kriterier for relevans) eller det forklares at prosjektet ikke har nådd opp på grunn av manglende ressurser (opplysninger om avslagsprosent o.l. kan være nyttige i en slik sammenheng). Behovet for supplerende informasjon kommer også an på kvaliteten av de aktuelle ekspertvurderingene.

Utfyllende begrunnelse vil stille større krav til kvaliteten på den samlede tilbakemeldingen. Dette kan gi merarbeid for både programstyremedlemmer m.v. og administrasjon og må derfor avveies i forhold til andre prioriteringer. Men det er viktig å huske på at omkostningene vil kunne reduseres dersom de administrative rutiner før avslag eventuelt blir gitt, legges opp på en slik måte at begrunnelsen i det vesentlige kan bygges på skriftlig materiale som allerede foreligger. Også videre arbeid med utformingen av og kvaliteten på ekspertuttalelsene vil kunne gi viktige bidrag.

I lys av det som nå er sagt, bør det vurderes om Forskningsrådet bør ta initiativ til opphevelse av unntaket fra begrunnelsesplikten etter forvaltningsloven. For et slikt initiativ taler det at begrunnelsespliktens innhold etter disse reglene ikke kan sies å være særlig omfattende. Men utvalget antar likevel at det inntil videre vil være mer hensiktsmessig å prøve ut aktuelle ordninger gjennom praksis som etter hvert kan forankres i Rådets interne bestemmelser. Det viktigste er jo ikke hvilket formalgrunnlag begrunnelsene hviler på, men om systemet er av tilstrekkelig god kvalitet sett i forhold til behovene for de ulike brukergrupper.

Utvalget understreker til slutt at søkere som har fått helt eller delvis avslag, bør varsles om klageretten og om de regler m.v. (derunder om habilitet) som klage eventuelt må bygges på, se nærmere i pkt. 8.6 nedenfor.

8.6 Utvidet klageadgang?

Som nevnt er Forskningsrådet også unntatt fra reglene om klagerett i forvaltningsloven kap. VI. Men det er fastsatt interne bestemmelser om rett til å klage over saksbehandlingen (derunder mulig inhabilitet) samt over såkalt ”myndighetsmisbruk”. I tillegg kommer retten til å klage til Sivilombudsmannen, som *ikke* er begrenset til saksbehandling m.v.

I de fleste av de organisasjonene som er omtalt i NIFU-undersøkelsen er det en eller annen form for klagemulighet (unntakene er Finlands akademi, SSF, VINNOVA og NIH). Både angivelsen av klagegrunnlag og graden av formalisering varierer. Men det vanligste ser ut til å være klage over saksbehandlingen o.l. NIFU-rapporten gir altså ikke noe sikkert grunnlag for å hevde at dagens ordning i Norges Forskningsråd representerer noe klart, negativt unntak.

Den utvidelse i forhold til dette som det har størst interesse å diskutere, er altså rett til å klage på det faglige skjønnet i søknadsbehandlingen.

Rett til å klage på det faglige skjønnet vil bare ha full mening hvis klageinstansen har minst like god fagkompetanse som førsteinstansen, eller – i det minste – at saksforberedelsen er av

minst like høy kvalitet som førsteinstansbehandlingen. Begge deler vil kunne by på store utfordringer, bl.a. fordi Forskningsrådet presumptivt har brukt den beste kompetanse som er tilgjengelig allerede under den første søknadsbehandlingen og fordi fremragende fagfolk er en knapp ressurs. Dessuten vil de administrative konsekvenser bli betydelige.

Til dette kommer at klageadgang i praksis vil måtte bety at søkeren må gis innsyn i direkte konkurrerende søknader og i vurderingen av dem. Dette vil kunne medføre merarbeid og forsinket behandling. Dessuten kan det bli et problem å sikre slik fortrolighet om innholdet i søknader som kan være ønskelig eller påkrevd av hensyn til søkerens tillit til behandlingen eller for å bevare immaterialrettigheter eller kommersialiserbart materiale.

På denne bakgrunn har utvalget kommet til at utvidet klageadgang ikke er å anbefale. Men den delen av dagens klageregler som gjelder klage over ”myndighetsmisbruk” bør revideres. Dette skyldes dels at uttrykket ikke har noe fast etablert meningsinnhold;¹⁷ dette innebærer at uklarhet lett kan oppstå. Dels skyldes det at grensen mellom det man her sannsynligvis har siktet til og Forskningsrådets faglige vurderinger eller skjønn, som man altså *ikke* skal kunne klage på, i beste fall er uklar; i begge tilfelle er det jo tale om avgjørelsens faglige innhold, ikke om Rådets saksbehandling i og for seg.

Dette kommer frem hvis vi ser på hva som ifølge Rådets nettsider skal forstås med ordet ”myndighetsmisbruk”. Det er her definert som ”brudd på alminnelige krav til saklighet eller urimelig forskjellsbehandling”. Men hva som er ”usaklig” kan bare vurderes i forhold til de kriterier som (lovlig) er fastsatt for den enkelte søknadstype, og hva som er ”urimelig forskjellsbehandling” kan bare avgjøres dersom to eller flere saker vurderes i sammenheng.

Kanskje har forfatterne av dette tillegget til reglene om hva det kan klages på, siktet til slikt ”misbruk” som kan følge av at noen som er inhabil ”meler sin egen kake”. Men i så fall er tillegget overflødig, siden klage over mulig inhabilitet er dekket allerede av kriteriet om ”saksbehandling”.

Det kan også tenkes at man har tatt sikte på visse typer av diskriminering (på grunn av kjønn, etnisitet osv.). I så fall bør dette presiseres. Men også her er problemet at det ikke kan sies noe sikkert om uakseptabel diskriminering har funnet sted før den påklagede søknaden er sammenlignet med andre i tilnærmet samme situasjon. Men i så fall er vi tilbake til ønsket om å skille mellom saksbehandling og faglig overprøving.

Hvis den sistnevnte antagelsen om hva som har vært tilsiktet har noe for seg, kan det være en idé å avvente den generelle loven mot diskriminering som har vært annonsert, derunder forslaget om ”omvendt bevisbyrde” dersom uakseptabel diskriminering i utgangspunkt blir sannsynliggjort. Men uansett bør passusen revideres. Slik de står i dag, er den mer egnet til å villedde enn til å veilede.

På den annen side er det viktig at klagerettens omfang ikke blir redusert i forhold til dagens nivå. Dessuten må Forskningsrådet sørge for at brukerne generelt – og særlig de som får helt eller delvis avslag – er kjent med klageretten og dens omfang. De må også få lett tilgang til de regler m.v. som klagebehandlingen skal ta utgangspunkt i.

Utvalget har ofte møtt påstander om at habilitetsreglene, informasjon om klageordningen m.v. er vanskelig tilgjengelig og/eller for lite kjent. Dette gir sterke indikasjoner på at det fortsatt er arbeid å gjøre på dette området.

¹⁷ Se nærmere i Eckhoff og Smith: *Forvaltningsrett*, 7. utg. (Oslo, 2003: Universitetsforlaget) s. 368-369.

9 Regelverk og praksis

9.1 Utvalgets anbefalinger og deres implementering

Ifølge mandatets pkt. 3.3 skal ikke utvalget ”skrive ut søknadsbehandlingsprosedyrene i detalj, men gi prinsipielle råd om hva det mener er forsvarlig og rasjonell saksbehandling”. Denne retningslinjen stemmer med hensynet til en fornuftig arbeidsdeling. Utvalget har pekt på en rekke forhold som Forskningsrådet bør vurdere og følge opp. Men det vil under enhver omstendighet være opp til Forskningsrådets ledelse å ta standpunkt til de enkelte forslag og eventuelt innpasse dem i Rådets organisasjon, regelverk og løpende arbeid. Ansvar for legitimitet i søknadsbehandlingen hviler på Forskningsrådet selv.

9.2 Kompetanse, arbeidskultur og praksis

I siste instans kan ikke de grunnleggende hensyn til habilitet og kvalitet ivaretas gjennom regler og sporadiske kurs. Tvert imot har utvalget ofte støtt på en oppfatning om at regelverket i seg selv er godt nok. Når det innimellom går galt, skyldes det snarere svikt i evne og vilje til å følge opp reglene. Årsaken kan bl.a. være for liten kunnskap om *hvordan* de administrative utfordringene kan løses, og manglende *bevissthet om viktigheten* av å løse dem.

Under enhver omstendighet er det på det rene at graden av kompetanse og motivasjon i både administrasjon og styresystem er avgjørende for søknadsbehandlings kvaliteten til enhver tid. Dette gjelder både behovet for å sikre at habilitetsspørsmål blir reist og drøftet på en åpen og ryddig måte, og andre spørsmål (om åpenhet m.v.) som er behandlet i tidligere kapitler.

Også bevisstgjøring og kunnskapsutvikling er i første omgang et ansvar for Forskningsrådets ledelse. Utfordringene for ledelsen blir ikke mindre av at en god del av dagens praksis synes å være forankret i arbeidsmønstre og holdninger med røtter tilbake til før 1993, da de tidligere fem forskningsrådene hadde tildels svært ulike kontaktflater og arbeidskulturer.

Ledelsens ansvar for å bygge opp bevissthet og kunnskap om habilitet og andre spørsmål som er drøftet i denne rapporten, kan altså ikke løses utelukkende gjennom endrede, presumptivt enda bedre regler og retningslinjer. Tvert imot kan forsøk på å forutse og ”løse” alle typer av problemer i forkant gjennom detaljerte regler, bidra til å skape inntrykk av at ansvaret for medarbeidere og tillitsvalgte begrenser seg til å følge på forhånd oppsatte regler. Det er liten grunn til å tro at dette vil gi noe viktig bidrag til å fremme innsiktsfull og velmotivert omgang med spørsmål av stor betydning for Forskningsrådets legitimitet. Tvert imot er det fare for at denne formen for forsøk på å ”løse” alle spørsmål i forkant, kan ha store negative effekter (se nærmere i kap. 6 ovenfor).

Etter utvalgets oppfatning bør ledelsen konsentrere seg om å skape en bedre arbeidskultur og utvikle kompetanse i organisasjonen for løpende å forholde seg til de mange spørsmål av betydning for habiliteten og kvaliteten i søknadsbehandlingen som hele tiden vil komme opp. Når vi kommer utenfor reglenes ubestridte kjerneområde handler dette mer om rutiner og motivasjon enn om å følge fastspikrede svar.

Ledelsen vil derfor ha et primært ansvar for å etablere en betryggende praksis, særlig i tilfeller der bruk av skjønn er avgjørende for en korrekt bedømmelse og behandling av ev. inhabilitet.

9.3 Administrativ beredskap

I kap. 6 om habilitet har utvalget argumentert for å fjerne enkelte interne regler om automatisk inhabilitet eller å gi dem et snevrere innhold enn i dag. Vi understreker også at momentlister m.v. ikke må gjøres for omfattende og detaljerte. I stedet må Forskningsrådet ta inn over seg at habilitetsspørsmål kan komme opp i mange og stadig skiftende former og at faste regler ikke under noen omstendighet kan løse alle slike problemer på en måte som vil bli akseptert ikke bare som ”korrekt”, men også som rimelig og fornuftig av de involverte.

Dette forutsetter at Forskningsrådet legger stor vekt på å utvikle kompetansen til å fange opp slike problemstillinger og gjennomføre det nødvendige skjønn på en adekvat måte. Arbeidet må omfatte både administrasjonen og styreapparatet. Et viktig utgangspunkt må hentes i de deler av regelverket som er best egnet til å få frem de grunnleggende intensjoner (se bl.a. i pkt. 6.1.2 og 6.9.2 ovenfor). Dersom disse – og deres betydning for Rådets legitimitet – blir forstått, faller de mange detaljer lettere på plass.

En viktig del av denne rapporten handler om habilitet. Det er imidlertid viktig å minne om at god habilitet ikke er tilstrekkelig til å sikre Forskningsrådets legitimitet. Arbeidet med kvalitet og med andre former for effektivitet rommer mange andre komponenter enn denne (bl.a. åpenhet og kommunikasjon med søkerne, se i kap. 8 ovenfor samt generelt i pkt. 3.1). Derfor gjelder behovet for oppmerksomhet om den administrative beredskapen ikke bare habilitetsspørsmålene. Så langt utvalget kan se er behovet langt mer generelt i en organisasjon som av lett forståelige grunner har vært vant til å legge hovedvekten av sin oppmerksomhet på de forskningsfaglige sidene av sin virksomhet.

Som et ledd i Forskningsrådets arbeid med disse spørsmål bør det vurderes om det ved rekruttering og opplæring av nytilsatte i dag legges tilstrekkelig vekt på forvaltningsmessig kompetanse. Men hovedvekten bør legges på de som til enhver tid finnes i administrasjonen eller som trekkes inn som styremedlemmer på alle nivåer, eksterne sakkyndige m.v. Her må det utvikles bedre systemer for opplæring, veiledning og erfaringsutveksling for å utvikle kompetanse med sikte på habilitetsvurdering og andre oppgaver knyttet til søknadsbehandlingsprosessen.

Spørsmålet om lett tilgjengelig administrativ støtte med sikte på habilitetsvurderinger m.v. bør stå sentralt i den kommende prosessen. I denne sammenheng fremtrer det som påfallende at en så stor organisasjon som Norges forskningsråd ikke har *ressurser av juridisk karakter* tilgjengelig i eget hus. Juridiske spørsmål betraktes best som en selvfølgelig del av det løpende arbeid med å bygge opp og kvalitetssikre søknadsbehandlingsprosessen (og dessuten personaladministrasjon osv.). Det er ikke lett å se hvordan et system som nøyer seg med å innhente juridiske råd *ad hoc* er tilstrekkelig. Vårt inntrykk er at heller ikke muligheten for å spørre Habilitets- og klageutvalget om råd i habilitetsspørsmål (men ikke i mange andre typer av spørsmål som kommer opp), er egnet til å møte disse behov – ordningen er for fjern fra den løpende virksomheten i Rådet, og medlemmene har det meste av sin tid bundet opp i andre aktiviteter. (Dessuten byr denne ordningen på andre problemer, se i pkt. 9.4 nedenfor.)

Slik *juridisk ekspertise* som nevnt ovenfor, bør inngå som en viktig del av den samlede administrative beredskap. Oppgavene kan være å gi råd om saksbehandling, habilitet m.v. både i generell sammenheng og i enkeltsaker. Oppgavene hverken kan eller bør være begrenset til spørsmål om habilitet. Det overordnede mål må være å bidra til generell opprustning og forbedring av kompetansen i administrasjonen og tillitsapparatet. Den nærmere utforming kan f.eks. skje i sammenheng med en vurdering av behovet for et system for internkontroll med søknadsbehandlingen, der ansvaret ligger hos andre enn de som forestår den løpende saksbehandling.

9.4 Særlig om Habilitets- og klageutvalget

Habilitets- og klageutvalget (HKU) i Norges forskningsråd oppsto som et rent habilitetsutvalg. Dets oppgave var å gi generelle råd i habilitetsspørsmål. Da Rådet senere besluttet å innføre en rett til å klage på saksbehandlingen m.v. (se i pkt. 8.6 ovenfor) ble Habilitetsutvalget også tillagt arbeidet med klagesaksbehandlingen. Utvalgets medlemmer er eksterne (typisk to jurister og én person med bred forsknings(administrativ) erfaring. Sekretariatsfunksjonene er lagt til controller-avdelingen i Norges forskningsråd. Møter holdes etter behov, og det vil normalt gå flere uker fra en klage kommer inn til den er ferdig behandlet.

Habilitets- og klageutvalgets nåværende arbeidsoppgaver reiser enkelte spørsmål som også ble tatt opp i dialogmøtet mellom nærværende utvalg og medlemmene av HKU (se i vedlegg 2). Disse spørsmålene har nær sammenheng med problemstillingen i denne rapporten.

Ett av spørsmålene gjelder de problemer av prinsipiell karakter som kombinasjonen av rådgivning og klagesaksbehandling i samme organ gir opphav til. Systemet kan føre til at adferd som stemmer overens med råd fra HKU om hvordan habilitetsspørsmål bør behandles, senere blir en del av grunnlaget for klager. Troverdige klagesaksbehandling forutsetter at de som skal avgjøre klagen, opptre uavhengig i forhold til førsteinstansen. Slik systemet nå er bygd opp, vil dette idealet ikke alltid være lett å oppfylle. Også de nåværende medlemmene av HKU synes å mene at de to rollene kan være vanskelige å kombinere.

Et annet spørsmål som har kommet opp, gjelder den nærmere utforming av funksjonen som rådgiver i habilitetsspørsmål. Blant annet for å sikre større avstand mellom rådgivnings- og klagefunksjonen (se forrige avsnitt) gir HKU bare *generelle* råd. Men råd i en slik form får mange av de samme funksjoner som generelle regler. Utforming av regler med sikte på en ukjent fremtid krever større evne til å overskue alle spørsmål som kan dukke opp enn det er rimelig å kreve av et organ som bare skal forklare hvordan *andre* regler (som også HKU selv er bundet av) skal forstås. Men viktigere er det at generelle råd lett kan bli misforstått eller tillagt et videre innhold enn meningen har vært. Utvalget er kjent med eksempler der dette synes å ha vært tilfelle. Dette tilsier at byggestensmetoden – det vil si: råd i enkeltsaker med mulighet for å bygge opp erfaringsmateriale over tid – vil være å foretrekke. Men da er vi tilbake til spørsmålet om uavhengighet i et system som kombinerer rådgivnings- og klagefunksjonen (se ovenfor).

Det tredje spørsmål som vi vil nevne, har sammenheng med behovet for å bygge inn løpende rådgivning som en del av Forskningsrådets egen administrasjon (se i pkt. 9.3 ovenfor). Også medlemmene av HKU har overfor utvalget (se i vedlegg 2) anbefalt at Forskningsrådet skaffer seg juridisk kompetanse som kan veilede i habilitetsspørsmål, slik at utvalget i større grad kan konsentrere seg om klagebehandlingen.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at Forskningsrådet tar opp arbeidet med å skille mellom rådgivning og klagesaksbehandlingen, slik at disse funksjonene legges til to separate organer. Det nåværende HKU bør i så fall omdannes til et rent klageutvalg, mens kapasiteten til å gi kvalifiserte råd oppgraderes innenfor Forskningsrådets egen administrasjon. Det er viktig at sammensetningen av et klageutvalg både ivaretar behovene for juridisk kompetanse og for forskningsmessig forankring.

Innenfor et slikt system bør det overveies å legge sekretariatsfunksjonen for det nye Klageutvalget (KU) til den avdeling i Forskningsrådet som blir utstyrt med juridisk kompetanse. Hensynet til kompetanse taler for en slik løsning. Hensynet til at KU bør kunne opptre mest mulig uavhengig av administrasjonen taler imot (se ovenfor). Men en modell som

ligner på dagens (d.v.s. at sekretariatet sitter ”i huset”), mens klagenemndas medlemmer hentes utenfra, er ikke uvanlig i annen sammenheng, og den er ikke i seg selv uforsvarlig.

Oslo, 29. september 2003

Administrerende direktør Christian Hambro
Norges Forskningsråd

Midlertidige bestemmelser og prosedyrer

Utvalget som skal vurdere og gi tilrådinger om søknadsbehandlingen i Norges Forskningsråd, er særskilt bedt om å vurdere de midlertidige prosedyrer som Forskningsrådet har iverksatt for å ivareta habilitet i søknadsbehandlingen (mandatet pkt. 5). Pålegget sikter til notat av 6. mai d.å. fra administrerende direktør (godkjent i Hovedstyret 15. mai) og til direktørens brev av 17. juni d.å., begge til Forskningsrådets administrasjon.

Utvalget har ikke tid eller foranledning til å ta standpunkt til de tildels svært ulike prosedyrer for høstens saksbehandling som er lagt opp eller foreslått fra enkelt avdelinger i Rådets administrasjon. Det kan også hevdes at en slik vurdering ville gripe for sterkt inn i linjeansvaret som hviler på Forskningsrådets egen administrasjon (og på habilitets- og klageutvalget). På den bakgrunn har utvalget valgt å holde seg til noen sider av de regler m.v. som bygges på brevene av 6. mai og 17. juni fra administrerende direktør.

Saken ble behandlet i utvalgets møte torsdag 26. september 2003. Utvalget kom enstemmig frem til følgende uttalelse:

De nevnte dokumenter springer ut av en legitim bekymring for den måte som habiliteten har vært ivaretatt på i enkelte av Rådets organer, og dermed for Rådets legitimitet overfor søkerne og i den politiske offentlighet. Med sikte på tiden frem til disse spørsmål er avklart på mer permanent basis, tar de sikte på å legge til rette for en habilitetspraksis som er hevet over kritikk.

Nå har de begivenheter som direkte utløste de nevnte tiltak, kommet mer på avstand. Dessuten tyder tilbakemeldinger fra ulike deler av Forskningsrådet på at visse sider av de midlertidige reglene sterkt vil kunne redusere utsikten til å få til en søknadsbehandling som ivaretar hensynet ikke bare til habilitet, men også til kompetanse. Oppgaven er å finne frem til prosedyrer som er egnet til å ivareta begge disse hensyn.

Problemer av denne art oppstår særlig som følge av den del av instruksen av 6. mai d.å.) som sier at

- medlemmer av programstyrer og andre fagorganer i Forskningsrådet høsten 2003 må fratre ved behandlingen av saker som står i et konkurranseforhold til en sak som de selv er inhabile til å delta i behandlingen av,
- de må fratre både ved diskusjonen av sakene og når vedtaket om tildeling blir fattet, og
- fratreden skal skje både når vedkommende selv er part og når inhabiliteten skyldes at en kollega ved tilknyttet institusjon m.v. er søker.

Sistnevnte strekpunkt må forstås på bakgrunn av den delen av Rådets interne regler som utvider den "institusjonelle" inhabilitet (eller "kollegainhabiliteten") i forhold til det som klart vil følge av reglene i forvaltningsloven. Dette bidrar sterkt til å øke den praktiske betydning – derunder ulempene – av de midlertidige reglene om "konkurranseinhabilitet". Men regelverket på dette punkt reiser samtidig noen egne spørsmål som det er mer naturlig for utvalget å komme inn på i sluttrapporten.

Når det gjelder konkurranseinhabiliteten, springer de midlertidige reglene ut av klage- og habilitetsutvalgets uttalelse i en enkelt sak (SES Europe AS). I denne saken var det tale om konkurranse om begrensede midler på et nokså snevert fagområde. Det var altså tale om en konkurransesituasjon av nokså direkte karakter.

Forstått på denne måten stemmer klage- og habilitetsutvalgets uttalelse med den angivelse av habilitetsreglenes innhold i konkurransesituasjoner som finnes i rapporten "Habilitet og tillit i Norges Forskningsråd" (1993) pkt. 5:

"Medlem av et kollegialt rådsorgan fratrer som inhabil etter forvaltningsloven ved behandling av søknader m.v. som står i eller kan komme til å stå i et *direkte* konkurranseforhold til medlemmets egen søknad m.v." (uthevet i rapporten).

Vi tilføyer for ordens skyld at det samme selvsagt gjelder også for sakkyndige m.v. som ikke er medlem av et *kollegialt* organ.

Pkt. 1.2 c) i Forskningsrådets interne regler om habilitet og tillit synes å bygge direkte på det som er sagt i 1993-rapporten: Det skal bl.a. legges vekt på om medlemmet "selv er part i en sak som står i direkte konkurranseforhold" til en annen sak (det som deretter sies om "avgjørelsesgrunnlag" kan virke uklart og vil bli kommentert nærmere i utvalgets sluttrapport).

På denne bakgrunn kan vi slå fast at problemet frem til våren 2003 har vært i Forskningsrådet iallfall i SES Europe AS-saken har unnlatt å følge de regler om inhabilitet som må antas å følge av forvaltningsloven og som har ligget på Rådets bord siden starten i 1993. Det viktigste krav som derfor må stilles, blir dermed at slike avvik ikke heretter finner sted.

Når det kan by på rimelig tvil om konkurransen er så direkte at den bør utløse inhabilitet, må habiliteten bedømmes ut fra forholdene i vedkommende sak

(eventuelt etter at habilitetsutvalgets syn er innhentet). I denne vurderingen bør utgangspunktet tas i de råd som finnes i rapporten om "habilitet og tillit ..." (pkt. 5) på dette punkt:

- "Kravet om fratreden ved behandling av konkurrerende søknader m.v. håndheves forholdsvis strengt".
- Dessuten kan forholdet tenkes å falle innenfor det "aktsomhetsområde der særlig oppmerksomhet er påkrevet".

Forskningsrådet har en selvsagt plikt til å følge det rettslige utgangspunkt om at *direkte* konkurranseforhold normalt vil utløse inhabilitet. Men selv om dette lojalt blir fulgt opp på den måte som her er anbefalt, vil det i mange tilfelle gi helt andre resultater enn en regel om automatisk inhabilitet på grunn av et hvilket som helst konkurranseforhold, nært eller fjernt.

To stiliserte eksempler med en viss virkelighetsforankring kan illustrere grensedragningen (de må selvsagt ikke leses som noen form for eksakt – tallmessig eller annen – angivelse av hvor grensene går):

a) Et organ har ti jevnstore søknader til behandling. Det er på forhånd klart bare to av dem vil kunne nå frem. I så fall vil deltagelse i vurderingen av hver av de ti sakene kunne bli avgjørende for behandlingen av hver av de andre sakene. Resultatet blir altså at et medlem som selv har en direkte interesse i minst én av de ti, må fratre under behandlingen av samtlige søknader (jfr. kriteriet i forvaltningsloven § 6 annet ledd om betydningen av omverdenens tillit til saksbehandlingens upartiskhet). Det spiller ingen rolle om medlemmet selv (og eventuelt hans/hennes kolleger) mener å vite at utilbørlige hensyn ikke vil bli trukket inn.

b) Et organ har 200 søknader til behandling. Det er på forhånd klart at bare 20 % av søknadsbeløpet vil kunne bli innvilget. I denne forstand står alle søknader i konkurranse med alle andre. Men det vil som regel ikke kunne pekes på to eller flere enkeltsøknader som i sterkere grad konkurrerer med hverandre enn de andre. I så fall vil det enkelt komitémedlem som utgangspunkt være inhabil bare i forhold til søknader som han eller hun har en direkte interesse i utfallet av (f.eks. som søker).

Unntak fra dette utgangspunkt kan imidlertid tenkes. Kanskje er det tale om konkurranse mellom de tre eneste søknadene som hører til i en liten faglig spesialitet der det bare er sannsynlig at maksimalt én søknad vil kunne bli innvilget. Eller kanskje har prioriteringsarbeidet nådd frem til en liten gruppe søknader (derunder medlemmets egen) som står på vippen mellom de som klart vil bli innvilget og de som klart vil bli avslått. Dette gir to eksempler på situasjoner der inhabilitet normalt vil inntre. Men i så fall vil den bare gjelde under behandlingen av de direkte konkurrerende søknadene, ikke de f.eks. 150 eller 197 andre som er lagt frem for det aktuelle organ.

Konklusjon

De viktigste ulempene som de midlertidige reglene av 6. mai 2003 synes å ha skapt, vil antagelig kunne bli avhjulpet dersom Forskningsrådet går tilbake til hovedregelen om inhabilitet ved behandlingen av søknader som står i *direkte* konkurranse med hverandre (se ovenfor).

En slik endring vil gjøre det lettere å ivareta det viktige grunnlag for Rådets legitimitet som ligger i fagkompetanse i søknadsbehandlingen. Utvalget anbefaler derfor at de midlertidige reglene snarest mulig blir lagt om i samsvar med dette.

Dersom denne anbefaling blir fulgt, er det etter vårt syn ikke lenger noe påtrengende behov for at utvalget i denne omgang ser nærmere på de midlertidige prosedyrer for å avhjelpe slike ulemper som er anvist i brevet av 17. juni 2003.

Eivind Smith,
utvalgets leder

Finn T. Simonsen,
sekretær

Oppsummering av utvalgets dialogmøter

I henhold til mandatet forutsettes utvalget ”å ha kontakt med Forskningsrådets brukere og eiere i sitt arbeid”. Utvalget har dessuten ansett det som hensiktsmessig å ha samtaler med et utvalg av medarbeiderne og med Habilitets- og klageutvalget.

Nedenfor følger utvalgets oppsummering av møter hhv. med

- medarbeidere i Forskningsrådet, 25. september 2003
- representanter for departementene, 16. oktober 2003
- representanter for næringslivet/organisasjonene, 10. november 2003
- Habilitets- og Klageutvalget i Forskningsrådet, 10. november 2003.
- representanter for FoU-sektoren, 24. november 2003

Utkast til oppsummering ble tilsendt deltagerne etter hvert møte med anledning til å gi kommentarer. Det bør likevel understrekes at oppsummeringene nedenfor ikke er å anse som formelle referater og at gjengivelsen av synspunkter kun står for utvalgets regning.

Innhold:

1	Møte med medarbeidere i Forskningsrådet 25.9.03	2
1.1	Momenter fra diskusjonen.....	2
1.2	Lysark fra medarbeidernes innledninger	3
2	Møte med departementene 16.10.03	11
3	Møte med næringslivet/organisasjonene 10.11.03	14
4	Møte med Habilitets- og Klageutvalget 10. 11.03	16
5	Møte med FoU-sektoren 24.11.03.....	17

I Møte med medarbeidere i Forskningsrådet 25.9.03

Utvalget avholdt 25. september 2003 kl. 1030 – 1230 et møte med 21 av medarbeiderne i Forskningsrådet (jf. vedlagte liste), for å høre nærmere om medarbeidernes erfaringer, ideer og synspunkter mht. praktisering av habilitetsreglene, bl.a. om hvordan søknadsbehandlingen framover bør tilrettelegges for å sikre hensyn både til faglig kvalitet i vurderingene og habilitet i behandlingsprosessene.

Eivind Smith ønsket velkommen og redegjorde kort for utvalgets utgangspunkt for møtet.

Tone Vislie og *Steinar Bergseth* fra Satsingsdivisjonen, *Eirik Normann* fra Innovasjonsdivisjonen, og *Torunn Haavardsholm*, *Hilde Jerkø* og *Torstein Pedersen* fra Vitenskapsdivisjonen holdt korte innledninger med synspunkter, mulige løsninger og råd til utvalget i det videre arbeidet. Lysarkene fra innledningene følger nedenfor oppsummering av diskusjonen.

I.1 Momenter fra diskusjonen

Med utgangspunkt områdenes tilbakemeldinger pr. 4.9.03 og innledningene fra medarbeiderne i møtet ble bl.a. følgende problemstillinger drøftet:

- De midlertidige bestemmelsene/prosedyrene mht. inhabilitet har i de fleste tilfellene skapt store problemer for gjennomføring av søknadsbehandlingen høsten 2003. De strenge reglene møter liten forståelse i fag- og brukermiljøene.
- Kombinasjonen av reglene for hhv. konkurranse- og kollega-inhabilitet anses å utgjøre det største problemet, ofte slik at en ansatt/tillitsvalgt i samme institusjon som søker kan bli inhabil uansett hvor stor institusjonen er og uansett hvor perifert forholdet er.
- Spørsmål om eierskap medfører inhabilitet må avgjøres konkret. Vurdering av inhabilitet mht. konkurranse vil også avhenge av den konkrete situasjonen, herunder antallet søknader og hvordan disse kan sies å stå i et direkte konkurranseforhold. Slik sett vil reglene heller ikke fjerne behovet for konkrete og til dels arbeidskrevende vurdering.
- Erfaringsmaterialet viser relativt stor variasjon mht. hvordan habilitets- og kompetanseproblemer håndteres i praksis. Dette skyldes bl.a. forskjeller mht. organiseringen av vurderings- og beslutningsprosesser, herunder hvordan referees og programstyrer brukes (se nedenfor), ulik tilgang på alternativ kompetanse til ekspertvurdering (ved inhabilitet hos ordinære fagekspert) og til oppnevning av settemedlemmer i programstyrer, og ulike oppfatninger om hva som er viktigst for å skape god legitimitet/tillit utad.
- Bruk av referees for vurdering av faglig kvalitet synes å være meget utbredt. Dagens praksis er imidlertid høyst ulik, og spenner fra enkeltstående uttalelser (en referee vurderer en søknad eller fler), via to eller flere referees som vurderer de samme søknadene men avgir individuelle uttalelser, til samling av referees i ekspertgruppe som vurderer søknader i fellesskap og som avgir felles uttalelse om enkelt søknader og/eller en samlet rangering.
- I en del programmer har programstyret størst påvirkning ved utforming av handlingsplaner og overordnet prioritering (herunder ved fordeling av budsjetttrammer innenfor deler av programmet, før søknadene vurderes). Disse funksjonene kan dessuten ha stor betydning for legitimiteten.

I slike programmer vil kvalitetsvurderingene drøftes mellom referees slik at det oppnås enighet om vurderingen. Resultatet legges deretter til grunn ved at programstyret ikke overprøver kvalitetsvurderingen, men tar denne til etterretning. Programstyret kan da

konsentrere seg om nettverks- og strategiarbeid med overordnet prioritering, samt utforme premisser for – og kvalitetssikre – bevilgningsprosessen. En del mente at elementene i en slik modell bør vurderes av utvalget på prinsipielt grunnlag.

- Bruk av begrunnelse vil avhenge av at kvaliteten på refereees uttalelse er god nok. Det ble påpekt at kvalitetsvurderingen ofte bare utgjør en del av grunnlaget for et avslag, og at tilbakemeldingen også bør oppsummere vurdering av relevans og ev. andre kriterier.
- Det ble fra flere hold påpekt at andre lands (og EUs) regler og modeller i en del tilfeller synes å håndtere inhabilitet mer effektivt. Utvalget ble oppfordret til å vurdere disse.
- Erfaringene med eksterne programkoordinatorer tilsier at en bør vurdere nytten av disse opp mot Forskningsrådets kostnader (herunder tap av kjernekompetanse og kontinuitet).

Utvalget takket for møtet og opplyste om at utvalget vil arbeide videre med sikte på å gi en vurdering av de midlertidige prosedyrene innen kort tid.

I.2 Lysark fra medarbeidernes innledninger

Innledning v/ Tone Vislie, Satsingsdivisjonen

Det store problemet:

- En person som er inhabil i forhold til en prosjektsøknad kan ikke være med i behandlingen av konkurrerende søknad(er)
– inkludert vurdering, rangering og bevilgning

Krav til programstyremedlemmer (fagkomité-):

- Programstyremedlemmer (fagkomité-) må ha faglig kompetanse innen programmet (fagfeltet) og legitimitet i fagmiljøene
* forsknings-, næringslivs- og forvaltningskompetanse
- Sentrale forsknings- og brukermiljøer representert
* Personer fra UoH sektoren, industri/næringsliv forvaltningen etc.
- Geografi og minst 40 % av det underrepresenterte kjønn
- Noen få utenlandske fagpersoner

Mulige løsninger:

- Settemedlemmer oppnevnes til å delta i søknadsbehandlingen
- Store programstyrer/fagkomiteer (nok habile)
- Utlendinger i stor grad
- Ikke representanter fra norske UoH miljøer etc (potensielle søkere)
- Inndeling av programmet (faget) i undergrupper/delprogrammer med egne budsjetter for hver som vedtas av Divisjonsstyret.
Habilitet innen hver undergruppe

Noen viktige problemstillinger:

- Skal utlendinger ha en sentral rolle i fordelingen av norske forskningsmidler ?

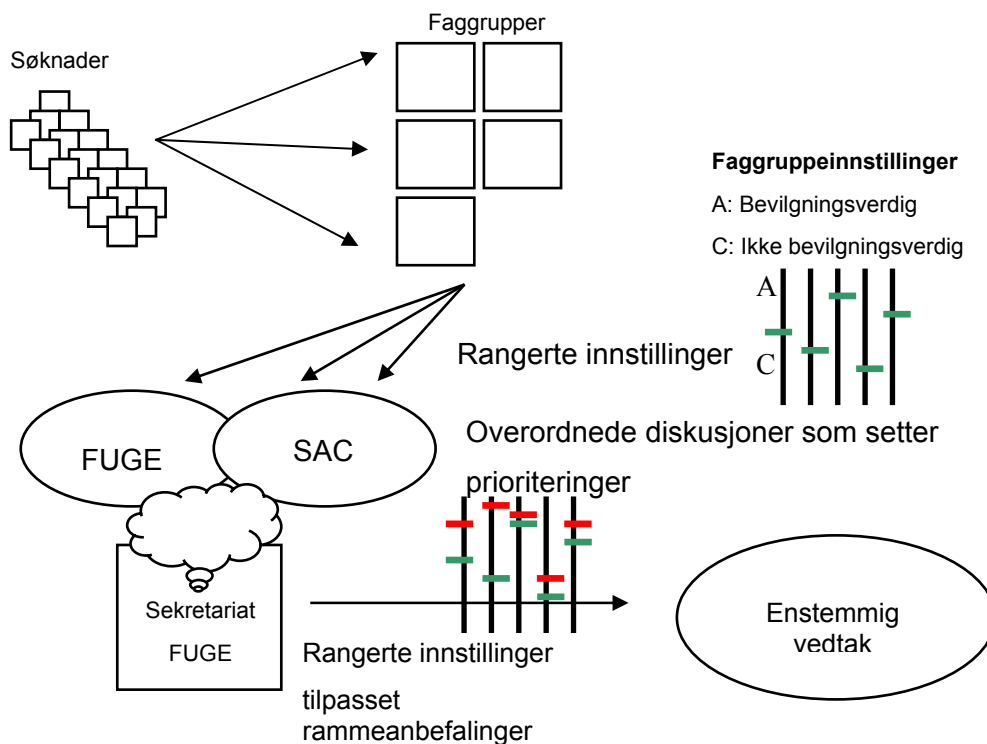
- Formelle habile personer fra industri/næringsliv – hvor habile (nøytrale) er de egentlig ?
- Hva med representanter fra forvaltningen ?
- Hvor mange personer må minst delta i bevilgningsvedtak ?
- Hvilken kompetanse må ”være tilstede” ved bevilgningsvedtak ?
- Hva er minimumskrav for å få legitimitet i fagmiljøer til bevilgningsvedtak ?

Vektlegg i arbeidet:

- Sjekk internasjonal praksis – retningslinjer/prosedyrer for søknadsbehandling (EU, Vetenskapsrådet i Sverige og andre)
- Vurder forskjellige retningslinje for grunnforskning og anvendt forskning – kravene særlig hva gjelder legitimitet eksternt er forskjellig
- Mulig løsning for grunnforskning – baser bevilgning på resultatet ev faglig referee vurdering (”remote” og/eller paneler som settes opp for hver søknadsrunde)
- Minst mulig bevilgningsvedtak hva gjelder enkeltprosjekter til divisjonsstyre
- Ressursbruken i aktuelle prosedyrer

Innledning v/ Steinar Bergseth, Satsingsdivisjonen

Grafisk fremstilling av søknadsbehandlingen i FUGE:



Litt om hovedtrekkene i FUGEs søknadsbehandling:

1. Faggruppene vurderer utelukkende faglig kvalitet ut fra en på forhånd fastsatt karakter-skala/kriterier, og rangerer søknadene ut fra dette.

2. FUGEstyret og SAC (Scientific Advisory Committee, en internasjonalt sammensatt rådgivningsgruppe) fører overordnede diskusjoner og prioriterer faglige tema og innsatsområder. Faglige rangeringer blir ikke endret.
3. Administrasjonen sammenholder vurderingene med andre premisser og rammebetingelser, og fremmer en samlet innstilling for FUGEstyret. Faglige rangeringer blir ikke endret.
4. Styret godkjenner innstillingen, men går ikke inn og endrer prioriteringene.

Denne prosedyren er underkjent av Habilitets- og klageutvalget. FUGE bruker derfor et sette styre i år.

Lysark fra innledning v/ Eirik Normann, Innovasjonsdivisjonen

Noen viktige momenter

- Det avgjørende for legitimiteten i søknadsbehandlingen er kvaliteten i prosessen som helhet; det blir utilstrekkelig å fokusere kun på "sårbare" enkeltmomenter i prosessen. Brev av 17.06 fokuserer ensidig på programstyrenes pengefordelende oppgave gjennom enkeltstående forvaltningsvedtak
- Valg av prosedyre i forhold til kundebehandling.
 - KMB 6 mnd behandling fra søknad til beslutning
 - BIP 6-8 uker fra søknad til beslutning
- Ekspertgrupper som avgir konsensusvurdering gir robuste og kvalitativt bedre resultat, gir kontroll over sensitiv informasjon, er tidseffektiv, gir bedre kontroll med habilitet og bidrar til å kvalifisere administrasjonen.

Noen viktige momenter (2)

- Rollen til ekspertene må tydeliggjøres. De deltar **ikke** i rangering/prioritering av søknader, men uttaler seg kun om enkeltsøknader og for et begrenset sett med aspekter. De er en del av administrasjonens apparat i en kvalitetssikret prosess i utarbeidelsen av en godt faglig begrunnet innstilling til styret (PS)
- Offentliggjøring av navn på eksperter for brukerstyrte prosjekter er ikke rimelig ut fra den rollen de har. Offentliggjøring av navn som knytter eksperten til enkeltsøknader kan være kritisk ift. rekruttering og legge grunnlag for ufunderte klageprosesser.

Kompetanseprosjekter med brukermedvirkning (KMB)

- Behandles som nå, dvs. med bruk av eksterne referees (i hovedsak utenlandske)
- Referee uttaler seg om søknadens forskningsfaglige kvalitet gjennom vurdering og karaktersetning av prosjektledelse, vitenskapelig kvalitet og betydning samt nytte/bidrag til forskningssamfunnet.
- Prosessen er tidkrevende
- Gehalten av ekspertuttalelsene kan variere mye.
- Habilitetssjekk standardisert, men summarisk (My knowledge of the applicants(s) is not such that I may have any conflicts of interest) Ligner lite på den sjelegranskning våre øvrige eksperter og PS-medlemmer må igjennom.

Brukerstyrte innovasjonsprosjekter (BIP)

- Hvert prosjekt skal vurderes av minst 3 personer. En ekspert deltar typisk i vurdering av 3-8 søknader
- Ekspertene gjør individuell karaktersetting på et sett aspekter. Ekspertenes karaktersetting konsolideres gjennom en konsensusprosess
- Habilitet vurderes i forhold til de prosjektene som de er bedt om å vurdere med grunnlag i våre habilitetsregler. De undertegner sakkyndighetserklæring der det i dag bl.a. heter ” Forskningsrådet får tillatelse til å bruke mine bedømmelser, forutsatt at mitt navn ikke fremgår (anonymisert uttalelse), som tilbakemelding til søker”.

Brukerstyrte innovasjonsprosjekter (BIP) (2)

- Rollen som ekspert har så mange fellestrekk med en referee at navn på ekspert bør forbli anonyme, både overfor søker og beslutningsorgan. Vi betrakter eksperter i BIP-prosessen som ”individuelle eksperter”
- Offentliggjøring av alle eksperter (KMB og BIP) kan vurderes offentliggjort i etterkant av søknadsprosessen.
- Hvor langt skal man med rimelighet strekke habilitetsbegrepet i forhold til ekspertrollen når de får en begrenset rolle i prosjektvurderingen av enkeltsøknader og et begrenset innsyn i en samlet søknadsportefølje?

Programstyrer. Premiss for rollen

- Styrene er sammensatt av personer som representerer en avgjørende viktig strategisk ressurs, der valg av personer er basert på vedkommendes kompetanse og erfaring. At de da samtidig vil ha et aktivt forhold til og legitim interesse i Forskningsrådets virksomhet er ikke overraskende. Det må ikke skapes et bilde av at det er kritikkverdig i seg selv å ha slike interesser.
- Styrene er strategiske organ med viktigste hovedoppgave å utvikle en programplan/strategi og iverksette denne gjennom valg av en prosjektportefølje som i sum realiserer programmets mål. Bevilgning av prosjektmidler er en konsekvens av denne primæroppgaven

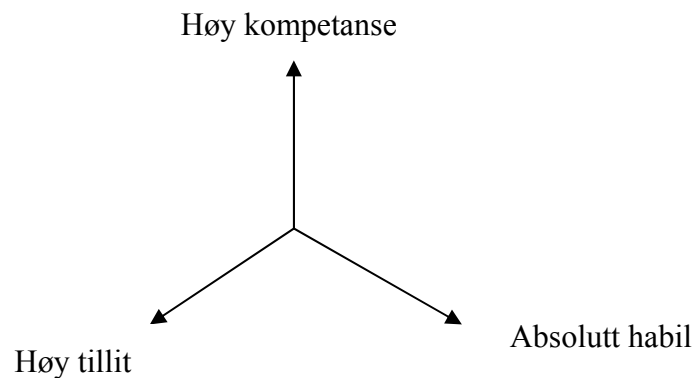
Beslutning i programstyrene

- Styrene fatter beslutning basert på innstilling fra administrasjonen
- Vi vil foreslå at vedtaksprosedyrene i PS innskjerpes slik at styrene fratras muligheter til å overprøve de **enkeltvise** søknadsvurderinger som administrasjonen fremlegger. Dette vil innebære at styret konsekvent må forholde seg til det underlaget som fremlegges for styret når det gjelder den faglige vurdering av søknadene og prioriteringer mellom enkeltsøknader. Innstilling fra administrasjonen er basert på strategiske retningslinjer som styret har fastlagt før søknadsbehandlingen.

Beslutning i programstyrene (2)

- I forhold til enkeltvise bevilgningsvedtak vil administrasjonen overvåke de aktuelle fortolkninger av habilitetsbestemmelser og i de tilfeller der programstyret ikke vil være beslutningsdyktig, vil saken bli oversendt divisjonstyret for bevilgningsvedtak.

Er det mulig (å kombinere følgende hensyn)?



Konsekvenser for IE, søknadsrunde høsten '02 (dersom de midlertidige prosedyrene skulle ha blitt lagt til grunn):

- MAROFF: To medlemmer ville vært habile (av ti medl.)
- PULS: To medlemmer ville vært habile (av sju medl.)
- IKT: Ett medlem ville være habilt (av sju medl.)
- VAREMAT: Tre medlemmer ville ha vært habile (av sju medl.)
- PROSBIO: Ett styremedlem ville ha vært habilt (av sju medl.)
- EMBA: Ingen av de tilstedeværende styremedlemmer ville ha vært habile (av åtte medl.)
- OG: Ingen av de tilstedeværende styremedlemmer ville ha vært habile (av ni medl.)
- FORNY: Tre medlemmer ville ha vært habile (av sju medl.)
- VS2010: Fem medlemmer ville ha vært habile (av sju)
- MOBI: Ett medlem ville ha vært habilt (av åtte)

Kun ett programstyre ville vært beslutningsdyktig

Lysark fra innledning v/ Torunn Haavardsholm, Vitenskapsdivisjonen

Momenter fra Kultur og samfunn

- Vanskelig å unngå inhabilitetssituasjoner ved sammensetning av programstyrer og fagkomiteer. Kan være en motsetning mellom å innhente solid fagkompetanse på et felt og ivareta hensyn til habilitet
- Det må legges til rette for en håndtering som oppleves som ryddig, forståelig, og i samsvar med reelle interessekonflikter/-konflikter
- Det akademiske systemet er avhengig av fagfellevurderinger, og reglene må gi plass for bruk av slike, både enkeltvurderinger og panelvurderinger.
- Vi må unngå en ensidig fokusering på ansettelsesforhold i et system hvor faglige standarder og hensynet til fagenes utvikling veier svært tungt.
- Reglene må utformes slik at vi ikke suspenderer alle forskere fra de mest sentrale FoU-institusjonene i vårt vurderingssystem
- Nye regler bør ikke kunne tolkes slik at inhabilitet på én søknad innebærer at man ikke kan delta på noen del av søknadsbehandlingen.

- Kan det etableres en gradering av inhabilitet ut fra om man er reell søker eller bare har en formell tilhørighet til kontraktspartner?

Midlertidige retningslinjer – to løsningsmuligheter høsten 2003

- Området gis anledning til å bruke de eksisterende fagkomiteene, ut fra en forståelse av at inhabiliteten kan håndteres ved fratreden i behandlingen av de(n) aktuelle søknad(ene), men ikke fra komiteenes forhandlinger generelt
- Hele beslutningsprosessen legges til Divisjonsstyret – med en administrativt utarbeidet innstilling, utarbeidet på basis av innhentede ekspertvurderinger

Lysark fra innledning v/ Hilde Jerkø, Vitenskapsdivisjonen

Søknadsbehandling i Medisin og helse (MH)

- Kollektive organer (ikke ind. eksperter)
- Alle faglige medlemmer leser og vurderer alle søknader (de er habile for)
- Alle sender inn karakter for alle søknadene før møtene
- Adm. utarbeider oversikt (snitt og varians)
- Saksordfører gir skriftlig faglig vurdering + skjema (tilbakemelding v/ avslag)
- Samlet rangering/prioritering skjer i møter

Faglige organer i MH

- Fire faggrupper (10 fagpersoner i hver): vurderer frittstående prosjekter
- Åtte programstyrer (7-10 medlemmer): vurderer søknader innenfor programmets tema; hovedsakelig forskerinitierte prosjekter
- Internasjonale ekspertkomiteer (ad hoc): vurderer søknader om større rammebevilgninger

Habilitet

- Inhabile går på gangen
- Søknader fra faggruppe- og program-styremedl. behandles i et annet utvalg
- Bruk av ekstern ekspertvurdering (i tillegg)
- Utenlandske eksperter med i de fleste utvalg (ønskelig å øke antallet)
- Vurderingene sendes inn på forhånd
- Endelig rangering i møter (i bolker)
- Bruk av internasjonale komiteer for særskilte satsinger

Fordeler

- Vurdering i fagkomité gjør det lettere å vurdere søknader opp mot hverandre
- Rasjonell arbeidsmåte
- Gir god oversikt over fagfeltet – viktig for innspill til nasjonal forskningsstrategi
- I tråd med internasjonal praksis i medisinske forskningsråd
- Kvalitetshevende for norske forskere å delta i søknadsvurdering
- Møteplassfunksjon

Ulemper

- Habilitetsproblemer vil alltid oppstå i utvalg med norske medlemmer
(Hvis inhabilitet i forhold til en søknad gjør at man er inhabile for alle andre – er det umulig med norske medlemmer.
Habilitetsproblemer er ofte vanskelig å sjekke i forhold til utenlandske eksperter.)
- Mange leser alle søknadene

Endringer i årets behandling

- Egne søknader (dvs der utvalgsmedlemmer er prosjektleder eller medsøker) behandles i et annet utvalg
- Den nye presiseringen mht når styret er beslutningsdyktig legges til grunn
- Søknadslistene ble raskt distribuert for tilbakemelding om inhabilitet
- Endring av sammensetning i ett programstyre

Problemer/erfaring i høst

- Ved overføring av søknader til andre utvalg pga habilitetsproblemer må vi vurdere om det er tilstrekkelig kompetanse (må evt innhente eksterne uttalelser i tillegg)
- Mulig dårligere vilkår for prosjekter fra utvalgsmedlemmer
- Kan medføre uheldige budsjett-implikasjoner
- Har vært sterk fokus på habilitet i alle grupper i høst

Lysark fra innledning v/ Torstein Pedersen, Vitenskapsdivisjonen

Konsekvensene av de midlertidige prosedyrene for høsten 2003-10-06

- Nødvendig å oppnevne mange settemedlemmer i programstyrene (11 programstyrer, 7 programmer har ny søknadsrunde i høst - vanskelig å finne representanter med berd/god innsikt i norsk grunnforskning).
- Inhabile programkoordinatorer må erstattes av rådgivere i administrasjonen (økt arbeidsbelastning)
- Foreløpig uavklart hva som må gjøres med rådgivende organ (søknadsutvalg for frittstående prosjekter)

Mulige løsninger

- Oppnevning av et antall settemedlemmer som sikrer minst 4 habile medlemmer i de aktuelle programstyrene
- Fagansvarlige i administrasjonen overtar for inhaile, innledide programkoordinatorer
- Skille mellom grunnforskning og anvendt, næringsrettet forskning (bruk av fagutvalg innen grunnforskning er en internasjonal tradisjon med legitimitet – "laugsrepresentasjon" med internasjonalt korrektiv fra fire medlemmer)

Rådgivende søknadsutvalg for frittstående prosjekter (SUNT)

- Søknaden sendes internasjonal referee (minst 3 svar for store prosjekter/post doc, 2 for øvrige søknader – spesielle regler ved store avvik mellom ekspertvurderingene)
- Administrasjonen utarbeider faglig rangering pr. fag og totalt, basert på ekspertvurderingene og vedtatte prioriteringskriterier (implisitt; foreslår rammer pr. fag)
- SUNT kvalitetssikrer administrasjonens innstilling (kontrollerer at vedtatte regler og prosedyrer er fulgt, samt at rangeringen virker "rimelig")
- Områdestyre [*divisjonsstyre? – referentens kommentar*] vedtar endelig innstilling

Deltagere fra Forskningsrådet i møtet med utvalget 25.9.03

Divisjon for store satsinger	Steinar Bergseth	Rådgiver
	Nina Hedlund	Rådgiver
	Jan-Arne Eilertsen	Spesialrådgiver
	Tone Vislie	Spesialrådgiver
	Knut Bjørseth	Spesialrådgiver
Divisjon for Innovasjon	Åse Kaurin	Spesialrådgiver, programkoordinator for MOBI
	Georg Jakhelln	Rådgiver
	Tron Espeli	Rådgiver, programkoordinator for IKT-programmet
	Randi Basmadjian	Konsulent, Puls-programmet
	Johs Kjosbakken	Rådgiver, programkoordinator for næringsmidler
	Eirik Normann	Avdelingssjef
Divisjon for Vitenskap	Arvid Hallen	Avdelingssjef
	Ragna Valen	Avdelingssjef
	Hilde Jerkø	Avdelingssjef
	Torstein Pedersen	Spesialrådgiver
	Torunn Haavardsholm	Avdelingssjef
Fra stabsenheter:	Mona Gravningen-Rygh	Kommunikasjon, Avdelingssjef, Redaktør av Forskning
	Gunnar Bolstad	Kommunikasjon, Avdelingssjef
	Trine Tengbom	Administrasjon, Avdelingssjef Controlleravd.
	Alf-Erlend Vasskinn	Administrasjon, Rådgiver, Controlleravd.
	Svein Erik Høst	Ass. dir.

2 Møte med departementene 16.10.03

Smith-utvalget avholdt 16.10.03 et møte med representanter for departementene, iht. mandatets forutsetning om ”å ha kontakt med Forskningsrådets brukere og eiere”, for å få innspill til vurdering av søknadsbehandlingen og drøfte spørsmål som departementene legger vekt på.

Fra departementene deltok 18 personer, jf. vedlagte liste.

Eivind Smith ønsket velkommen og gikk gjennom hovedpunkter i utvalgets mandat og perspektiv for arbeidet.

UFD ga innledningsvis uttrykk for forventning om et godt resultat av arbeidet. Dette vil ikke bare være viktig for Forskningsrådet men også for UFD som forvaltningsdepartement, med overordnet ansvar bl.a. for å sikre forsvarlige rutiner i Forskningsrådet. Det vil bli en utfordring å etablere regler og praksis som både sikrer Forvaltningslovens krav og samtidig ivaretar effektiviteten i søknadsbehandlingen og legitimiteten i forhold til brukerne. Departementet håpet at den internasjonale studien (som utvalget har bestilt fra NIFU) vil gi et godt utgangspunkt for vurdering av alternative muligheter. UFD viste til at det foretas en gjennomgang av hvordan sektorprinsippet praktiseres, og at et aktuelt tema i denne sammenheng er departementenes deltakelse i programstyrene i Forskningsrådet.

NHD tok utgangspunkt i at spørsmålet om habilitet i Forskningsrådet først og fremst er rådets eget ansvar, og understreket at programstyrenes kompetanse og planleggingsfunksjon er en viktig forutsetning for departementets samarbeid med Forskningsrådet. I rollen som direkte bruker av forskning for egne forvaltningsbehov er departementet i noen tilfeller medlem av programstyrer. For øvrig deltar ikke NHD i programstyrer for forskning som ivaretar sektorbehov generelt, ut fra en vurdering av egen habilitet.

NHD ga forøvrig uttrykk for at det i gjennomgangen av habilitetsproblematikken knyttet til programstyrene, også ville være nødvendig å se på programstyrenes funksjon og mandat - og at en opsjon som burde vurderes var sterkere å vektlegge programstyrenes rolle og ansvar i den initiale fase - i prioriteringen av mål og innretning for programmene. I den operative fase kunne programstyrene ha en mer rådgivende karakter og formalbeslutninger om tildeling av midler til de enkelte prosjekter legges til administrasjonen.

Flere departementer ga tilsvarende uttrykk at eventuelt medlemskap i programstyrer vurderes for å ivareta behov som bruker av forskning for egne forvaltningsbehov, og er mindre aktuelt for å ivareta rollen som sektordepartement (herunder med generelt ansvar for sektorens kunnskapsutvikling). Andre pekte på at i en del tilfeller vil forskningen samtidig dekke begge behov.

I denne diskusjonen ble det bl.a. trukket fram at departementene generelt har gode erfaringer med å delta i programstyrene, herunder at deltagelsen bidrar til å heve kunnskapsgrunnlaget i forvaltningen og til å skape legitimitet, forståelse og engasjement for forskningen.

Praksis mht. medlemskap har variert over tid for flere av departementene. I noen programmer har departementer deltatt som observatør. Ofte vil ev. medlemskap komme fra en fagavdeling i departementet (ikke fra avdeling med generelt forsknings- eller administrativt ansvar). I andre tilfeller brukes folk fra ytre fagetat (for eksempel direktorat).

For forvaltningen vil både planlegging- og bevilgningsfunksjoner kunne være relevant grunnlag for deltagelse. Flere hevdet at behovet primært er knyttet til at medlemskap kan styrke departementets kunnskapsgrunnlag for planlegging og politisk beslutning, mens andre også kan ha behov for å ”følge pengene” gjennom programmet. Noen departementer vil

generelt være tilbakeholdne med å delta i prioritering av prosjekter, bl.a. for å stå friere ved en evaluering.

Selv om vurdering av relevans vil være viktigste fra departementenes side når det gjelder styring for bevilgning, ble det fra enkelte hold hevdet at det av og til kan være vanskelig å sette et klart skille mellom kvalitet og relevans, slik den samlede vurdering av søknadene også er viktig.

Smith-utvalget vil på prinsipielt grunnlag drøfte departementenes rolle i programstyrene, herunder om observatørstatus eventuelt kan danne et generelt grunnlag for deltagelse. Det ble pekt på at Smith-utvalget i så fall bør se på hele styringsrelasjonen mellom departementene og Forskningsrådet, herunder både styringsdialog/samråd og representasjonen i styresystemet.

Flere departementer understreket at deres forvaltningsansvar og finansieringsrolle gir et legitimt behov for å medvirke i styring av programmer. Deltagelsen i et programstyre gir departementene anledning til å definere kunnskapsbehov og styrker tilgangen til kunnskap om forskning, og programmenes tverrsektorielle profil vil også kunne bidra til synergi mellom departementene. En reduksjon av mulighetene for å styre hvordan midlene til forskning best kan brukes for å dekke departementenes behov kan ev. gi økt risiko for alternativ kanalisering av midlene.

I tilknytning til dette ble Forskningsrådets verdiskapning for departementene diskutert. Det ble bl.a. fra utvalgets side pekt på at Forskningsrådet i tillegg til å finansiere forskning også skal fungere godt som nasjonal FoU-strategisk aktør. Rådet bør derfor gis handlefrihet til å kunne ivareta både langsiktige og tverrsektorielle kunnskapsbehov, i tillegg til å betjene brukernes direkte (og ev. mer kortsiktige) behov for forskning.

Bruk av utenlandske forskningsrepresentanter i programstyrene ble diskutert. Flere hadde klart positive erfaringer med dette, andre pekte på at norske særtrekk og forskningsbehov betinger nasjonal interesse og kompetanse om norske forhold.

I diskusjonen om legitimitet, inhabilitet og løsningsmuligheter ble flere ideer tatt opp:

- Utlysning om forskningsmidler bør være bedre definert mht. tema, formål, premisser og prioriteringer, slik at det er forutsigbart for søkeren hva søknaden vil bli bedømt ut fra.
- En bør skille klarere mellom vurdering av kvalitet og relevans, slik at prosessene i større grad kan rendyrkes ut fra sitt formål og lettere avgrenses mot eventuell inhabilitet.
- Organiseringen av vurdering og beslutning bør kanskje ikke være lik i alle deler av Forskningsrådets virksomhet, ev. slik at en innenfor de sektorer der dette anses legitimt kan vurdere å delegerer myndighet til administrasjonen ut fra gitte rammer og kriterier.
- Forskningsrådet er et slags monopol, og mer transparents og kvalitetssikring i vurderingsprosesser og tydeliggjøring av kriterier vil bidra til bedre tillit fra omgivelsene. Gjennomføringsevne bør være et kriterium i tillegg til kvalitet og relevans.
- En må lage habilitetsregler som lar seg praktisere på en hensiktsmessig måte. Habilitetsreglene må ikke gjøres så rigorøse at det utmuliggjør effektive beslutningsprosesser.

- Programstyrene synes i dag å ha ulik praksis mht. hvordan inhabilitet løses. Det er behov for en gjennomgang som sikrer helhetlige hensyn og styrker kompetansen om inhabilitet.

Utvalgets leder takket avslutningsvis departementene for møtet og for en interessant diskusjon. Et kort referat fra møtet vil bli distribuert som utkast for ev. kommentar fra deltagerne.

Deltagerne fra departementene

Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Ola Ribe
Barne- og familiedepartementet	Nora Emilie Østberg
Finansdepartementet	
Fiskeridepartementet	Sigve Nordrum
Forsvarsdepartementet	
Helsedepartementet	Hjørdis Sandborg
Justis- og politidepartementet	Arnt Even Hustad
Kommunal- og regionaldepartementet	Hanne Finstad
Kultur- og kirkedepartementet	Nina Økland
Landbruksdepartementet	Wenche Østrem
Miljøverndepartementet	Viggo Lindahl og Eli Marie Åsen
Nærings- og handelsdepartementet	Per Nielsen og Sissel Årnes Årbo
Olje- og energidepartementet	Ove Flataker
Samferdselsdepartementet	Paal Iversen
Sosialdepartementet	Asgeir Fløtre
Utdannings- og forskningsdepartementet	Kari Balke Øiseth og Nils Astrup
Utenriksdepartementet	Asbjørn Løvbræk

3 Møte med næringslivet/organisasjonene 10.11.03

Smith-utvalget hadde invitert til et møte 10.11.03 med representanter for næringslivet og næringsorganisasjonene, iht. mandatets forutsetning om ”å ha kontakt med Forskningsrådets brukere og eiere”. Formålet var å få innspill til vurdering av søknadsbehandlingen og drøfte spørsmål som brukerne legger vekt på. Fra organisasjonene deltok 14 personer, jf. liste.

Eivind Smith ønsket velkommen og refererte kort hovedpunkter i utvalgets mandat og perspektiver for arbeidet. Nedenfor følger en kort oppsummering av diskusjonen.

Medieoppmerksomheten om habilitet i Forskningsrådet og den etterfølgende innføringen av strenge midlertidige bestemmelser, ble av mange generelt vurdert som en overdrevet reaksjon i forhold til det reelle omfanget av habilitetsproblemene i Forskningsrådet. Medias oppslag innebærer en systemkritikk som betinger en åpen vurdering og justering etter behov, men etter de flestes vurdering fungerer søknadsbehandlingen i hovedsak bra.

Organisasjonene understreket at brukerne av forskningen må delta både i FoU-strategisk arbeid og i beslutning om fordeling av FoU-midler. Dette er viktig både for å vurdere markedsmessig relevans, for å utnytte resultatene best mulig og for å få bedre kunnskap om forskningskompetanse, FoU-miljøer og forskning.

Forskningsrådets nettverk bygger på kompetanse og representasjon, og næringslivets økonomiske bidrag til forskningen gir brukerne et legitimt grunnlag for å øve innflytelse på hvordan midlene brukes. Det er i denne sammenheng viktig å skille mellom inhabilitet og legitim (representativt basert) innflytelse.

Det ble minnet om at representanter fra nærings- og organisasjonsliv stiller opp for forskningen gjennom innsatsen i programstyrene. En generell mistenkeliggjøring av motivene for å delta vil kunne føre til svekket interesse hos dyktige personer for å bidra som tillitsvalgt.

Forskningsrådet ble oppfordret til å tenke kreativt og velge organisatoriske tiltak som preventivt reduserer risikoen for at ”partiske situasjoner” oppstår i søknadsbehandlingen. Smith-utvalget bør legge til rette for at Forskningsrådet etablerer gode spilleregler som sikrer fair konkurranse.

Det ble diskutert om en generell skjønnsmessig habilitetsregel vil være tilstrekkelig. De fleste pekte på behovet for noe mer konkrete retningslinjer, dog slik at regelverket bør være enkelt.

En bør sikre bedre åpenhet og innsyn i søknadsbehandlingen, bl.a. ved at sammensetning av ekspertpaneler, kriterier for tildeling og begrunnelse for avslag gjøres kjent for søkerne. Det bør også vurderes åpenhet og innsyn som gjør det mulig å melde fra i konkrete tilfeller dersom eksperter eller tillitsvalgte anses som inhabile sett fra søkers og/eller brukers side.

Vervet som medlem av et programstyre er tidkrevende, og søknadsbehandlingen bør baseres på gode og effektive administrative rutiner. Programstyrene må ha god beredskap og åpen kommunikasjon for å avklare eventuell inhabilitet (som en fast del av dagsorden).

Behovet for konfidensialitet i søknadsbehandlingen må ivaretas ut fra konkurransehensyn, og dette innebærer en balansegang i forhold til behovet for åpenhet om behandlingen. Konfidensialiteten vil i en del tilfeller ikke bare gjelde innholdet i søknaden, men også hvilket forskningsformål det søkes om midler til og hvilken virksomhet som er involvert i søknaden.

Enkelte pekte på at bruk av innleide konsulenter i søknadsbehandlingen kan innebære økt risiko for inhabilitet, ved at de innleide oftere enn fast ansatte kan ha en bakgrunn eller ha et etablert nettverk med miljøer som er søkere eller på annen måte er involvert i søknader som vurderes.

Å bygge tillit til fordelingen av forskningsmidler er en sammensatt utfordring, og må bl.a. ivaretas allerede i utarbeidelsen og i oppfølgingen av strategiske planer, ved å jobbe grundig med sammensetningen av programstyrene slik at det etableres god kompetanse og bred representasjon i styresystemet, og ved å utvikle en rask, enkel og effektiv søknadsbehandlingsprosess.

Forskningsrådet bør benytte omorganiseringen som en god anledning til å foreta en prinsipiell vurdering av programstyrenes mandat og arbeidsmåte. Programstyret utgjør – i tillegg til bevilgningsfunksjonen – en viktig arena for å utvikle kunnskap, ideer, strategier og planer.

Programstyrenes virksomhet og søknadsbehandlingen bør tilpasses kundenes forutsetninger (for eksempel slik at behandlingstiden kan differensieres ut fra brukernes behov).

Søknadsbehandling tar lang tid, og Forskningsrådet ble anbefalt å vurdere økt delegering til administrativ behandling, for eksempel slik at programstyret konsentrerer seg om strategi og overordnede føringer, og administrasjonen utarbeider innstilling basert på overordnede premisser og ekspertvurdering (i de tilfellene der det er behov for dette). Programstyret bør bare unntaksvis avvike fra innstillingen, og først da etter grundig behandling.

Noen foreslo at Forskningsrådet burde vurdere å innføre en mer omfattende klagerett, knyttet til selve søknadsvurderingen og begrunnelsen for avslag.

Det ble fra enkelte hevdet at bevilgningene i for stor grad synes å bli fordelt til interesser som har etablert et godt nettverk inn mot Forskningsrådet, i motsetning til andre virksomhetsområder som mottar mindre støtte, men samtidig kan ha et stort sysselsettings- og verdiskapningspotensial. Både IKT-næringen og bygg- og anleggsbransjen ble her nevnt som eksempler. I denne sammenheng ble det generelt pekt på at Forskningsrådet bør styrke innsatsen på nye områder som har et betydelig potensial, og ikke unngå risiko ved å prioritere ”trygge” områder.

Utvalgets leder takket avslutningsvis deltagerne for en interessant diskusjon. Det vil bli distribuert et utkast til oppsummerende referat fra møtet for ev. kommentar fra deltagerne.

Deltagere fra næringslivet/organisasjonene:

Navn	Virksomhet
Tore Li	NHO
Paul Chaffey	Abelia
Knut E. Sunde	TBL
Gabriella Dånmark	Kjøttindustriens Fellesforening
Knut Herstad	Energibedriftenes landsforening (EBL)
Morten Bøhlerengen	Norges Rederiforbund
Torbjørn Auran	Felleskjøpet Forutvikling
Anthony Kallevig	LO
Dir. Jørgen Rostrup	Hydro Olje og energi
Hilde Helgesen	Norsk Landbrukssamvirke
Jan-Erik Hunn	Accenture, styreleder Puls-programmet
Odd N. Trender	Byggenæringens Landsforening (BNL)
Per Morten Hoff	IKT Norge
Snorre Grimsby	Opera SW

4 Møte med Habilitets- og Klageutvalget 10. 11.03

Eivind Smith ønsket Habilitets- og klageutvalgets medlemmer Eva Nygaard Ottesen, Toril Kristiansen Høyland og Inge Johansen velkommen. Han nevnte kort noen perspektiver for utvalgets arbeid og forslag til problemstillinger i diskusjonen med Habilitets- og klageutvalget (HKU), herunder ønsket om å høre nærmere om HKUs erfaringer og synspunkter fra sitt arbeid, om utvalgets dobbelte funksjon som klagebehandler og rådgiver, og om eventuelle særlige synspunkter på regler og praksis mht. habilitet i Forskningsrådet.

HKU har inntrykk av at reglene i Forskningsrådet i hovedsak er hensiktsmessige, men at kompetanse og praksis i håndtering av spørsmålene bør kunne videreutvikles. God anvendelse av skjønn krever bl.a. stødighet mht. å vurdere gråsoner og foreta avveining mellom ulike hensyn.

HKUs to roller kan være vanskelig å kombinere, og rådene som gis til linjen vil bare kunne være generelle. HKU vil anbefale at Forskningsrådet ansetter en jurist som kan veilede når det gjelder habilitetsspørsmål, slik at utvalget i større grad kan konsentrere seg om klagebehandlingen.

Det ble diskutert hvorvidt bestemmelsen om automatisk inhabilitet etter reglens 1.1 f) ¹ burde beholdes. HKU mente at særlig forskningsinstituttene plassering i gråsonen mellom statlig og privat sfære, og deres utvikling de senere år som mer resultatansvarlige enheter, tilsier at bestemmelsen bør beholdes for å unngå inhabilitet. Det ble påpekt at reglene bør være de samme for alle virksomhetstyper, slik at Forskningsrådet enten beholder automatisk inhabilitet eller innfører vurdering ”av særlige forhold” i hvert enkelt tilfelle for alle.

HKU er enig i at Forskningsrådet generelt bør prioritere rutiner som sikrer åpenhet i søknadsbehandlingen, bl.a. knyttet til dokumentinnsyn, anledning til uttalelse fra søker om bruk av eksperter i vurdering av søknaden, og som klargjør hvilke saksbehandlingsfeil som eventuelt kan utløse ny generell behandling av alle søknadene som konkurrerer om en bevilgning.

Det var enighet om behovet for å videreutvikle en kompetanse og kultur i administrasjonen og styresystemet som bidrar til en mer bevisst, åpen og ryddig behandling av habilitetsspørsmålene.

Som eksempel ble det nevnt at enkelte programstyrer til møtene får seg forelagt en vurdering fra administrasjonen med en liste over hvilke medlemmer som kan være inhabile i de saker som er til behandling. En slik liste kan også tjene som eksempler i diskusjon om typiske saker.

Det ble pekt på at Forskningsrådet er et ”flerkulturelt” system, der de enkelte programstyrene i noen grad utvikler ulike måter å håndtere habilitet på. Styresystemet på høyere nivå bør eventuelt regulere fullmaktene slik at det sikres nødvendig helhet og kvalitet i behandlingen av habilitet.

Det var enighet om at det er uheldig at departementene i noen tilfeller legger føringer av en slik organisatorisk karakter at Forskningsrådet blir et ”ekspedisjonsbyrå” med liten reell mulighet til å ta ansvar for å sikre habilitet i søknadsbehandlingen (jf. DEMO 2000).

¹ når han er ansatt ved samme institusjon som en part i saken eller i en institusjon som er part

5 Møte med FoU-sektoren 24.11.03

Utvalget hadde invitert institusjoner i FoU-sektoren til møtet 24.11.03 iht. mandatets forutsetning om ”å ha kontakt med Forskningsrådets brukere og eiere”. Hensikten var å få innspill til vurdering av søknadsbehandlingen i Forskningsrådet og drøfte spørsmål som FoU-institusjonene legger vekt på. Det deltok 11 personer fra FoU-sektoren, jf. liste nedenfor.

Eivind Smith ønsket velkommen og refererte hovedpunkter i utvalgets mandat og tilnærming til arbeidet. Nedenfor følger en kort oppsummering av hovedpunkter i diskusjonen.

- Mange påpekte at spørsmålet om habilitet og tillit må ses i forhold til at det er flere brukergrupper som bl.a. har ulike forventninger og behov knyttet til søknadsbehandlingen.

Det er i tillegg svært mange ulike situasjoner og omstendigheter som kan føre til eventuell inhabilitet, og regelverket vil ikke kunne fange inn alle variasjoner. Forskningsrådet må derved anvende godt skjønn og finne løsninger innenfor en kompleks problematikk. Man bør ha tillit til systemets evne til å kunne håndtere ulike situasjoner, og Forskningsrådet bør kvalitetssikre de elementer som gir et viktig grunnlag for at man kan ha en slik tillit.

Etablering av romslige (ikke for detaljerte eller ”firkantede”) regler ble på denne bakgrunn nevnt av mange som en hensiktsmessig tilnærming. Flere understreket for øvrig behovet for å utvikle bedre kompetanse og bevissthet i administrasjonen og i programstyrene om hvordan habilitetsspørsmål bør håndteres, og større åpenhet om behandlingen.

Behandlingen av inhabilitet i programstyrene må protokolleres slik at den er sporbar.

For øvrig ble det fremholdt at systemforbedringer også bør omfatte kvalitet på programbeskrivelsene (slik at de klargjør søknadsgrunnlaget), kunnskap om FoU-institusjonelle forhold som kan endre habilitetsproblematikken (for eksempel bruk av partnerskapsavtaler), og søkelys på problemene vedr. bruk av innleide som programkoordinator.

- Åpenhet om søknadsbehandlingen og god begrunnelse i tilbakemeldingen til søker (om avslag), ble av mange betraktet som viktig.

Mange gode søknader gis avslag bl.a. på grunn av knappe midler. Bruk av begrunnelse bør derfor omfatte mer enn referee-uttalelsen, herunder den samlede vurderingen av søknaden som en del av FoU-porteføljen (vedr. rammer, prioritering, relevans mv.).

Det var ulike syn på spørsmålet om det bør være åpenhet om navn på referees. Noen la vekt på at anonymitet kan lette rekrutteringen (av fagekspertter) og bidra til at vurderingen skjer på fritt grunnlag. Andre understreket at man i prinsippet bør etterstrebe størst mulig åpenhet, bl.a. for å bygge tillit og kvalitetssikre prosessen.

Det ble pekt på at Forskningsrådet bør harmonisere sine regler for bruk av referee.

- Flere mente det i dag legges for mye vekt på referee-uttalelsene, og at inhabilitet fra forskningsrepresentantene kan gi en skjevhet i sammensetningen av programstyrene (mindre forskningskompetanse) som bidrar til ytterligere vektlegging av referee-uttalelsene. Programstyrene må ta ansvar for en selvstendig vurdering og beslutning.

Det ble i den sammenheng påpekt at de midlertidige reglene, særlig kombinasjonen av kollegial inhabilitet og inhabilitet ved konkurranse, i mange tilfeller hadde ført til store problemer for forskerrepresentantene mht. å kunne delta i programstyrer og komiteer.

- Når det gjelder FoU-finansielle funksjoner ga flere uttrykk for at Forskningsrådets legitimitet ikke bare er knyttet til selve søknadsbehandlingen, men også vil avhenge av

hvordan utforming og styring av FoU-programmer ivaretas. Det ble påpekt at Forskningsrådet bør styrke samarbeidet med FoU-institusjonene på slike overordnede oppgaver.

- Fra enkelte hold ble det foreslått at Forskningsrådet bør vurdere karantene på 1 – 2 år fra å søke om midler på et forskningsområde for de som har vært aktivt med på å utforme FoU-strategien eller planlegge forskningsinnsatsen på angjeldende område.
- Det ble anbefalt at Forskningsrådet vurderer å innføre en egenærklæring for tillitsvalgte på linje med National Science Foundation, slik at en kan avgrense flere forhold som ev. kan svekke tilliten (herunder risiko for at innsyn i en søknad kan medvirke til plagiat av ideer)
- Habilitets- og klageutvalget er lite synlig utad, og det ble anbefalt å ta i bruk Forskningsrådets hjemmeside for å gi folk bedre kunnskap om klagemuligheter og -behandlingen.

Deltagere fra FoU-sektoren i møtet med utvalget:

Navn	Virksomhet
Hilde W. Nagell (NESH)	De nasjonale forskningsetiske komiteene
Ingeborg Sølvberg	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Tore Abrahamsen	Handelshøyskolen BI
Kristen Haugland og Arne S. Svindland	UNIFOB AS (UiB)
Lars Folkow	Universitetet i Tromsø
Merete Ulstein (NIVA)	Miljøalliansen
Mari Rigstad	Universitets- og høgskolerådet
Einar Hope	Norges Handelshøyskole
Kari Lindbekk	Universitetet i Oslo
Odd Nakken	Havforskningsinstituttet

Forvaltningslovens Kapittel II. Om ugildhet.

Overskriften endret ved lov 27 mai 1977 nr. 40.

§ 6. (*habilitetskrav*).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for, et selskap som er part i saken og ikke helt ut eies av stat eller kommune, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

Endret ved lover 19 juni 1969 nr. 54, 27 mai 1977 nr. 40.

§ 7. (*foreløpig avgjørelse*).

Uansett om en tjenestemann er ugild, kan han behandle eller treffe foreløpig avgjørelse i en sak dersom utsettelse ikke kan skje uten vesentlig ulempe eller skadevirkning.

§ 8. (*avgjørelse av habilitetsspørsmålet*).

Tjenestemannen avgjør selv om han er ugild. Dersom en part krever det og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen ellers selv finner grunn til det, skal han forelegge spørsmålet for sin nærmeste overordnede til avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen av organet selv, uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham ugild. Før spørsmålet avgjøres, bør varamann eller annen stedfortreder innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

Endret ved lov 27 mai 1977 nr. 40.

§ 9. *(oppnevning av stedfortreder).*

Når en tjenestemann er ugild, skal om nødvendig oppnevnes eller velges stedfortreder for vedkommende.

Dersom det er forbundet med særlig ulempe å få oppnevnt stedfortreder, kan Kongen for det enkelte tilfelle beslutte at saken skal overføres til sideordnet eller overordnet forvaltningsorgan.

Endret ved lov 19 juni 1969 nr. 54.

§ 10. *(hvem habilitetsbestemmelsene gjelder for).*

Foruten for offentlige tjenestemenn gjelder bestemmelsene i kapitlet her tilsvarende for enhver annen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Bestemmelsene gjelder ikke statsråd i egenskap av regjeringsmedlem.

Endret ved lover 19 juni 1969 nr. 54, 12 jan 1995 nr. 4 (i kraft 1 april 1995).



Norges
forskningsråd

Bestemmelser om habilitet og tillit i Norges forskningsråd

Dokumentnr: 2-4-2

Dokumentansvarlig	Godkjent av	Dato
Alf-Erlend Vaskinn	Adm. direktør	01.09.03; Rev. 2
Hensikt		
<p>Dokumentet gir retningslinjer for Forskningsrådets tilsatte og medlemmer av rådets kollegiale organer i habilitetsspørsmål. Bestemmelsene er fastsatt på grunnlag av Forvaltningsloven, innstillingen "Habilitet og tillit i Norges forskningsråd", Hovedstyrets behandling av denne innstillingen, samt revisjon etter innstilling fra Habilitetsutvalget. Videre er dokumentet revidert som følge av omorganisering til det nye Forskningsrådet pr. 01.09.03. Dokumentet vil sannsynligvis bli ytterligere revidert som følge av Smithutvalgets innstilling i løpet av desember i år.</p>		

1 Habilitetskrav og avgjørelse av habilitetsspørsmålet

Forvaltningslovens kapittel II inneholder bestemmelser om habilitet som er retningsgivende for tilsatte og medlemmer av Forskningsrådets kollegiale organer (styrende og rådgivende organer). Tilpasset lokale forhold er reglene som følger:

1.1 Regler om absolutt inhabilitet

Tilsatt eller medlem av kollegialt organ for Forskningsrådet er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller treffe avgjørelse i en enkeltsak

- a) når han selv er part i saken
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nært som søsken
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part, (samboerskap og partnerskap likestilles med ekteskap),
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte
- e) når han leder eller har en ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for en institusjon, selskap, forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken
- f) når han er ansatt ved samme institusjon som en part i saken eller i en institusjon som er part
- g) når han er veileder for en part i saken

Reglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at medlemmets tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Kommentarer til reglene

Habilitetsreglene gjelder behandling av enkeltsaker, det vil si saker der det skjer fordeling av ressurser og rettigheter til bestemte personer, institusjoner, organisasjoner mv. Fordeling av ressurser fra et divisjonsstyre til et programstyre regnes også som enkeltsak dersom programstyret er sammensatt av forskere og brukere og det må legges til grunn at midlene blir fordelt mellom de institusjoner og bedrifter disse representerer. Part er den som avgjørelsen retter seg mot eller forøvrig direkte gjelder. Også personer og institusjoner som samarbeider med søker vil kunne ansees som parter i saken.

Bestemmelsen tilsvare forvaltningslovens § 6 første og fjerde ledd bortsett fra at det i bokstav c) er presisert at samboerskap og partnerskap er likestilt med ekteskap, at det i bokstav e) ikke er gjort unntak for institusjon mv som er fullt ut offentlig, og at det er tilføyd en bokstav f) og g).

Når det gjelder regelen i bokstav e) skal det legges til grunn at når det søkes om midler til en person som er ansatt ved en institusjon, skal institusjonen regnes som part i saken. I UoH-sektoren regnes universitetet selv, fakultetene og instituttene som enheter. Ved praktiseringen av e) og f) regnes den enhet som søknaden kommer fra som søkerinstitusjon. I disse tilfeller omfatter inhabiliteten ansatte i samme enhet. For styremedlemmer og ledere gjelder inhabiliteten også direkte over- og underordnede enheter.

1.2 Regler om inhabilitet etter særskilt vurdering

Tilsatt eller medlem av kollegialt organ for Forskningsrådet er likeså inhabil når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet. Blant annet skal det legges vekt på:

- a) om avgjørelse i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen person eller institusjon som han har nær personlig tilknytning til
- b) om han har hatt et nært faglig samarbeid eller står i et personlig eller faglig motsetningsforhold ut over normal faglig uenighet til en part i saken
- c) om han selv er part i en annen sak som står i direkte konkurranseforhold til saken hvor avgjørelsesgrunnlaget er det samme eller direkte sammenlignbart.

Kommentarer til reglene

Bestemmelsen tilsvare forvaltningslovens § 6 andre ledd, med den forskjell at det er gitt flere uttrykkelige retningslinjer for vurderingen av habiliteten tilpasset Forskningsrådets situasjon. Utgangspunktet for vurderingen er om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskheten. Det avgjørende er med andre ord ikke om det er grunn til å anta at medlemmet vil opptre partisk, men om *tilliten* blir svekket.

At forholdene skal være *særegne*, innebærer f. eks. at tilhørighet til samme fagmiljø, til samme eller forskjellige skoler og retninger, ulik vurdering av problem- og metodevalg i utgangspunktet ikke er tilstrekkelig for at det foreligger inhabilitet.

Bestemmelsen forutsetter at det skal foretas en vurdering av habiliteten selv om vilkårene etter punkt 1.1 ikke er oppfylt. Når det foreligger omstendigheter som er nevnt i bokstav a-c, skal det utvises *særlig* aktsomhet.

1.3 Regler om avgjørelse av habilitetsspørsmålet

Det kollegiale organet avgjør spørsmålet om medlemmenes habilitet, uten at vedkommende medlem deltar. Organet kan be medlemmet gjøre rede for de faktiske forhold av betydning for habilitetsspørsmålet. Dersom det i ett og samme sakskompleks oppstår spørsmål om inhabilitet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet da ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

2 Prosedyrer

2.1 Forskningsrådets ansatte skal som tidligere undertegne en habilitetserklæring ved ansettelsen, jf. **vedlegg 1**. Medlemmer av Forskningsrådets kollegiale organer skal i forbindelse med oppnevningen motta en orientering om rådets retningslinjer i habilitetsspørsmål. Vedkommende undertegner en sakkyndigerklæring på at han eller hun er kjent med og vil etterleve gjeldende regler på dette området. Denne erklæringen gjelder også andre forhold, jf. <http://www.forskningsradet.no>. Medlemmer av Forskningsrådets kollegiale organer skal opplyse om verv m.v. av relevans for virksomheten i Forskningsrådet.

2.2 Et medlem skal i god tid si fra om forhold som gjør eller kan gjøre ham inhabil. Før spørsmålet avgjøres, vurderer formannen, i samråd med administrasjonen, hvordan den aktuelle saken, samt andre nær forbundne saker, bør behandles (innkalling av varamedlem, supplerende oppnevning, innhenting av uavhengig sakkyndig vurdering mv).

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 fratruke (jf fvl. § 8, 2. ledd).

Et medlem fratruker under behandlingen av spørsmålet om egen habilitet etter først å ha gjort rede for de faktiske forhold om habiliteten og sitt syn på disse.

Under dette punktet i møtet skal det kortfattet protokolleres at spørsmålet om inhabilitet har stått på dagsorden, hvilke forhold som har vært drøftet, samt organets beslutning.

Der det er konstatert inhabilitet/plikt til å fratruke, 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.)

2.3 En part har på forespørsel krav på informasjon om sammensetningen av organ(er) som behandler saken vedkommende er part i.

2.4 Forskningsrådet har opprettet et rådgivende utvalg som gir veiledning i habilitetssaker. (Habilitets- og klageutvalget). Rådets kollegiale organer og administrasjonen skal søke slik veiledning i saker hvor det er tvil om habilitet eller tillit i saksbehandlingen. Dette gjøres ved å sende saken til sekretariatet (Controlleravdelingen) som vil fremlegge den for utvalget. Endelig beslutning i saken treffes av organet selv eller foresatte i saken på basis av rådet som blir gitt.

Utvalget kan også ta opp andre saker knyttet til praktiseringen av forvaltningsloven og offentlighetsloven. Regler for samarbeid mellom administrasjonen og utvalget er vist i **vedlegg 2**.

3 Habilitetshensynet mht oppnevning i og sammensetningen av kollegiale organer

- 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 *et flertall av medlemmene* i slikt organ bør være *uten partsinteresser* som medfører plikt til å fratre i noen sak organet har til behandling.
- 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.

4 Organisering av saksbehandlingen for tillit og åpenhet

4.1 Synliggjøring av partsinteresse i strategiske saker

Bestemmelsene om inhabilitet/plikt til å fratre kommer ikke *direkte* til anvendelse i strategiske saker, jf. pkt. 1. I en del slike saker vil det likevel kunne oppstå situasjoner der det er vanskelig å skille klart mellom generelle og spesifikke interesser. I slike situasjoner skal underliggende partsinteresser synliggjøres tidligst mulig i saksbehandlingen.

4.2 Klargjøring av organers mandat med særlig hensyn på fordeling av midler i forhold til 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 gjennomføringen av en satsing innenfor rammen av vedtatt forsknings-satsing, 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 om det for spesielle (program) satsinger er hensiktsmessig å foreta valget av utførende aktører allerede som del av vedtaket på strategisk nivå. Delegering av programadministrativt ansvar til utøvende institusjoner bør vurderes i lys av programstyrets mandat.

4.3 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 til rette for det, bør muligheten for å benytte nordisk sakkyndige utnyttes. Om nødvendig bør grunnlaget 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 eventuelt blir akseptert plikter vedkommende å gjøre oppmerksom på forhold som kan være av betydning for vurderingen av hans eller hennes habilitet.

4.4 Dokumentasjon

Ethvert organ med ansvar for å fordele forskningsmidler skal så langt forholdene gjør det mulig søke å redegjøre for de overordnede mål og kriterier som skal legges til grunn i behandlingen. Slik redegjørelse er offentlig.

Dette punkt innebærer ingen føring på Forskningsrådets praksis for øvrig mht begrunnelse eller annen orientering til den enkelte søker om behandlingen av den enkelte saken.

4.5 Særskilt om Forskningsrådets 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 henhold til disse retningslinjene.



Habilitetserklæring

Undertegnede har lest "Bestemmelser om habilitet og tillit i Norges forskningsråd" og forplikter seg til å etterleve dem etter beste skjønn. Jeg vil i aktuelle saker si fra i god tid om forhold som gjør eller kan gjøre meg inhabil.

Sted og dato

Signatur

Styre/Komite/Program

Navn

Regler for samarbeid mellom Habilitetsutvalget og administrasjonen i Forskningsrådet

- 1. Habilitetsutvalgets oppgave** er i første rekke å vurdere habilitetsspørsmål under henvisning til lovverket og Forskningsrådets egne bestemmelser. Utvalget kan også, i den grad det er kapasitet til det, gi råd om praktiseringen av forvaltningsloven og offentlighetsloven i saker som behandles i Forskningsrådet. Utvalget avgir uttalelser på grunnlag av henvendelser fra Forskningsrådets styrende organer, dets sakkyndige eller fra administrasjonen, men kan også ta opp saker på eget initiativ.
- 2. Henvendelser til utvalget** kan komme fra en enkeltperson eller fra kollegialt organ. Henvendelser rettes til utvalgets sekretær som distribuerer dem til utvalgets medlemmer. Utvalget kan innhente forklaringer og utdypinger fra vedkommende saken berører. Utvalget kan også anmode om møter med relevante deler av administrasjonen for å få belyst saken før uttalelser avgis. Normalt behandles sakene på grunnlag av skriftlig henvendelse. Svar gis etter utvalgsmøter som avholdes ca 6 ganger i året. I hastesaker kan utvalget avgi uttalelser på grunnlag av muntlig konferanse mellom utvalgets medlemmer.
- 3. Rådene som utvalget avgir**, sendes fra utvalgets sekretær tilbake til den som foretok henvendelsen, normalt med kopi til relevant linjeleder. Ved henvendelser fra kollegialt organ sendes svaret til relevant administrativ leder på hvert styringsnivå:
 - Hovedstyre (1. styringsnivå): til administrerende direktør
 - Divisjonsstyrer (2. styringsnivå): til divisjonsdirektør (kopi til AD)
 - Programstyrer (3. styringsnivå), rådgivende komiteer og fagutvalg: til relevant avdelingssjef. (kopi til OD)Lederen har ansvaret for videre behandling av rådet som utvalget har gitt, og har også ansvaret for å informere utvalget om avgjørelsen og konsekvensene ved gjennomføringen.
- 4. Utvalget avgir årsrapport** til Hovedstyret i januar, og en vurdering om sin virksomhet til administrerende direktør samtidig.

Søknadsbehandling og habilitetsregler i andre lands forskningsråd

Rapport fra NIFU til "Smith-utvalget"

November 2003

Liv Langfeldt, Frode Berglund og Peter Maassen

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

Forord

Denne rapporten omhandler søknadsbehandling og habilitetsrutiner i andre lands forskningsråd og er utarbeidet på oppdrag fra utvalget som i første halvår 2003 ble oppnevnt for å vurdere Norges forskningsråds søknadsbehandling og habilitetsrutiner ("Smith-utvalget").

Rapporten er basert på gjennomgang av dokumenter fra de aktuelle rådene, samt telefonintervjuer med ansatte i de ulike rådene. NIFU takker alle som har hjulpet oss med å fremskaffe relevante dokumenter og velvillig stilt opp til intervju.

Oppdraget er utført av Liv Langfeldt, Frode Berglund og Peter Maassen ved NIFU med Liv Langfeldt som prosjektleder. Egil Kallerud og Randi Søgner ved NIFU har lest og kommentert utkast til rapporten.

Oslo, november 2003

Petter Aasen
Direktør

Innhold

1	Innledning	5
1.1	Oppdraget	5
1.2	Kilder	5
1.3	Tilnærming	6
2	Habilitet og søknadsbehandling i Danmark.....	8
2.1	Det danske forskningsrådssystemet.....	8
2.2	De statlige forskningsrådene og Forskerforum	8
3	Habilitet og søknadsbehandling i Finland.....	12
3.1	Det finske forskningsrådssystemet.....	12
3.2	Finlands Akademi.....	12
3.3	TEKES.....	14
4	Habilitet og søknadsbehandling i Nederland.....	17
4.1	Det nederlandske forskningsrådssystemet.....	17
4.2	NWO	17
4.3	STW.....	19
5	Habilitet og søknadsbehandling i Storbritannia.....	22
5.1	Det britiske forskningsrådssystemet.....	22
5.2	ESRC	22
6	Habilitet og søknadsbehandling i Sverige	24
6.1	Det svenske forskningsrådssystemet	24
6.2	Vetenskapsrådet.....	25
6.3	VINNOVA	27
6.4	Stiftelsen för Strategisk Forskning	29
7	Habilitet og søknadsbehandling i USA	33
7.1	National Science Foundation (NSF).....	33
7.2	National Institutes of Health (NIH).....	34
8	Habilitet og søknadsbehandling i EU	37
9	Sammenfatning og konklusjoner	39
9.1	Kort oppsummering.....	39
9.2	Organisering av søknadsvurderingen	41
9.3	Prinsipper og praksis for å håndtere inhabilitet.....	44
9.4	Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse.....	47
	Referanser	50

Vedlegg 1: Informanter	51
Vedlegg 2: Intervjuguide	52
Vedlegg 3: Kopi av innhentede habilitetsregler	56
Danmark.....	56
Finland.....	63
Sverige.....	64
USA.....	71

1 Innledning

1.1 Oppdraget

Foreliggende rapport er utarbeidet på oppdrag fra utvalget som i første halvår 2003 ble oppnevnt for å vurdere Norges forskningsråds søknadsbehandling og habilitetsrutiner. Oppdragsgiver ønsket en rapport om søknadsbehandling og habilitetsrutiner i et utvalg av forskningsfinansierende organisasjoner i andre land, nærmere bestemt våre nordiske naboland, Nederland og USA, samt i EUs rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling. Studien omfatter slik både land som i størrelse og forskningssystem er sammenliknbare med Norge, og praksis hos store og toneangivende FoU-aktører som USA og EUs rammeprogram. I tillegg har vi inkludert noe informasjon fra Storbritannia som eksempel på praksis i et større europeisk land.

Oppdraget har omfattet følgende tre punkter:¹

1. ”Søknadsbehandlingens organisering, herunder spesielt bruk av ekspertkomiteer og individuelle bedømmelser ("*mail review*"), og om oppgaver knyttet til strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning er lagt til samme eller ulike komiteer/organ.
2. Habilitetsrutiner, med særlig fokus på om felles institusjonstilknytning og/eller konkurranseforhold til andre søknader utløser inhabilitet.
3. Om rådene/organene har dialog med søker før og/eller etter søknadsfristen. Hvorvidt søker, automatisk eller etter anmodning, får innsyn i søknadsbehandlingen, herunder innsyn i hvem som skal behandle og/eller har behandlet søknaden, og begrunnelse for avslag.”

1.2 Kilder

Studien bygger på informasjon som er tilgjengelig på de ulike organisasjonenes internett-sider, en del tilsendte dokumenter, foreliggende litteratur, samt telefonintervjuer med informanter i de ulike organisasjonene (se liste over informanter i vedlegg 1 og intervjuguide i vedlegg 2).

Kvaliteten på dataene vil variere en del avhengig av hvor godt intervjuer og informant i den enkelte organisasjon har forstått hverandre og i hvilken grad vi har kunnet sjekke muntlige opplysninger opp mot skriftlige retningslinjer fra den enkelte organisasjon. Våre informanter i Sverige og Danmark (som leser norsk) ble gitt anledning til å lese gjennom og korrigere teksten om sin organisasjon før rapporten er levert oppdragsgiver. Vi tror at rapporten gir et adekvat bilde av rutineene i de ulike organisasjonene som er dekket, men kan ikke garantere for at alle detaljer er korrekte. Våre informanter kan heller ikke

¹ Punktene er formulert av NIFU i dialog med, og godkjent av, utvalgets sekretariat.

forventes å ha hatt full oversikt over praksis i sine råd. De har trolig gitt en offisiell og forenklet versjon av praksis. Faktisk praksis vil selvsagt kunne variere eller avvike i forhold til denne versjonen. Innenfor prosjektets rammer har vi sett det som viktigst å få et *hovedbilde av nåtidig praksis og regler* i de ulike rådene/organisasjonene som undersøkes med fokus på de tre punktene som oppdraget omfatter. Om også endringer i praksis over tid, og detaljer og variasjoner i nåtidig praksis, skulle dekket ville dette kreve en langt mer grundig og omfattende studie.

1.3 Tilnærming

Rapporten går først gjennom søknadsbehandling og habilitetsrutiner land for land. Deretter presenteres en sammenliknende oversikt i avslutningskapittelet. I kapitlene om de ulike landene går vi gjennom hvert av de ulike utvalgte organisasjonene for seg og følger punktene i oppdraget slik at vi først ser på (1) søknadsbehandlingens organisering, deretter (2) habilitetsrutiner, og så (3) kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse ved avslag. Under hver enhet har vi også tatt med et kort tillegg om (4) søkers klage- og ankemuligheter.

I avslutningskapitlet sammenfattes materialet. Vi ser på variasjonsbredden og mulige mønstre i praksis. Her er framstillingen ”på tvers” og begrenset til de ulike punktene i oppdraget, mens framstillingen av de enkelte organisasjonene i de foregående kapitlene også inneholder mange detaljer som ikke fanges opp her. Det må presiseres at valg av praksis i de enkelte organisasjonene kan avhenge av en rekke forhold som ligger utenfor vår studie. Det har ikke vært mulig å gå inn på om det er tradisjoner, tilfeldigheter, hensyn til/balanse mellom grundighet og effektivitet eller mer kontekstuelle faktorer som ligger til grunn for de enkelte praksiser og regler. I den grad det er mulig, ser vi i sluttkapitlet likevel på om praksis henger sammen med kjente forhold som forskningssystemets størrelse og målsetningen med bevilgningene. Vi ser også etter mulige relasjoner mellom de ulike faktorene som studeres, eksempelvis hvordan habilitetsregler er relatert til hvordan ulike oppgaver og ansvar knyttet til søknadsbehandling er fordelt mellom ulike enheter.

I oppdragsbeskrivelsen heter det: ”I tillegg til en redegjørelse for praksis i hvert av de utvalgte organene vil rapporten også sammenstille informasjonen under hvert av punktene (1-3) slik at forskjeller og likheter i forhold til norsk praksis fremkommer.” Vi har i kapittel 9 sammenstilt innhentet informasjon slik at likheter og forskjeller i forhold til norsk praksis vil fremkomme tydelig for de som kjenner norsk praksis. Materialet vi har mottatt fra utvalgets sekretariat, viser at det på mange punkter er stor variasjon i praksis innad i Norges forskningsråd. Samtidig viser vårt materiale et stort spenn i praksis i andre land. Generelt kan vi si at ut fra den kjennskap vi har til Norges forskningsråds praksis og regler, faller disse innenfor den variasjonsbredden som vises i oversiktene over praksis i andre land i kapittel 9. Det må i denne sammenheng presiseres at det ikke finnes fasitsvar på hva som er best egnet praksis i ulike sammenhenger. Empirien viser stor variasjonsbredde og litteraturen på feltet synes å være begrenset til spørsmål på et mer

overordnet nivå – som at når forskningsråd har både fondsfunksjon og oppgaver knyttet til forskningspolitisk rådgivning kan dette reise spørsmål om habilitet ved forskningspolitisk rådgivning (OECD 2003:21) – eller til å systematisere variasjoner og valgmuligheter og hva en bør ta hensyn til når praksis utformes (MUSCIPOLI 2003). At norsk praksis synes å falle innenfor den store variasjonen i praksis vi kan se mellom de landene som er studert, er ikke et funn som kan gi noe selvstendig grunnlag for å vurdere norsk praksis.

2 Habilitet og søknadsbehandling i Danmark

2.1 Det danske forskningsrådssystemet

Den danske forskningsrådsstrukturen omorganiseres fra 2004 (jf ”Lov om forskningsrådgivning m.v.” vedtaget af Folketinget 22 maj 2003). I dagens system er det seks statlige forskningsråd², samt et organ som heter ”Forskerforum” som forvalter programmidler og har ulike koordineringsoppgaver. Både rådene og Forskerforum har sitt sekretariat i ”Forskningsstyrelsen”. Fra 2004 vil dette omorganiseres til to råd, ”Det Frie Forskningsråd” som skal støtte forskerinitierte prosjekter, og ”Det Strategiske Forskningsråd” som skal støtte forskning innen politisk prioriterte og tematisk avgrensede områder. I tillegg skal det opprettes et eget koordineringsutvalg. ”Koordinationsutvalget” vil ha som oppgave å fremme samarbeid om fondsfunksjonen mellom de to nye forskningsrådene, samt Danmarks Grundforskningsfond³, øvrige statlige forskningsbevilgninger og resten av forskningssystemet. Det opprettes også et eget forskningspolitisk råd. ”Danmarks Forskningspolitiske Råd” skal bestå av forskere/forskningskyndige medlemmer som gir råd til regjeringen og Folketinget om dansk og internasjonal forskningspolitikk. De to nye forskningsrådene vil også ha en rådgivingsfunksjon ovenfor regjeringen og Folketinget.

Hvor store endringen blir for dagens råd gjenstår å se. I den nye loven gis styret for Det Frie Forskningsråd myndighet til å oppnevne *inntil seks* faglige forskningsråd og selv fastlegge grensene mellom disse. Videre heter det at Styret ikke selv har bevilgningskompetanse, men fordeler de frie forskningsbevilgninger mellom de faglige forskningsråd.

2.2 De statlige forskningsrådene og Forskerforum

Hoveddelen av midlene under de seks statlige danske forskningsrådene er fri prosjektstøtte. Hvert råd har 15 medlemmer som alle er aktive forskere. Når ikke annet fremkommer er det prosessene rundt forskningsrådenes frie midler som omtales under.

Forskerforum administrer ulike forskningsprogrammer på tvers av rådene. Forumet har 13 medlemmer, også alle forskere. Både rådene og Forum utlyser midler i åpen konkurranse innenfor fastsatte budsjetter.

² For hhv naturvitenskap (SNF), medisin (SSVF), humaniora (SHF), samfunnsvitenskap (SSF), teknologi (STVF) og landbruk (SJVF).

³ Danmarks Grundforskningsfond har en fondskapital på 2,3 milliarder DKR, hvor avkastningen brukes til å støtte grunnforskning i form av støtte for opp til 5 eller 10 år til grupper av forskere som ønsker å bygge opp et senter. Vi har ikke sett på søknadsbehandlingen og habilitetsreglene i dette fondet.

Søknadsbehandlingens organisering

De enkelte rådene har ansvar både for strategiutforming og søknadsbehandling og endelige beslutninger om bevilgninger. Ingen av rådene har egne søknadsbehandler komiteer (bortsett fra at det samfunnsvitenskapelige rådet (SSF) inndeles i grupper under deler av søknadsbehandling). Programmene under Forskerforum har derimot egne programkomiteer som behandler søknader.

Ansvar for de enkelte søknadene fordeles mellom rådsmedlemmer, slik at det for hver søknad er to medlemmer som fremlegger sin vurdering muntlig i rådsmøtet. Karakterer benyttes ikke i søknadsbehandling.

Vurderinger fra eksterne eksperter (normalt to per søknad) innhentes i følgende tilfeller:

- *hvis rådet mangler habil fagkunnskap i en given sag*
- *hvis et rådsmedlem er ansøger eller medansøger, og ansøgningen drejer sig om mere end 1 mio. kr.*
- *når en ansøgning drejer sig om mere end 10 mio. kr. i alt over den samlede projektperiode – dog ikke, hvis der er enighed i rådet om, at ansøgningen bør afslås umiddelbart p.g.a. faglige eller formelle mangler.*
(”Fælles principper for forskningsrådenes og Forskningsforums programkomiteers fondsfunktion” 23-01-01, Sagsnr.: 250-00-0008)

Rådene kan også velge å bruke eksterne eksperter i andre tilfeller. SFF bruker eksterne eksperter på søknader over 2 millioner, og på søknader fra rådsmedlem over 250 000. Det teknisk-vitenskapelige rådet (STVF) bruker eksterne eksperter på *alle* sine søknader. Til dette har STVF et fast faglig ”panel” på 50 danske forskere. Administrasjonen plukker to eksperter fra panelet til hver søknad. I de andre rådene der eksterne eksperter brukes *ad hoc*, er det rådet selv som velger eksperter, ofte utenlandske/nordiske.

Habilitetsrutiner

De danske forskningsrådene er forvaltningsorganer og omfattes av habilitetsreglene i den danske forvaltningsloven. Et eget utvalg nedsatt av Forskningsrådenes Formandskollegium utredet i 1996 habilitetsspørsmål knyttet til de danske forskningsrådens søknadsbehandling. Utvalget foreslo at forvaltningslovens regler om inhabilitet skulle presiseres og suppleres med særlige regler for forskningsrådene. Utvalget lagde også utkast til slike regler (Forskningsrådenes Formandskollegium 1996). Dette forslaget ble fulgt opp. I dag har de seks rådene felles habilitetsregler. For programkomiteene under Forskerforum gjelder egne regler.

I begge sett av regler utløser følgende forhold inhabilitet⁴:

- Om medlemmet selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sakens utfall eller er/har vært representant for noen som har det, eller er i familie med noen som har det

⁴ Teksten her er en sammenfatning og forenkling, begge sett av regler finnes i rapportens vedlegg.

- Om medlem og søker er ansatt eller har lederfunksjon ved samme private enhet, eller medlemmet deltager i ledelsen av eller har en nær tilknytning til et selskap/privat juridisk enhet, som har en særlig interesse i sagens utfall
- For offentlige institusjoner er reglene noe mindre strenge. Her utløses inhabilitet:
 - o hvis medlemmet og søker er over/underordnet hverandre ved institusjonen,
 - o hvis søker er medlemmets institusjon/avdeling/forskergruppe og søknaden har meget vesentlig betydning for ansettelsesstedet, eller medlemmet er leder/medlem av ledelsesorgan ved institusjonen, eller
 - o hvis søker er ansatt ved medlemmets institusjon og saken har meget vesentlig betydning for ansettelsesstedet.
 - o Inhabilitet kan også utløses om saken gjelder en forskergruppe som medlemmet nylig har deltatt i, eller fortsettelse av et prosjekt som medlemmet har deltatt i.
- Om medlemmet veileder/ nylig har veiledet søker eller har påtatt seg å være veileder for søker, eller står som anbefaler for søker.
- Om det foreligger andre omstendigheter, som kan bidra til tvil om medlemmets upartiskhet.

Med henblikk på å behandle søknader fra egen institusjon innebærer reglene at det er mulig å behandle søknader fra personer så nært som i egen forskergruppe såfremt man ikke har noen tilknytning til det prosjektet det søkes midler om, det ikke er noe over/underordnet forhold mellom søker og den som vurderer søknaden, og søknaden ikke har meget vesentlig betydning for gruppen, og det heller ikke er andre forhold som utløser inhabilitet.

For programkomiteer under Forskerforum gjelder i tillegg regler som begrenser muligheten til å behandle søknader som konkurrerer med en søknad hvor en er inhabil.

Hvis inhabiliteten skyldes en personlig økonomisk interesse for medlemmet eller den, som medlemmet er inhabil i forhold til, er medlemmet afskåret fra at delta i behandlingen av samtlige ansøgninger. Fra det øjeblik, den pågældende sag måtte blive endeligt afgjort, kan medlemmet delta i hele den efterfølgende sagsbehandling. (Hele teksten finnes i rapportens vedlegg 3.)

Denne reglen praktiseres slik at medlemmer i praksis er avskåret fra å søke midler fra programmet. I tilfelle det skjer må medlemmet trekke seg fra hele søknadsbehandlingen. Videre er det regler knyttet til antall søknader som konkurrerer. Om programkomiteen forventer å dele ut *færre enn åtte bevilgninger*, er et medlem som er inhabil ved én (eller flere) av søknadene avskåret fra å delta i behandlingen av samtlige søknader – uansett bakgrunnen for inhabiliteten.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

I retningslinjene presiseres det at eksterne eksperter skal orienteres om at søkerne vil få tilsendt bedømmelsene og få vite hvem som har skrevet dem. Om det søkes om mer enn tre millioner kr og det dreier seg om et program med én utlysning, skal søkeren ha anledning

til å kommentere de eksterne uttalelsene før sluttbehandlingen av søknaden. Søkere kan ikke komme med forslag til eksterne eksperter eller protestere mot valg av eksperter.

Ved avslag brukes ulike standardformuleringer i brevet til søker. Om det foreligger eksterne ekspertvurderinger legges disse med uten å anonymiseres. Liste over søkere og bevilgninger kan fås på forespørsel. Selve søknadene utleveres ikke, i så fall må søker godkjenne det først.

Klage- og ankemuligheter

Søkere som får avslag kan anmode rådet om ny behandling, eller de kan klage formelt til overordnet myndighet (departementet). Klager forekommer sjelden. Det er kun saksbehandlingsfeil, for eksempel habilitet, og ikke den faglige vurdering som sådan kan gi grunnlag for formell klage.

3 Habilitet og søknadsbehandling i Finland

3.1 Det finske forskningsrådssystemet

TEKES og Finlands Akademi er de sentrale forskningsfinansierende organ i Finland. TEKES finansierer FoU-prosjekter rettet mot teknologisk utvikling. Finlands Akademi omfatter fire forskningsråd som har bevilgningsansvar innenfor sine respektive områder: Forskningsrådet för biovetenskap och miljö, Forskningsrådet för kultur och samhälle, Forskningsrådet för naturvetenskap och teknik og Forskningsrådet för hälsa. Den finske forvaltningsloven gjelder for både TEKES og Finlands Akademi.

3.2 Finlands Akademi

Finlands Akademi er et tradisjonelt, hovedsakelig grunnforskningsrettet forskningsråd. Akademiets styre har seks medlemmer, hvorav de fleste er fra universitetssektoren. Hvert av Akademiets fire råd har 11 medlemmer, hovedsakelig fra UoH-sektoren. Styret har ansvar for overordnet og generell policyutforming (eksempelvis satsing på kvinnelige forskere), mens de ulike rådene har policyansvar innenfor sine respektive områder.

Akademiets forskningsbevilgninger utlyses åpent. Hoveddelen av bevilgningene er ulike former for frie midler, mens ca 26 prosent gis under ulike forskningsprogram. På programmer kan det være at første utlysning er for skisser, med en påfølge utlysning som er begrenset til de som har sendt skisser, men første runde er alltid åpen.

Søknadsbehandlingens organisering

Søknadsbehandlingen foregår i flere ledd. Hver søknad sendes først til to individuelle eksperter eller til to av medlemmene i en vurderingsgruppe. Akademiet foretrekker å bruke grupper fremfor individuelle eksperter fordi det gir bedre grunnlag for å rangere søknadene, og har siden 1998 i økende grad brukt vurderingsgrupper fremfor individuelle eksperter. De to medlemmene (evt de to individuelle ekspertene) skriver hver sin vurdering og gir søknaden en karakter. Søknadene diskuteres så i den aktuelle vurderingsgruppen (om slik gruppe ikke finnes kan vurderingene fra individuelle eksperter gå rett til rådet). Nye vurderingsgrupper settes sammen for hver søknadsbehandling – etter at søknadene har kommet inn. Akademiet har en fast tre-årig liste som medlemmene plukkes fra. Størrelsen på disse gruppene avhenger av behov og kan variere fra 3-16 medlemmer. Ved mai utlysningen i 2002 var samlet andel utlendinger i gruppene på 41 prosent, med betydelige variasjoner mellom rådene (*Forskningsrådet för biovetenskap och miljö* hadde høyest andel på 97 prosent, *Forskningsrådet för kultur och samhälle* lavest andel på 24 prosent). For programmer brukes bredt sammensatte vurderingsgrupper, for frie midler er alle medlemmene forskere.

Hver vurderingsgruppe skriver en felles uttalelse om hver søknad, og disse sendes til rådet uten noen rangering. I rådet er søknadsbehandlingen delt i tre runder. I første runde er rådet delt i undergrupper. Hver gruppe rangerer søknader på ulike felt. Ved behov suppleres disse gruppene med ekspertise utenom rådet. I andre runde er det lederen av hver av undergruppene, samt lederen av rådet, som sammenstiller listene fra undergruppene og lager en samlet rangering og innstilling til rådet i plenum. I plenumsmøtet tas de formelle bevilgningsbeslutningene.

Habilitetsrutiner

Ifølge habilitetsreglene til Finlands Akademi (vedlagt) skal en person utelukkes fra søknadsbehandlingen ved følgende forhold:

- Familierelasjoner med søker
- Over- eller underordnet søker, eller søkers veileder de tre siste år
- Nært samarbeid med søker, eksempelvis samforfatterskap siste tre år eller involvert i forberedelsene av søknaden
- Hvis en søker på samme stilling som søker (gjelder pågående prosess)
- Hvis en selv har søkt om midler fra samme pott som den søknaden gjelder
- Hvis ens upartiskhet på andre måter kan true, eller en selv føler seg inhabil

Reglene setter fokus på samarbeid og konkurranse, ikke på institusjonelle grenser. Søker og søknadsbehandler/rådsmedlem kan være tilknyttet eksempelvis samme universitetsinstitutt uten at dette i seg selv utløser inhabilitet (men en overordnet/underordnet relasjon gir inhabilitet). Om de tilhører samme forskningsgruppe får vi opplyst at dette forstås som en samarbeidsrelasjon som vil utløse inhabilitet, likeledes om de deltar i samme prosjektkonsortium eller likende.

Både rådsmedlem og personene som står på listene som vurderingsgruppene plukkes fra *har anledning til å sende egne søknader*, men blir da utelukket fra søknadsbehandlingen – rådsmedlem blir utelukket fra alle møtene i den aktuelle søknadsbehandlingen, eksperter som søker blir ikke plukket ut til å vurdere søknader. Selv om vurderingsgruppene ikke rangerer søknader, tillates det ikke at søkere her deltar i vurderingen av konkurrerende søknader. For øvrig har som nevnt disse gruppene en stor andel utlendinger.

Et medlem (av råd eller vurderingsgruppe) som er inhabil av *andre grunner* enn at han/hun deltar i en søknad, tillates å vurdere søknader som konkurrerer med den søknaden der en er inhabil. Medlemmet får da ikke papirene til de søknadene der det er inhabilt, og deltar bare i behandlingen av de andre søknadene. Våre informanter i Finlands Akademi anslår at inhabilitet blir erklært for mindre enn 10 prosent av søknadene.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Finlands akademi har begrenset kontakt med ordinære søkerne. Før søknadsfristen svarer Akademiets administrasjon på tekniske spørsmål fra søkere over telefon. Etter søknadsfristen kontaktes søkere som har formelle feil ved sine søknader og gis mulighet til å rette

opp disse. Ved større, spesielle utlysninger kan det være mer interaksjon. Ved søknader om *Network of Excellence* er eksempelvis miljøbesøk del av søknadsbehandlingen.

Søkeren gis ikke anledning til å foreslå hvem som skal vurdere søknaden, men han/hun kan skrive i søknaden om det er noen de ikke vil skal vurdere den. Dette blir normalt respektert.

Vurderingsgruppens uttalelse, evt. de skriftlige vurderingene fra eventuelle individuelle eksperter, legges rutinemessig ved brevet til søker. Hvem som sitter i vurderingsgruppen står også i brevet til søker, men ikke hvilke to i gruppen som har hatt hovedansvaret for vurderingen. Eventuelle individuelle ekspertuttalelser anonymiseres før de sendes, men på forespørsel har søker rett til å få oppgitt hvem som har skrevet dem. Hvem som sitter i Rådet, og som har rangert og fattet de endelige beslutninger om søknadene, er offentlig informasjon. Søker kan ringe og spørre for å få mer informasjon fra Akademiets administrasjon om grunnlaget for beslutningen enn det som fremkommer av vedlagte vurderinger.

Informasjon om innvilgede prosjekter legges ut på internett. Søknadene er i prinsippet også offentlige, men den som ønsker innsyn i disse må selv møte opp i Akademiet og finne dem i arkivet.

Klage- og ankemuligheter

Søkere som er misfornøyd med søknadsbehandlingen til Finlands Akademi, har ingen formelle klage- eller ankemuligheter. Våre informanter i Akademiet kjente heller ikke til at søknader noen gang hadde blitt vurdert på nytt som følge av klager.

3.3 TEKES

TEKES, etablert i 1983, støtter prosjekter rettet mot teknologi og innovasjon. Om lag halvparten av midlene fordeles gjennom ulike program med årlige søknadsfrister, resten ved kontinuering søknadsbehandling. Alle midler utlyses åpent. Hoveddelen av midlene (ca 2/3) går til næringslivet, resten til offentlige forskningsinstitusjoner. TEKES har et bredt sammensatt styre med 10 medlemmer. Styret har ansvar for policyutforming og store bevilgninger (over 1,5 mill €).

Søknadsbehandlingens organisering

Søknadsbehandlingen foregår internt i TEKES med organisasjonens egne ansatte som eksperter. Ekstern ekspertise brukes ikke. På spørsmål om hvorfor oppgis det at man ikke ser noe behov for det, fordi det er lite grunnforskning som støttes. Dessuten mener TEKES at det er viktig at søkere, særlig de i næringslivet, skal kunne stole på at ingen utenom TEKES får se innholdet i deres søknad. Språkbarrierer og tradisjon er andre grunner som oppgis. Fagfellevurdering har aldri ligget til grunn for TEKES søknadsbehandling. Søknadene er på finsk og kan ikke sendes til internasjonal *review*, samtidig som den

finskspråklige verden er for liten om man ønsker uavhengig ekspertise til å vurdere søknadene.

En egen avdeling ved TEKES har ansvar for søknadsprosessen. Her utformes kriterier og prosedyrer. Denne avdelingen setter sammen interne grupper til vurdering av søknadene. Personene til disse gruppene kommer fra andre avdelinger i organisasjonen. To til fire interne eksperter brukes for hver søknad. De skriver sammen en vurdering av søknaden og legger vurderingen fram på et internt møte med ca 20 deltakere. Dette møtet har bevilgningsfullmakt inntil 200 000 €. For større søknader er det generaldirektøren som har bevilgningsfullmakt (opptil 1,5 millioner €, over det går saken til TEKES styre). Hvilket nivå i organisasjonen som tar endelig beslutning om bevilgninger avhenger altså av størrelsen på bevilgningen.

Sammensetningen av den interne gruppen som vurderer avhenger av søknaden. For søknader fra universitetene legges det større vekt på at gruppemedlemmene skal ha forskningskompetanse.

Habilitetsrutiner

I tillegg til bestemmelsene i den finske forvaltningsloven har TEKES egne retningslinjer for håndtering av habilitet. TEKES retningslinjer finnes bare på finsk og er ikke gjennomgått her. Muntlig har vi fått opplyst at de mest aktuelle punktene i retningslinjene er at en ikke kan være involvert i behandlingen av saken om en selv, eller slektninger, har økonomiske interesser i søknaden, eller har en patent på det same feltet, eller eierskap i et lite firma som er involvert i søknaden. Det anslås at inhabilitet utløses for mindre enn én prosent av søknadene som TEKES behandler.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

TEKES søknadsbehandling innebærer direkte kontakt mellom søker og saksbehandlere, og hvem som vurderer søknaden er derfor kjent for søker. Det er alltid et møte mellom TEKES saksbehandlere og søker. For de som har søkt og vært på slikt møte før, kan møtet tas over telefon. Søknaden gjennomgås og diskuteres i møtet. Søker står fritt til å gjøre endringer i søknaden etter at den er sendt TEKES. Resultatet av søknadsbehandlingen gis først over telefon, deretter kommer brev. Begrunnelser gis slik rutinemessig både muntlig og skriftlig.

Søker kan kun få opplysninger om innvilgede prosjekt, ikke andre søkere eller søknader.

Klage- og ankemuligheter

Klagemulighetene avhenger av om søker er privat eller offentlig. De offentlige, slik som universitetene, har ingen klagerett. Fra og med 2003 har derimot søkere fra det private næringsliv klagerett. At en ikke er fornøyd med utfallet av søknadsbehandlingen er tilstrekkelig klagegrunnlag. Klage sendes først TEKES hvor klagen behandles av egne jurister. De som ikke når fram med klagen hos TEKES kan gå videre med saken til en

domstol. Siden klageretten ble innført er det kommet ca 40 klager, og enkelte (mellom to og fire) har vunnet fram med klagen hos TEKES. Noen av de som ikke har vunnet fram hos TEKES har gått videre til retten, men ingen slike saker er ennå endelig avgjort.

4 Habilitet og søknadsbehandling i Nederland

4.1 Det nederlandske forskningsrådssystemet

Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO) er det største og mest sentrale forskningsfinansierende organ i Nederland. NWO har forskningsrådsfunksjon innen alle fagfelt, både for universitetene og for instituttsektoren. Samlet bevilgninger i 2002 var på € 425 millioner. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW) fordeler også en del midler, men dette er for det meste mindre tildelinger i form av reisestøtte og lignende (Dresner 2001:128).

I tillegg til NWO skal vi her ta for oss teknologistiftelsen STW. STW er en uavhengig stiftelse som samtidig er en del av NWO-organisasjonen ved at den fordeler NWO-midler innen teknologiforskning og også har oppgaver knyttet til formidling og bruk av forskning innen alle NWOs områder (STW Annual Review 2002, s 13). Grunnen til at vi også tar for oss STW er stiftelsens særegne form for søknadsbehandling.

4.2 NWO

*Søknadsbehandlingens organisering*⁵

NWO sender hver søknad til minst to individuelle eksperter. De skriftlige uttalelsene fra disse ekspertene sendes til søkeren med mulighet for å kommentere uttalelsene før de brukes videre i søknadsbehandlingen. Neste trinn i søknadsbehandlingen foregår i en vurderingskomité eller en programkomité. Disse komiteene består i regelen av 5-8 forskere som rangerer søknadene på bakgrunn av uttalelsene fra de individuelle ekspertene og eventuelle svar fra søkerne. Komiteene har ikke bevilgningsmyndighet, men innstiller til styret for det aktuelle fagområdet, eller i noen tilfelle til en egen styringsgruppe eller NWOs styre. I sin behandling av innstillingene tar styret for fagområdet (eller styringsgruppen eller NWOs styre) beslutninger om prosjektbudsjetter og policy-hensyn, men endrer normalt ikke rangeringen av prosjektene.

Habilitetsregler

NWO arbeider for tiden med å harmonisere sine habilitetsrutiner som tidligere har variert noe mellom de ulike delene av organisasjonen, og det utarbeides nye skriftlige habilitetsregler. Disse reglene er mer detaljerte enn tidligere retningslinjer. Ifølge et utkast (datert 9. oktober) som ennå ikke er endelig vedtatt, utløser følgende forhold inhabilitet:

- Egen søknad/involvert i søknaden/er eller vil bli veileder, prosjektleder eller rådgiver for prosjektet/har anbefalt støttet prosjektet
- Har veiledet søker i løpet av de siste 5 år/har eller vil publisere sammen med søker

⁵ NWO administrerer en rekke ulike støtteformer og programmer. Vi tar her for oss søknadsbehandlingen i generelle trekk. Detaljene vil avhenge noe av de ulike støtteformene.

- Har familierelasjoner til søker i første (foreldre/barn) eller andre (søsken) linje/har husholdning sammen med søker, er søkers ektefelle eller er på annen måte partner til søker
- Søknaden er signert av leder eller ansatt ved evaluators/beslutningstagers organisatoriske enhet (avdeling, seksjon, institutt). I tilfeller der organisasjonen ikke har separate enheter, tilsvarende organisatorisk enhet her organisasjonen som sådan.

I dokumentet heter det at vurderingskomiteenes oppgave blant annet består i å nøytralisere individuelle ekspertuttalelser som ikke synes tilstrekkelig objektive, og at det derfor er spesielt viktig at komitémedlemmene har minst mulig relasjoner til søknadene og søkerne. Det heter videre at mulige relasjoner til søkere/søknader skal undersøkes skriftlig. Ved begynnelsen av et vurderings eller beslutningsmøte skal det også verifiseres at det ikke foreligger noen inhabilitet, og dette skal inkluderes i referatet.

Av øvrige tiltak for å unngå inhabilitet nevnes: (1) Å ikke velge ut individuelle eksperter som søker har bedt om ikke skal brukes. (2) Å ta hensyn ved sammensetning av komiteer, slik at medlemmer som kan være partiske ikke oppnevnes. (3) Å utelate komitémedlemmer som er inhabile ved mer enn én søknad eller søker. Disse blir enten bedt om å trekke seg fra komiteen eller fra den aktuelle søknadsrunden. Om et medlem er inhabilt kun for én søknad eller søker, skal medlemmet trekke seg fra søknadsrunden om det er færre enn ti søknader som skal vurderes eller prioriteres. Om det er mer enn ti søknader (og en bare er inhabil ved én av dem), skal den inhabile kun avstå fra behandlingen av den søknaden som utløser inhabilitet.

Om disse reglene fører til at den habile del av vurderingskomiteene blir under en kritisk størrelse (eksempelvis under fire medlemmer) foreslår det omtalte utkastet følgende mulige løsninger:

- Oppnevne eksterne uavhengige komitéledere (med dagens praksis er komitéleder valgt av og blant komitémedlemmene).
- Oppnevne større komiteer, eventuelt også inkludere utenlandske medlemmer.
- Supplere komiteen med flere habile medlemmer for det møtet der problemet oppstår.
- Oppnevne komiteer etter at relasjoner til søkere/søknader er sjekket.
- Ikke tillate komitémedlemmer å sende inn søknader.
- Operere med flere søknadsbehandlinger, alle med ulike, ikke-involverte komitémedlemmer.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Som nevnt har søker rett til å se og uttale seg om vurderingene fra de individuelle ekspertene. Disse anonymiseres før søker får dem. Normalt kan ikke vurderingskomiteen inkludere helt nye argumenter i sine konklusjoner (nye i forhold til de som fremkommer av de innhentede ekspertvurderingene). Om så likevel skjer skal søker fortrinnsvis bli

informert og få anledning til å uttale seg på nytt. Søker kan også (for tiden som et prøveprosjekt) oppgi i sin søknad hvem han/hun mener ikke bør vurdere søknaden (navngitte personer og/eller en bestemt kategori eksperter som ikke ønskes). Det forutsettes at søker også oppgir en grunn for dette ønsket.

Avslag på søknader blir i regelen begrunnet skriftlig. Her brukes argumentasjonen fra beslutningsprosessen. Hvor grundig, detaljert og individuell begrunnelsen er kan avhenge av bl.a. programmet/fagområdet og antall avslåtte søknader.

Klage- og ankemuligheter

Sammen med avslag følger informasjon om klage- og ankemuligheter. Søker kan i første omgang klage til NWOs styre. Klagen behandles av lederen for den NWO-avdelingen den gjelder. Om søker ikke er tilfreds med utfallet kan det ankes til NWOs egen klagekommisjon (Commissie Beroepen Bezwaarschriften). Denne instansen behandlet 32 saker i 2001, 56 i 2002 og 70 hittil i 2003. Grunnen til økningen er mer bruk av preseleksjonsprosesser, hvor de søkene som avslås i første (åpne) runde ikke får tilsendt ekspertvurderinger, men kun komiteens generelle bedømmelse. For øvrig anslår NWO at ca 10 prosent av sakene er relatert til habilitetsspørsmål. Også søkere som har fått innvilget sin søknad klager, da over kutt i prosjektbudsjettet.

De som ikke når fram med å klage til NWO kan benytte de ankemuligheter som følger av den Nederlandske forvaltningsloven og prøve saken for retten. Det er ca én slik sak per år, men ingen klager har fått medhold.

4.3 STW

Søknadsbehandlingens organisering

Beskrivelsen her gjelder ”The Open Technology Programme” (OTP) som utgjør 85,9 prosent av STWs budsjett og har eksistert fra 1981 da STW ble etablert. Innen dette programmet behandles søknader kontinuerlig, det er altså ingen søknadsfrister. Programmet er for fast ansatte ved universitetene som kan navngi en potensiell sluttbruker av prosjektet (dvs. av den kunnskapen som skal utvikles). Minimum fem individuelle eksperter plukkes ut til vurderingen av hver søknad. Søker gis mulighet til å kommentere en sammenstilling av ekspertvurderingene og til å endre søknaden på grunnlag av ekspertvurderingene.

Den videre vurderingen av prosjektet foretas av en jury bestående av 12 personer både fra forskningsverden og næringslivet. Disse skal vurdere søknaden på basis av ekspertvurderingene og kommunikasjonen med søker, og ikke på basis av egen ekspertise (i årsrapporten for 2002 benevnes jurymedlemmene for ”lay persons”, STW 2002, s 6). Det oppnevnes en jury når om lag 20 søknader er kommet gjennom første runde (individuelle eksperter og svar fra søker). Jurymedlemmene møtes ikke. Hvert medlem sender inn en skriftlig vurdering av hver søknad i form av to karakterer – en for vitenskaplig kvalitet og

en for sannsynlighet for at forskningen skal bli brukt/komme til nytte. Deretter beregnes gjennomsnitt for de to karakterene og en samlet karakter for hver søknad. Vitenskaplig kvalitet og bruk/nytte gis lik vekt i denne samlede karakteren.

Helt til 2002 har det vært en ekstra runde med jurymedlemmene før endelige karakterer ble fastsatt. STW kalkulerte gjennomsnittskarakter for hver av søknadene og informerte jurymedlemmene om gjennomsnittene. Jurymedlemmene kunne så justere sine karakterer om de ønsket det. STW fant ut at endinger mellom første og andre runde generelt bare forekom i den nedre del av rangeringen og ikke hadde noen betydning for de 40 prosent som ble innvilget. Ved å droppe andre runde sparer STW en måneds behandlingstid på søknadene.

STWs styre tar de endelige bevilgningsbeslutninger ut fra programmets budsjett og en målsetning om at 40 prosent av søknadene skal innvilges. For hvert innvilgede prosjekt oppnevnes det en egen brukerkomité, med oppgave å ta vare på og bruke kunnskapen som prosjektet genererer.

Habilitetsrutiner

Det er flere forhold ved STWs søknadsbehandling som reduserer habilitets- og partiskhetsproblematikken i forhold til søknadsbehandlingen i for eksempel NWO. Det er flere individuelle eksperter per søknad i første fase av søknadsbehandlingen og dermed mindre rom for at enkelteksperter særegne vurderinger blir utslagsgivende. I andre fase brukes en jury oppnevnt i etterkant av første fase, og oppnevning av inhabile jurymedlemmer kan unngås. Disse jurymedlemmene er dertil ikke eksperter, men mer å regne som lekfolk i forhold til de søknadene de vurderer. Sjansene for at de har noen form for relasjoner til søkerne eller søknadene er dermed mindre.

NWOs habilitetsregler gjelder ikke STW. STW har egne rutiner tilpasset deres søknadsbehandling og innovasjons- og brukerorientering. Rutinene er basert på kommunikasjon med søkere, potensielle eksperter og jurymedlemmer. Søkere fortelles at det er viktig at søknaden i prinsippet kan sendes til en hvilken som helst ekspert på feltet. Om søkeren ikke ønsker en gitt person som *referee*, kan han/hun informere STW om dette og STW vil normalt imøtekomme et slikt ønske.

En engelsk versjon av de ulike aktørenes rettigheter i forhold til kunnskapen som utvikles finnes på <http://www.stw.nl/stw/kennishandel-uk.html>.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Som nevnt over er det utstrakt interaksjon med søker i vurderingsprosessen. Kommunikasjonen foregår hovedsakelig skriftlig både fra STW til søker og fra søker til STW. Juryen er anonym mens den er i arbeid – det enkelte medlem vet ikke hvem de andre er – men sammensetningen av juryen blir kjent i etterkant av prosessen. Søker får imidlertid ikke vite hvilke individuelle *eksperter* som har vurdert søknaden, men får

tilsendt vurderingene i anonymisert form og med mulighet til å kommentere dem før juryen gjør sine vurderinger.

Ved avslag får søker ingen begrunnelse, kun opplysning om hvilke karakterer søknaden oppnådde. I og med at det er de 40 prosent høyest rangerte søknadene som støttes, finnes det heller ingen eksplisitte grunner å oppgi ved avslag enn at søknaden ikke oppnådde en karakter som holdt til å være blant de 40 prosent beste.

Klage- og ankemuligheter

Formelt er det mulig å klage på avslag på søknader til STW, men dette har aldri skjedd i stiftelsens 22-årige historie. STW mener dette er fordi deres prosesser er åpne og transparente.

5 Habilitet og søknadsbehandling i Storbritannia

5.1 Det britiske forskningsrådssystemet

Det er en rekke ulike forskningsfinansierende organ i Storbritannia. Vi skal her begrense oss til å se på The Economic and Social Research Council (ESRC) som er det mest betydningsfulle organet for støtte til samfunnsvitenskaplig forskning og dekker hele Storbritannia. Det er imidlertid minst seks andre offentlige institusjoner som bevilger penger til samfunnsforskning i Storbritannia, i tillegg til en rekke private institusjoner.

5.2 ESRC

ESRC bevilger midler til forskerinitierte prosjekter og gjennom forskningsprogrammer. I tillegg utlyses noen større prosjekter på anbud – noe som for eksempel gjelder de britiske valgundersøkelsene. For frie, forskerinitierte prosjekter opererer ESRC med en fast, årlig søknadstidsfrist, mens søknadsfristene for programmer og anbudsprosjekter er spredd ut over hele året. Rådet (*The Council*) har ansvar for overordnet policy. Bevilgingsmyndighet for frie midler ligger hos et eget "Grant Board" som består av 24 medlemmer og har bred dekning når det gjelder samfunnsfag. Beskrivelsen under gjelder disse frie midlene om ikke annet er spesifisert.

Søknadsbehandlingens organisering

Hver søknad sendes til 3-6 individuelle eksperter for vurdering, hvorav én er foreslått av søker selv. Det er administrativt personale som har ansvar for utvalget av de individuelle ekspertene. Ekspertene skal ha spesialkompetanse på feltet søknaden gjelder, og deres vurdering danner grunnlaget for diskusjonen og rangeringen av søknadene i *The Grant Board*, som er det organet som avgjør hvem som får og hvem som ikke får midler. I etterkant av møtet skriver to medlemmer av *The Grant Board* et *summary* for hver søknad, hvor de redegjør for diskusjonen og vurderingen av søknaden.

Habilitetsrutiner

ESRCs retningslinjer angående habilitet i fagfellevurderingen inngår i en håndbok for den type arbeid i regi av ESRC. Her gjør man fagfellene som skal vurdere søknadene, oppmerksomme på at det kan oppstå habilitetsproblemer, og at dette er noe som må unngås. Det betyr at i tillegg til at ESRC selv sjekker habiliteten til dem som skal vurdere søknader, ber de også de som vurderer om å være på vakt.

Inhabilitet inntreffer når søker er slektning eller kommer fra samme institusjon (universitet, firma, forskergruppe eller lignende). Inhabile medlemmer forlater rommet under behandlingen av søknaden det gjelder, og vedkommende får heller ikke utlevert papirene som vedrører denne søknaden.

ESRC bruker ikke folk som selv har søknad inne til å vurdere andres søknader. Når det gjelder tilknytning av forskerrepresentanter til programstyrer, så spør ESRC først om vedkommende har tenkt å søke midler på et slikt program. Forskere som sier de har tenkt å søke, blir ikke spurt om de vil sitte i et slikt programstyre. Medlemmer av *Grant Board* er ikke utelukket fra å søke, men er selvsagt inhabile ved behandling av egen søknad. *Grant Board* har ikke bevilgningsfullmakt for disse søknadene. Om en søknad fra et *Grant Board*-medlem kommer gjennom i *Grant Board*, sendes den videre til en egen *Audit Committee* i Rådet som tar den endelige beslutning om søknaden.

Inhabilitet skaper vanligvis ikke store problemer siden det er mange om konkurransen og det enkelte medlem har relativt liten innflytelse. I marginale situasjoner, hvor det er lite midler igjen til fordeling og den enkelte eksperts vurdering har stor betydning, kan det bli et problem at personer med sentral kompetanse må forlate møtet under hele denne prosessen på grunn av inhabilitet. ESRC gjør likevel ikke unntak i slike situasjoner.

Inhabilitet er til stede ved rundt 30 prosent av søknadene. Ifølge ESRC er dette en refleks av at fagfelle vurderingen blir foretatt av ansatte ved gode institusjoner, som også for en stor del har de beste søkerne.

ESRC har ikke vært innblandet i noen offentlig debatt om brudd på habilitetsregler, men det har vært en offentlig debatt om dette i Storbritannia. På nittitallet syntes noen The British Academy ga utforholdsmessig mange bevilgninger til sine egne medlemmer, noe som førte til at spørsmålet om inhabilitet kom på dagsordenen.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Kommunikasjonen mellom søker og ESRC begrenser seg til formalia i forkant av søknadsfristen. Søkerne får ikke vite hvem som skal vurdere søknaden, og de får heller ingen begrunnelse for eventuelle avslag. Tilbakemeldingen består av *summary* fra de to rådsmedlemmene som har skrevet et slikt, og begrunnelsen for at søknaden ikke nådde frem, befinner seg i dette dokumentet.

Søker vet ikke hvem som blir satt til å vurdere søknaden, og får heller ikke vite hvem de andre søkerne er – med unntak av dem som får innvilget midler.

Klage- og ankemuligheter

Eventuelle avslag kan innklages til ESRCs *Director of research*, og i siste instans, til *Chief executive*. Grunnlaget for å klage er enten ”*perverse decision*” eller ”administrativ feil”. Førstnevnte kan for eksempel være at vurderingen hviler på ”feil” lesning av søknaden (vurderingen baserer seg feil premisser), mens administrativ feil kan være at ESRC ikke har sendt søknaden til noen av de ekspertene som søkeren har foreslått. Hvis søkeren får medhold i klagemålet, kan søknaden få støtte fra andre kilder innen ESRC.

6 Habilitet og søknadsbehandling i Sverige

6.1 Det svenske forskningsrådssystemet

I Sverige er det en rekke ulike organisasjoner som bevilger forskningsmidler. Vi skal ta for oss de største i denne utredningen – Vetenskapsrådet, Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF) og VINNOVA. Den svenske forvaltningsloven gjelder for Vetenskapsrådet og VINNOVA, men ikke for SSF som er en uavhengig stiftelse.

Vetenskapsrådet er en statlig myndighet, opprettet i 2001. Rådet er underlagt Utbildningsdepartementet og har det nasjonale ansvaret for å utvikle svensk grunnforskning. Årlig budsjett er på ca 2,6 milliarder SKR.

Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF) ble opprettet i 1994 med formål å støtte naturvitenskapelig, teknisk og medisinsk forskning. Det gis støtte til både grunnforskning og anvendt forskning, og legges vekt på industrisamarbeid. Støtteformer omfatter forskningssentra, nettverk, forskerskoler, generelle bevilgninger og prosjektstøtte. Faktiske utbetalinger i 2002 var på 700 millioner SKR.

VINNOVA (Verket för innovationssystem) ble opprettet i 2001 med formål å bidra til økonomisk vekst og utvikling. Det gis støtte til ”behovsmotivert” forskning, forskning som tilgodeser behov innen næringsliv og offentlig virksomhet. Årlig budsjett er på ca 1 milliard SKR.

Utover dette finnes det en rekke andre større og mindre svenske organisasjoner som finansierer forskning, flere av dem ble som SSF opprettet i 1994 eller 1995 med kapital fra de tidligere ”löntagarfonderna”. Tabellen under viser de største forskningsfinansierende organisasjonene som *ikke* er dekket i denne rapporten (Kilde: ”Svensk forskning Större forskningsfinansiärer 2002”, www.forskning.se).

Organ	Område	Midler til forskning 2002, mill SKR
Cancerfonden	Kreftforskning	200
Energimyndigheten	Energi	400
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS)	Arbeidsmarked, arbeidsmiljø, folkehelse, omsorg og velferd	260
Forskningsrådet för miljø, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)	Miljø, bygg og planlegging	520
Rymdstyrelsen	Romforskning	700
Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling (KK-stiftelsen)	Bl.a. næringslivsrelevant og flerfaglig forskning og forskerutdanning	275
Stiftelsen för Mijöstrategisk forskning (MISTRA)	Miljø	250
Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond	Humaniora og samfunnsvitenskap	350

Et offentlig utvalg utredet ”God sed i forskningen” i 1999 (SOU 1999:4). Å utrede problemer knyttet til fagfellelvurdering var et eget punkt i utvalgets mandat. I sin rapport anbefaler utvalget mer innsyn og åpenhet i vurderingsprosessene, bedre informasjon om habilitetsregler for å sikre at de følges, bredere vurdering av tverrvitenskaplig forskning, klare og entydige kriterier, mer bruk av internasjonal ekspertise, at alle sakspapirer skal være offentlige, at det skal gis mer utførlige begrunnelser for vedtak, at evaluatorene ikke skal være anonyme, men at en bør vurdere å la søkere være anonyme.

6.2 Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådet har tre fagråd (ämnesråd): ett for humaniora og samfunnsvitenskap, ett for medisin og ett for naturvitenskap og teknologi. Det er også en egen utdanningsvitenskaplig komité som i hovedsak fungerer som fagrådene. Innenfor den samlede bevilgningen til Vetenskapsrådet tar Regjeringen beslutninger om særskilte rammer for fagrådene. Det er fagrådene som utformer strategi og policy for sine felt, de bestemmer hva det skal satses på og tar de endelige beslutninger om hvilke prosjekter midlene skal gå til. Majoriteten av fagrådenes medlemmer er aktive forskere. Vetenskapsrådets styre har ansvar for overordnet strategi og retningslinjer, samt fordeling av diverse midler som ikke ligger under noen av fagrådene.

Det meste av Vetenskapsrådets bevilgninger er fri prosjektstøtte. Programmer utgjør kun 5-10 prosent av midlene. Midlene lyses ut i åpen konkurranse.

Søknadsbehandlingens organisering

Under hvert av fagrådene er det et antall ”beredningsgrupper” som vurderer søknadene på sitt fagfelt. Innen humaniora og samfunnsvitenskap er det ni grupper. Innen medisin er det 13, mens naturvitenskap og teknologi har hele 21 grupper. Hver gruppe har 6-10 medlemmer, også enkelte utenlandske (nordiske) medlemmer. Alle medlemmer er aktive forskere. Beredningsgruppene er ikke involvert i policyutforming, har ikke bevilgningsmyndighet og heller ikke faste økonomiske rammer.

Gruppens ordfører og sekretær fordeler saksordføreransvaret for den enkelte søknad mellom gruppens medlemmer. Saksordfører skriver en vurdering av søknaden som sendes ut til gruppens medlemmer i forkant av søknadsbehandlingsmøtet. Resultatet av møtet er en felles innstilling/prioriteringsliste til fagrådet. Fagrådet behandler innstillingene fra de ulike gruppene på sitt område og kan justere rammene for de enkelte fagfeltene. Fagrådet har også myndighet til å endre prioriteringsrekkefølgen på innstillingslistene, men benytter seg meget sjelden av den muligheten.

Det er ingen rutinemessig innhenting av vurderinger fra ekspertise utenom beredningsgruppene. Slike vurderinger innhentes ved behov, for eksempel ved inhabilitet. Man bruker da gjerne utenlandsk ekspertise, og det er emnerådets hovedsekretær (en person som også er forsker) som står for utvelgingen, to eksperter per søknad. Eksterne eksperter er mest

brukt innen de teknologiske fagene. Noen faste lister med eksterne eksperter finnes ikke. Det er mulig for søker å foreslå eksperter, men Vetenskapsrådet har ingen forpliktelse til å benytte disse.

Habilitetsrutiner

Utgangspunktet for Vetenskapsrådets habilitetsregler (vedlegg 3) er den svenske forvaltningslovens §§11-12. De mest aktuelle punktene er at en er inhabil (1) om en selv eller noen i ens familie er part i saken eller har interesser i saken, (2) om en eller noen som står en nær er representant for en part i saken eller noen som kan forvente å dra nytte eller skade av den, (3) om det foreligger andre forhold som kan bidra til å svekke tilliten til ens upartiskhet. Under situasjoner som kan bidra til å svekke tilliten til upartiskhet og som bør unngås, nevnes:

- ”når en handleggare tillhör samma institution eller motsvarande självständig ekonomisk enhet som en sökande
- när en handläggare i ett visst ärende samtidigt i ett annat sammanhang står i ett möjligt beroendeförhållande till en sökande i det första ärendet, till exempel om denne har uppdrag som utvärderare av handläggarens kompetens, anslagsansökan, institution eller ämne
- när en handläggare har ett pågående eller nyligen avslutat nära samarbete, till exempel i form av lärare/elev-förhållande eller gemensamt bedriven forskning, med en sökande”

Muntlig får vi opplyst at reglene praktiseres slik at samarbeid siste 5 år eller det å tilhøre samme forskergruppe er forhold som utløser inhabilitet. Søknader fra eget universitet utløser inhabilitet om evaluator/beslutningstager og søker er over/underordnet hverandre. Medlemmer av råd og beredningsgrupper står fritt til å sende søknader. I slike tilfeller vurderes søknaden også av to eksterne eksperter.

Å være inhabil på en søknad gir ingen begrensninger mht å behandle søknader som konkurrerer med denne. Den som er inhabil forlater lokalet under vurdering og rangering av søknaden. Vår informant i Vetenskapsrådet anslår at inhabilitet blir erklært for mellom fem og ti prosent av søknadene som behandles.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Alle opplysninger om søknader og bevilgede prosjekter er offentlig. Søkere kan på forespørsel få tilsendt både beredningsgruppens og eksterne eksperters vurdering (beredningsgruppens vurdering først etter at saken er endelig avgjort av fagrådet). De kan også få vite hvem som sitter i beredningsgruppen, men ikke hvem som har vært saksordfører for deres søknad. Eventuelle eksterne eksperter er *ikke* anonyme.

Det er normalt ingen muntlig kommunikasjon mellom Vetenskapsrådet og søker før eller under søknadsbehandlingen, og søker har ingen mulighet til å protestere mot personvalg (men kan som nevnt foreslå eksterne eksperter i søknaden).

Vetenskapsrådet har ulike avslagsformuleringer for ”harde” og ”myke” avslag. Søkere kan kontakte gruppens ordfører for å få utfyllende opplysninger, men det er ingen lovfestet rettighet.

Klage- og ankemuligheter

Misfornøyde søkere kan klage til Vetenskapsrådets generaldirektør. Sjefen for den administrative avdelingen (i egenskap av ”verksjurist”) forbereder da saken fra et forvaltningsrettslig synspunkt. Det har forekommet at søkere har fått ny vurdering. Det er ikke mulig å overklage til annen myndighet (Vetenskapsrådets vedtekter 25§).

6.3 VINNOVA

VINNOVAs forskningstøtte er organisert i programmer. Policy, strategi og nye programmer utformes av VINNOVAs ledelse i tråd med de føringer Regjeringens reguleringsbrev gir. Det er egne programråd for hvert program. Disse har en rådgivende rolle ved utforming av programmet. I 2002 ble det utlyst midler innen 20 programmer. Midlene lyses ut i åpen konkurranse innenfor faste budsjettammer. Det er kun minimale beløp som fordeles utenom programmene. Det kom inn 1219 søknader i 2002, hvorav 21 prosent ble innvilget (VINNOVA 2003, s14).

Søknadsbehandlingens organisering

I VINNOVA fordeles hovedansvaret for vurderingen av de enkelte søknader mellom medlemmene i det aktuelle programrådet. Når programrådet møtes foreligger det av og til skriftlige vurderinger fra rådsmedlemmer, ellers fremføres vurderingene muntlig. Resultatet av programrådsmøtet er en rangert og begrunnet innstilling til VINNOVAs ledelse. Til protokollen føres Programrådets *felles* vurderinger, begrunnelser og prioriteringer. Det er sjelden at denne innstillingen ikke følges. Hvert program har en programleder som er ansatt i VINNOVA og står for saksbehandlingen. Administrasjonen kan for øvrig avslå søknader som åpenbart ikke vil nå opp, uten noen forutgående behandling i noe programråd.

VINNOVAs styre er ikke involvert i programutforming eller i forskningsbevilgninger. Det er VINNOVAs (administrative) ledelse som har ansvar for policyutforming og har bevilgningsmyndighet.

Programrådene består av 8-10 personer og er bredt sammensatt med representanter fra forskersamfunnet, fra næringslivet og fra offentlig virksomhet/politikk (med omtrent like mange fra hver av disse tre gruppene). Også utenlandsk ekspertise benyttes. Programrådene skal fortrinnsvis dekke alle aspekter av det aktuelle ”innovasjonssystemet”. Om det er behov for en bredere emnemessig kompetanse, kan programrådene kompletteres med egne bedømningsgrupper. Det skal fortrinnsvis være personoverlapp mellom Programråd og bedømningsgruppen, eksempelvis ved at lederen av bedømningsgruppen er

med av programrådet. Bedømningsgruppen oppnevnes i samråd med Programrådet. Regelen om lik representasjon fra de tre ”aktørgruppene” gjelder ikke for bedømningsgruppene. Bedømningsgruppen vurderer og prioriterer søknader og innstiller til Programrådet.

Detaljene i søknadsbehandlingen kan variere noe fra program til program. I enkelttilfeller kan det innhentes en eller flere vurderinger fra eksperter utenom Programrådet (og eventuelle bedømningsgrupper). Disse blir i tilfelle valgt ut av programlederne eller andre administrativt ansatte. Vurderingskriteriene fastsettes av VINNOVA i samråd med Programrådet. Det er ingen faste karakterskalaer eller felles kriterier/retningslinjer for bedømmelsene på tvers av programmene, foruten at det skal tas hensyn til kjønnsbalansen (kjønnsandel i innstilte prosjekter i forhold til kjønnsandel blant søkere).

Habilitetsrutiner

Ifølge VINNOVAs habilitetsregler utløser følgende forhold inhabilitet (dette er en kort sammenfatning, den eksakte teksten finnes i vedlegg):

- Rådsmedlem/medlem av bedømningsgruppe (medlemmet) eller noen i dennes familie deltar i prosjektet. Noen i medlemmets familie er i slekt med søkeren eller annen deltaker i prosjektet.
- Medlemmet kommer fra samme universitet/høgskole/tilsvarende som prosjektleder, eller prosjektet skal gjennomføres i samarbeid med medlemmets institusjon. Ved store institusjoner er det *mulig* å avgrense dette til samme avdeling.
- En bedrift/forskningsinstitutt/organisasjon hvor medlemmet er ansatt deltar i søknaden, eller det foreligger andre former for avhengighetsforhold mellom medlemmet og søkeren.
- Samproduksjon/samarbeid (eksempelvis en artikkel) i løpet av de siste fem år. Ved nært samarbeid kan lengre tidsrom gjelde.
- Medlemmet har vært veileder eller eksaminator for søkeren, eller søkeren har vært veileder eller eksaminator for medlemmet.
- Andre forhold som kan medføre at sakens utgang gir betydelig nytte eller skade for medlemmet, eller at medlemmet selv mener at det foreligger inhabilitet.

Det er i følge disse reglene mulig å behandle søknader fra eget universitet eller høgskole (gitt at det ikke er samme avdeling), men ikke fra egen organisasjon/forskningsinstitutt eller firma. Medlemmer av programråd og bedømningsgrupper har ikke noe forbud mot å sende inn søknader til programmet. Det tas hensyn til habilitet ved fordeling av saksordføreransvar i Programrådet. Om det er tvil om habilitet, diskuterer og beslutter Programrådet selv saken. Habilitet er fast punkt på ved starten av hvert møte. Inhabile medlemmer skal forlate lokalet under diskusjon, vurdering og beslutninger om de søknader der de er inhabile.

VINNOVAs habilitetsregler har ingen punkt som går direkte på om et medlem kan delta i behandlingen av søknader som konkurrerer med en søknad hvor vedkommende medlem er

inhabilt. Muntlig har vi fått opplyst at det teoretisk kan tenkes situasjoner der det er få, og store, prosjekt som skal fordeles og at dette kan gi inhabilitet også i forhold til konkurrerende søknader. Men våre informanter vet ikke om en slik situasjon noen gang har oppstått.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Det er ingen formalisert interaksjon mellom VINNOVA og søkere forut for søknadsfristen eller i søknadsbehandlingen (altså ingen møter eller intervjuer). Søker kan få teknisk støtte/rådgivning om formalia i utformingen av søknaden fra VINNOVAs administrasjon.

Sammen med svar på søknaden får søker tilsendt Programrådets samlede vurdering av søknaden (utdrag fra møteprotokoll). Begrunnelser kan også utdypes muntlig av VINNOVAs administrasjon om søker ønsker det. Søker kan dessuten få tilgang til både søkerliste og liste over innvilgede prosjekter. Ingen av delene er unntatt offentlighet. Navn på beslutningsansvarlig sjef i VINNOVA oppgis i det skriftlige svaret til søker. Hvem som sitter i de ulike programrådene, og altså har ansvar for søknadsvurderingen, er offentlig informasjon. Navn på eventuelle eksterne eksperter utenom programrådet kan oppgis søker på forespørsel, men da i etterkant av søknadsbehandlingen. Søker kan ikke foreslå slike eksperter eller protestere mot VINNOVAs valg av eksperter.

Klage- og ankemuligheter

VINNOVAs søkere har ingen formelle klage- eller ankemuligheter. Våre informanter i VINNOVA kjenner heller ikke til saker der noen hadde fått sin søknad vurdert på nytt.

6.4 Stiftelsen för Strategisk Forskning

Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF) benytter et bredt spekter av støtteformer. Samlet i perioden 1996-2002 har 43 prosent av de utbetalt midlene gått til forskerskoler (program rettet mot forskerutdanning), 26 prosent til forskningsprogram og 11 prosent til individuelle bevilgninger og rammebevilgninger. Mesteparten av midlene (84% i 2002) går til universitetene (inkl. Karolinska Institutet) og de tekniske høyskolene. Midlene utlyses i åpen konkurranse innen en gitt budsjetttramme⁶, normalt med ”pre-proposals” før hovedsøknad.

Stiftelsens styre på 13 personer utnevnes av Regjeringen. Dets oppgaver/myndighet omfatter overordnet policy, initiering og iverksetting av programmer og andre støtteformer, samt bevilgninger under de ulike utlysninger.

⁶ SSF har også hatt støtteformer der søknader har blitt vurdert hver for seg, men dette utgjør nå en svært liten del av porteføljen.

Fra 2003 har SSF et kollegium bestående av 50 personer som skal fungere som et generelt rådgivende organ. Kollegiet brukes også som en ”ressursgruppe” fra hvilken man plukker personer til ulike oppgaver (bl.a. medlemmer til utlysingskomiteer og programkomiteer).

Søknadsbehandlingens organisering

For hver utlysning nedsettes en utlysingskomité eller beredningsgruppe. Denne settes sammen av personer både fra og utenfor ”kollegiet”. Størrelsen på komiteene avhenger av bredden på feltet som skal dekkes og det forventede søknadsvolumet. Normalt har de 10-12 medlemmer. Den faglige spennvidden kan være stor, men en prøver å sette sammen komiteer slik at hvert medlem kan vurdere minst 1/3, og om mulig halvparten, av søknadene. Normalt har alle forskerkompetanse, men det benyttes personer både fra forskningsmiljøene og representanter for ulike brukergrupper. Medlemmene kan også være fra andre nordiske land.

Det utarbeides kriterier/vurderingsskjema for den enkelte utlysning. Grad av vekt på kvalitativ vurdering (tekst i motsetning til kvantitativ vurdering) varierer med type søknadsrunde (prepososal vs hovedsøknad) og antall søknader. Detaljene i prosessen varierer mellom de ulike program og støtteformer. Normalt brukes en miks av panel/gruppe og internasjonale individuelle eksperter til vurderingene.

Komiteen utformer utlysningen og kriterier innen rammer gitt av styret, vurderer søknader/sammenstiller eksterne vurderinger og innstiller til styret. Styret tar endelige beslutninger om fordeling av midler.

For hver søknad (i hovedrunden) innhentes det vurderinger fra internasjonal ekspertise som enten utføres av egne paneler (fra 4-5 til 8-10 eksperter) eller av to individuelle eksperter. Komiteen setter opp en liste med prioriterte kandidater til denne vurderingen. Forslag til listen kan komme fra ulike hold, inklusive komiteen, administrasjonene og andre forskningsfinansierende organ. SSF har en liste på rundt 250 eksperter som benyttes – en liste som justeres kontinuerlig. Søker kan foreslå eksperter, men i praksis er det bare en liten del av de foreslåtte som benyttes direkte. Forslagene brukes oftere til å finne hvilket kompetansefelt som søker ønsker, eller til få inn forslag til andre eksperter (fra de som blir foreslått).

Habilitetsrutiner

Ifølge SSFs gjeldene habilitetsregler (vedlegg 3) skal medlem av søknadsbehandlingens organ utelukkes fra søknadsbehandlingen ved følgende forhold:

- Medlemmet er søker/involvert i søknaden eller kan forventes å bli involvert i prosjektet/programmet
- Medlemmet er søkers sjef eller direkte underordnede.
- Medlemmet er tilknyttet en institusjon/foretak som er sterkt involvert i søknaden og søknaden har vesentlig betydning for virksomheten ved institusjonen/foretaket.

På spørsmål om hvordan reglene praktiseres mht om søker og vurderer kan tilhøre samme institusjon, får vi til svar at det her ikke er faste grenser, men glidende overganger som må vurderes i hvert tilfelle. I utgangspunktet må søker og vurderer være tilknyttet klart ulike deler av institusjonen for at det ikke skal utløse inhabilitet. Samtidig vektlegges det at en i tvilstilfeller heller bør ”fälla än fria”.

Når det gjelder hvordan inhabilitet i forhold til en gitt søknad, slår ut i forhold til søknader som denne konkurrerer med, varierer dette avhenging av sammenhengen. Her brukes skjønn, og ikke ”firkantet” regelverk ifølge SSF. Der man finner at det har klar betydning, blir et medlem bedt om å trekke seg fra hele søknadsbehandlingen. Det har også forkommet tilfeller der medlemmet på eget initiativ trekker seg fra hele prosessen. SSF utarbeider for tiden nye habilitetsregler – de ekspliseres og oppdateres i forhold til endringer i søknadsbehandlingsprosesser. I et forslag som skal behandles på styrets møte i desember 2003 er begrensinger mht å behandle konkurrerende søknader formulert slik:

”Beroende på sammanhang, t ex huruvida ansökningar behandlas individuellt eller som del av en utpräglat kollektiv process med ett flertal sökande, kan en ledamot entledigas från delar av eller hela den bedömningsprocess i vilken vederbörandes egen ansökan behandlas.”

For øvrig søker SSF å unngå mulige søkere når komiteer settes sammen, men det er ingen formelle restriksjoner mot å søke midler for medlemmer av søknadsbehandlende organ. Ved oppnevning blir nye medlemmer spurt om det er aktuelt for dem å søke. For å unngå potensielle søkere, og andre former for inhabilitet, bruker SSF dessuten gjerne nylig pensjonerte professorer og forskere innen næringslivet – som er utenfor programmets målgruppe – i komiteene.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Før søknadsfristen kan SSF besvare spørsmål per telefon, primært angående administrative aspekter ved utlysningen, men også for å klargjøre om søkeren tilhører målgruppen for utlysningen. Det er begrenset interaksjon mellom SSF og søker under selve søknadsbehandlingen. Søker kan, som nevnt, foreslå eksterne eksperter, men bare en liten andel slike blir benyttet direkte. I enkelte sammenhenger (særlig når industrikompetanse brukes) vil imidlertid SSF forelegge sitt forslag til bruk av bedømmere for søkeren – for å fange opp evt. innvendinger mot disse bedømmerne.

SSFs avslagsbrev for den enkelte utlysning er normalt likelydende. Det gis altså ikke skriftlige begrunnelser for avslag, men søker kan få ytterligere generell informasjon over telefon. SSF forklarer dette med at når et fåtall søkere får innvilget sin søknad, og over 100 får avslag, kan en ikke begrunne alle avslagene faglig.

Svarbrevene inneholder heller ikke vurderingene fra, eller navn på, ekspertene som har bedømt søknaden. Om søker etterspør slik informasjon gis innholdet i vurderingen i første omgang muntlig. Offentlighetsprinsippet gjelder for SSF og om noen ber om det får de

også en kopi av vurderingen og navn på eksperter. Det er imidlertid få slik henvendelser og uvanlig at slike opplysninger utleveres.

Klage- og ankemuligheter

SSFs søkere har ingen klage- eller ankemuligheter, når det gjelder avslag på søknader, verken til SSF eller noen annen instans.

7 Habilitet og søknadsbehandling i USA

Det amerikanske lovsystemet har egne grunnregler for inhabilitet i forhold til økonomiske interesser. Disse dekker likevel ikke de mange habilitetsproblemer innen forskning som ikke er direkte knyttet til økonomiske interesser, og tildelingsorganene har derfor utviklet tilleggsregler for å dekke gråsoner.

7.1 National Science Foundation (NSF)

National Science Foundation er et føderalt organ som primært gir støtte til forskerinitierte prosjekter gjennom programmer⁷. NSF støtter i noen grad utviklingsprosjekter i små bedrifter.

Søknadsbehandlingens organisering

Det er programledere ansatt i NSF som utformer seleksjonskriteriene for de ulike programmene. Disse programlederne er ikke involvert i den faglige bedømmelsesprosessen. De som står for den faglige vurderingen er på sin side ikke involvert i utformingen av programmene. Tildelingen av midler skjer i sin helhet på bakgrunn av bedømmelse i ”fagpaneler”.

Når søknadene ankommer, blir de gjennomlest av en faglig kvalifisert funksjonær fra NSF, som så velger ut 10-20 eksterne ”peer reviewers” til en såkalt ”panel review”. Hver paneldeltager leser gjennom søknadene, og setter karakterer gradert fra ”poor” til ”excellent”. NSF har et treårig rullerende system for eksperter som deltar i panelvurdering. Hver søknad blir også vurdert av tre individuelle eksperter som er spesialister på det området søknaden omhandler. Her har NSF en liste som de benytter seg av, og denne øker jevnlig ved at prosjektsøkerne oppfordres til å komme med forslag til hvem som skal vurdere søknaden deres.

Deretter kommer panelet sammen for å diskutere seg frem til hvilke søknader de ønsker å støtte, og her er det budsjettet som setter grensene på hvor mange prosjekter som gruppen foreslår at bør få støtte. Det er likevel folk fra seniorstaben i NSF – programkomiteen – som har den endelige tildelingsmyndighet, men de fatter aldri beslutninger som går på tvers av fagfelle vurderingen. Normalt kommer det inn 70-80 søknader per program, og det gis støtte til 10-15 av dem.

NSF henter i noen grad paneldeltagere fra utlandet – og da fortrinnsvis Canada. Når det gjelder individuelle eksperter er det utlandske innslaget sterkere. Her søker NSF bredere enn Canada, noe som skyldes at kostnadene ikke er så store for denne type vurderinger. Inhabilitet i forhold til søkerne er en viktig grunn til at man går utenfor USAs grenser for å finne individuelle eksperter.

⁷ Her er eksempelvis teoretisk fysikk og sosiologi definert som egne programmer.

Habilitetsrutiner

Paneldeltagere har ikke anledning til selv å søke prosjekter fra NSF fordi de blir betraktet som ansatte i organisasjonen, noe som innebærer at andre paneldeltagere står dem for nær økonomisk. For individuelle eksperter er reglene noe mindre strikse, men de gjøres oppmerksomme på at de må vurdere om de har habilitetsproblemer. Dette kan oppstå hvis de selv har en søknad inne, men også hvis de oppdager at de har problemer med å vurdere en søknad uhildet som følge av nære relasjoner til den som søker. Man prøver i det lengste å unngå å benytte individuelle eksperter som selv søker midler fra NSF.

Som for alle andre føderale organer, er det amerikansk lov som danner grunnlaget for NSFs regler om inhabilitet, men de har også utviklet sine egne tilleggsregler. Det betyr at man automatisk er inhabil i forhold til søknader fra familie og folk fra samme institusjon (universitet, firma). I tillegg blir man betraktet som inhabil i forhold til personer man har samarbeidet eller samarbeider nært med. Eksempler er boksamarbeid, businesspartner, tidligere veilederforhold (se vedlegg 3).

Inhabilitet håndteres stort sett ved at den inhabile undertegner en ”waiver,” noe som medfører at papirer i forhold til gjeldende søknad ikke blir utlevert, og at vedkommende må forlate rommet under behandlingen av denne søknaden. Bestrebelsene på å unngå habilitetskonflikter før saksbehandlingen starter, gjør at inhabilitet inntreffer relativt sjelden i behandlingsprosessen – omtrent 100 av 8000 paneldeltagere måtte forlate et møte på grunn av inhabilitet i 2002.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Det er en del kommunikasjon med søkere i forkant av prosessen angående formalia, men også en del om hvordan de bør tilpasse søknaden i forhold til spesifikke programmer. Det gis ingen informasjon om hvem som skal bedømme søknaden, eller hvem som har bedømt den. Søkerne mottar skrevne vurderinger fra panelet og de eksterne vurderingene. De får også en muntlig begrunnelse på avslaget, hvis de ber om det. NSF gir ingen informasjon om hvem som ikke nådde opp, bare om hvilke som har fått midler.

Klage- og ankemuligheter

Søkerne har klagemuligheter oppover i systemet, først til avdelingsdirektøren, deretter til NSFs visedirektør. Det er sjelden noen klager, og det er sjelden de som klager får gjennomslag. På småbedriftsprogrammene forekommer klager og gjennomslag noe oftere, men heller ikke her er klager et utbredt fenomen.

7.2 National Institutes of Health (NIH)

National Institutes of Health er et føderalt organ som gir støtte til forskerinitierte prosjekter, målrettede programmer og noe bistand til utviklingsprosjekter i små og mellomstore bedrifter. Forskerinitierte prosjekter opererer med tre søknadsfrister per år,

hvor midlene er knyttet til forskerens institusjon mer enn til den enkelte forsker. Det innebærer at en forsker ikke står fritt til å ta med seg midlene ved bytte av institusjon. Måltrettede programmer utlyses gjennom hele året.

Søknadsbehandlingens organisering

Det gjelder generelt at den vurdering som gjøres i faggruppen (*peer review*) skjer utenfor organisasjonen og er strengt atskilt fra tildelingsorganene (*council/board*). Likeledes er ikke administrative organer som fordeler søknader utover faggruppene innblandet i tildelingsprosessen.

I første hånd blir søknadene vurdert av en stående faggruppe (*Standing Review Group*), som består av 18 til 20 medlemmer. Ved behov brukes også 1-2 individuelle eksperter. Det er den administrative staben som bestemmer hvilke søknader som skal sendes ut til hvilken gruppe. Hver søknad blir delegert til tre personer i faggruppen ("*peer review group*"), som har ansvaret for å skrive en oppsummerende rapport med tilhørende karakter for de søknadene de får tilsendt. Disse blir så vurdert og rangert av hele gruppen, som sender sine vurderinger og rangeringer av søknadene til *National Advisory Board*. Det er dette organet som fordeler midlene, og da på bakgrunn av faggruppens rangeringer. Enkelt søknader blir i liten grad diskutert i dette organet, og det primære tildelingskriteriet er budsjettammen – 85 prosent av tildelingene har bakgrunn i faggruppens rangering. De resterende 15 prosent kan fordeles på prosjekter som er betegnet som gode, men som likevel ikke har havnet blant de best rangerte. NAB vil da legge vekt på forhold som om det dreier seg om nybrottsarbeid, den samfunnsmessige nytte osv. Av samme grunn kan prosjekter som har blitt rangert høyt bli avvist av NAB fordi de ikke bringer noe nytt til feltet.

Prosessen er noenlunde den samme for måltrettede programmer, men NIH bruker ikke noen av de stående faggruppene til å rangere søknader til måltrettede programmer. Til slike programmer opprettes egne programkomiteer.

Habilitetsrutiner

NIH skiller mellom to typer av inhabilitet, reell (*real/actual*) og tilsynelatende (*apparent*). Reell inhabilitet inntreffer når noen har økonomisk gevinst som en følge av en tildeling, mens tilsynelatende inhabilitet ikke involverer økonomisk gevinst. Dette har følger for habilitetsvurderingen av "*peer reviewers*" og "*council members*". Sistnevnte betraktes som ansatte i organisasjonen og siden de har tildelingsmyndighet, er inhabilitetsreglene strengere for dem enn for førstnevnte (reglene for *council members* er gjengitt i vedlegg 3).

For faggruppen gjelder at man tillater at de vurderer søknader fra egen institusjon (universitet eller lignende) så lenge de ikke kommer fra samme institutt evt. firma. NIH tillater derimot ikke at "*council members*" behandler søknader fra egen institusjon, da dette regnes som reell inhabilitet. Tidligere var det slik at også slik at medlemmer av faggruppen ble erklært inhabile i forhold til søknader fra egen institusjon, men man fant ut dette var for

strengt, og lempet på reglene. Dette førte til en drastisk nedgang i antall inhabilitetserklæringer.

Søknader fra familiemedlemmer og nære slektinger regnes alltid som reell inhabilitet fordi de økonomiske forbindelsene til ens egen person er svært tette.

I saker med reell inhabilitet, blir vedkommende tatt ut av hele vurderingsprosessen hvor gjeldende søknad inngår, og man tillater ikke bruk av ”*waivers*”. Dreier det seg om tilsynelatende inhabilitet blir man bare tatt ut av prosessen i forhold som angår den spesifikke søknaden. Her benyttes ”*waivers*,” og man må forlate rommet under behandlingen av søknaden. Man får heller ikke tilgang til papirene som angår denne søknaden.

Tilsynelatende inhabilitet er mest utbredt, og man ber innstendig om at folk gjør oppmerksom på slik inhabilitet, og at man benytter seg av ”*waivers*”. Det er mange gråsoner, men NIH er nokså klare på at nære faglige forbindelser, veiledningsfunksjon, og andre nære relasjoner av ikke-økonomisk art må vurderes nøye, og at man skal kontakte NIH hvis man er i tvil.

NIH tillater medlemmer av faggruppene å søke midler fra NIH, men sørger da for at den faggruppen vedkommende sitter i, ikke får søknader fra egne medlemmer. Dette fordi relasjonen mellom medlemmene er for tett til at komiteen vil være uhildet i forhold til søker.

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

NIH og søker kommuniserer med henblikk på hvilken av faggruppene som skal behandle søknaden, og søker kan eventuelt be om å bli overført til en annen fagkomité hvis han mener den tildelte ikke er den rette for søknadens fagprofil. Det er kjent hvem som sitter i disse komiteene, men søker får ikke vite hvilke tre som blir plukket ut som ”*peer reviewers*”. Ellers bidrar NIH med informasjon om formalia og gir råd om hvordan organisere søknaden best mulig, men ikke noe om faglig substans. I etterkant får søkerne tilsendt fagkomiteens ”*summary report*”. Begrunnelsen for eventuelle avslag må søkes der. Informasjon om hvem som får tildelt midler legges ut på CRISP.

Klage- og ankemuligheter

I bunn og grunn er det ingen klagemuligheter, man er henvist til å sende inn ny søknad. Hvis denne ikke tar hensyn til de innvendinger som er anført i *the summary report*, blir den ikke behandlet på nytt.

8 Habilitet og søknadsbehandling i EU

EUs 6. rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling bevilger forskningsmidler bl.a. til ”*networks of excellence*” og ”*integrated projects*”, og personlige stipender gjennom mobilitetsprogrammer. Hovedtyngden av midlene bevilges gjennom programmer – såkalte priorities. Det gis dessuten noe støtte til industriell utvikling, og man benytter da en 50 – 50 modell, dvs. at bedriften og dekker den ene halvparten av utgiftene, og 6. rammeprogram den andre halvparten.

Det er Kommisjonen eller EU-parlamentet som bestemmer behov og retning for videre forskning, og som bestemmer hvilke kriterier søknadene skal vurderes etter. De som vurderer søknader har ingen innflytelse på policyutformingene av rammeprogrammet.

Søknadsbehandlingens organisering

Alle søknader blir vurdert av minst 3 ”evaluators”⁸, eller minst 5 ved nye programmer. Dette er uavhengige lesere, som representerer den faglige bredden for gjeldende fagområde. I tillegg blir hver søknad vurdert av 3-5 ”*referees*,” og disse velges på bakgrunn av at de er spesialister på det emnet søknaden handler om. I første omgang vurderer og rangerer evaluatorene søknadsbunken hver for seg, og sender sine vurderinger til de andre før de møtes til et *konsensusmøte*. På dette møtet tar de hensyn til refereekommentarene og diskuterer seg frem til en felles uttalelse, som de så legger frem på et *panelmøte*, hvor alle fra området møtes for å diskutere seg frem til en felles rangering av alle søknadene. Kommisjonen prøver å begrense størrelsen på områdepanelene til 25-30 personer. Restriksjonen på hvor mange som får bevilgning ligger primært i budsjettet. Det er programledelsen som har den formelle tildelingsmyndighet, men bevilgningene følger av arbeidet som er gjort i panelene.

Det finnes en database som Kommisjonen eller områdedirektøren benytter for å finne egnede *referees*. Databasen er åpen, og det er lett å bli en del av basen. Man kan registrere seg selv, eller bli anbefalt av andre. Så selv om søkere ikke har anledning til å foreslå *referees* for sine søknader, så kan de foreslå *referees* til databasen. Så lenge disse er spesialister på det feltet man selv søker midler for, innebærer det er en viss mulighet for at man får en *referee* som man har foreslått.

Habilitetsrutiner

Evaluatorene blir definert som inhabile i forhold til slektninger, den man er eller har vært gift med, og personer fra eget universitet, bedrift eller lignende. Man gjør evaluatorene oppmerksomme på at dette er noe som må unngås, og at de derfor selv må avveie om at de er habile eller ikke. Hvis man er i tvil, blir man bedt om å ta kontakt med Kommisjonen

⁸ I 6. rammeprogram kaller man de som foretar den faglige vurderingen av søknader i komiteer for ”evaluators,” mens individuelle eksperter kalles ”*referees*.”

slik at den kan avgjøre. Skulle det i ettertid vise seg at det har vært inhabilitet i en bedømmelse, kjøres hele prosessen om igjen.

Inhabile personer får ikke tilsendt gjeldende søknad, og må forlate rommet når denne blir behandlet. I situasjoner hvor det er stor konkurranse, kan man også bli utestengt fra å vurdere også konkurrerende søknader.

Evaluatorene får ikke søke midler fra 6. rammeprogram, og man prøver også å unngå å velge ut *referees* som har søknader inne.

6. rammeprogram har et sterkere fokus på inhabilitet i forhold til 5. rammeprogram. For det første fordi evaluatorene nå må ta stilling til inhabilitet i forhold til den hver enkelt søknad, og for det andre innebærer innføringen av åpne høringer et skjerpene skritt. Åpne høringer er introdusert i forhold til store programmer, og innebærer at søkere og evaluatorene møter hverandre ansikt til ansikt, noe som gjør det lettere å avdekke inhabilitet (selv om dette ikke er hovedhensikten med høringene.)

Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

EU formidler ikke annet enn formalia i forkant av en søknad. Med unntak av der det er høringer får søkere ikke vite hvem som bedømmer. De får oppsummeringsrapporten fra evaluatorene, og de får den delen av rapporten fra panelmøtet som angår deres søknad. Hvis begrunnelsen for avslag ikke er krystallklar fra dette skriftlige materialet, vil Kommisjonen bestrebe seg på å klargjøre dette muntlig.

Klage- og ankemuligheter

Man kan klage til Direktøren eller ombudsmannen hvis det er begått feil i saksbehandlingen.

9 Sammenfatning og konklusjoner

Vi har i de foregående kapitlene gjennomgått søknadsbehandling og habilitetsrutiner i til sammen tolv forskningsfinansierende organisasjoner. Organisasjoner i våre nordiske naboland, Nederland, Storbritannia og USA, samt EUs rammeprogram for forskning og teknologisk utvikling, er inkludert. For informasjon om de ulike organisasjonene som er studert henviser vi til kapitlene om de enkelte landene. I dette kapitlet gir vi først en innledende oppsummering av kapitlets konklusjoner, deretter følger delkapitler for hver av de tre punktene i oppdraget: (1) organisering av søknadsvurderingen, (2) prinsipper og praksis for å håndtere inhabilitet, og (3) kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse.

9.1 Kort oppsummering

Oppgave- og myndighetsfordeling

- I de aller fleste tilfeller er strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning fordelt mellom minst to ulike organ innenfor de ulike forskningsfinansierende organisasjonene som er studert.
- Antall instanser med separat medlemskap som er involvert i søknadsbehandlingen (dvs. i vurdering, rangering og beslutning) varierer fra én til tre.
- Vi ser ingen klare mønstre i oppgavefordeling som følge av forskningssystemets størrelse eller type midler som fordeles, foruten at administrativt personale/ledelse har en større rolle og beslutningsmyndighet i de mest industri- og innovasjonsorienterte organisasjonene.

Bruk av vurderingskomiteer og individuelle eksperter

- I alle de studerte organisasjonene, med ett unntak, foregår rangeringen av søknadene i egne komiteer eller råd sammensatt av eksperter som har sitt hovedvirke et annet sted.
- Det er lite bruk av individuelle eksperter⁹ i de nordiske organisasjonene i forhold til de studerte organisasjonene utenom Norden. Blant de studerte organisasjonene er det bare de nordiske, samt NIH, som ikke har slike ekspertuttalelser som en fast del av søknadsbehandlingen.

Habilitet

- Når det gjelder spørsmålet om søknad fra egen institusjon i seg selv utløser inhabilitet eller ikke, er det et klart skille mellom de studerte organisasjonene i de nordiske landene, samt Nederland på den ene siden og større land og aktører som

⁹ Med *individuelle eksperter* menes eksperter (med sitt hovedvirke utenfor organisasjonen) som vurderer én eller flere søknader uten å interagere med andre bedømmere, dvs. *uten* å møtes for å komme fram til felles konklusjoner. Med *vurderingskomiteer* eller *ekspertkomiteer* menes derimot eksperter (med sitt hovedvirke utenfor organisasjonen) som møtes og avgir felles uttalelser om søknadene.

Storbritannia, USA og EUs rammeprogram på den andre siden. I de nordiske landene og i Nederland kan søker og evaluerer/beslutningstaker være fra samme universitet uten at dette utløser inhabilitet, mens et slikt forhold i seg selv utløser inhabilitet i de andre studerte organisasjonene.

- I mange av organisasjonene er søkere utelukket fra å delta i all søknadsbehandling som er relatert til den søknadsrunden søknaden gjelder.
- Flere har også andre begrensninger mht å behandle søknader i tett konkurranse når man er inhabil på en eller flere av dem. Grensene går her etter flere dimensjoner: antall søknader der en er inhabil, antall søknader som skal vurderes eller prioriteres, og antall søknader som kan forventes å innvilges. Andre organisasjoner har ingen praksis eller regler mht å behandle konkurrerende søknader.

Kommunikasjon, innsyn og begrunnelse

- I de fleste rådene er det lite eller ingen interaksjon med søker om søknadsbehandlingen, men enkelte gir søker anledning til å kommentere vurderingene fra de individuelle ekspertene før sluttbehandling av søknaden. Flere gir søkeren anledning til å foreslå eksperter til vurderingen av sin søknad.
- Når det gjelder åpenhet om hvem som bedømmer er det bare i Sverige, Finland og Danmark (av de landene som er studert) hvor søker har rett til å få oppgitt navn på de individuelle ekspertene.
- Begrunnelse av avslag gis i de fleste tilfeller ved at ekspertuttalelser og/eller komitévurderingene legges ved avslagsbrevet. I noen få tilfeller sendes slike vurderinger bare på forespørsel fra søkeren.
- For de fleste organisasjonene er det en eller annen klagemulighet. Unntakene er Finlands akademi, SSF, VINNOVA og NIH.

Tabell 9.1 til 9.4 gir skjematiske oversikter over sentrale faktorer i søknadsbehandlingen og habilitetshåndteringen i de forskningsfinansierende organisasjonene som inngår i studien. Øverst i tabellene vises de grunnforskningsorienterte forskningsrådene i våre naboland, samt i Nederland. Deretter følger de organisasjonene som er mer industri- og/eller innovasjonsorientert (STW, VINNOVA og TEKES), samt Stiftelsen för Strategisk Forskning (SSF, som støtter både grunnforskning, anvendt forskning og samtidig legger vekt på industrisamarbeid). Forskningsfinansierende organisasjoner i større land, og EUs RP, er plassert nederst.

9.2 Organisering av søknadsvurderingen

Tabell 9.1 Hovedpunkter i organisering av søknadsvurderingen

Organisasjon	Bevilgningsmyndighet ligger hos:	Vurderingskomiteer	Individuelle eksperter
Forskningsstyrelsen Danmark	De seks rådene (frie midler) og Forskerforum (programmer)	For frie midler: Ingen komiteer, rådene vurderer selv For programmer: Egne programkomiteer for hvert program	Ett av de seks rådene benytter rutinemessig 2 per søknad, de andre rådene benytter individuelle eksperter bare ved store søknader, inhabilitet og andre særlige behov
Finlands Akademi	Rådene	Ja (3-16 medlemmer). Settes sammen når søknadene foreligger.	2 per søknad (hvis ikke komité)
Vetenskapsrådet Sverige	Rådene	Ja (6-10 medlemmer)	Bare ved behov (2 per søknad)
NWO Nederland	Rådene/styret	Ja (5-8 medlemmer)	Minst 2 per søknad
STW Nederland	Styret	12 jurymedlemmer som ikke møtes (plukkes ut når søknadene foreligger)	5 per søknad
SSF Sverige	Styret	Ja (normalt 10-12 medlemmer)	Minst 2 per søknad
VINNOVA Sverige	Administrativ ledelse	Ja (8-10 medlemmer)	Noen ganger
TEKES Finland	Administrativ ledelse (styret over 1,5 mill €)	Nei (bare intern ekspertise benyttes)	Nei (bare intern ekspertise benyttes)
ESRC UK	Grant Board (Rådet der medlemmer i GB er involvert)	Ett "Grant Board" (24 medlemmer)	3-6 per søknad
EUs 6RP	Programledelsen/Kommisjonen	Ja (25-30 medlemmer) Forbehandles av 3-5 medlemmer	3-5 per søknad
NSF USA	Administrativ ledelse	Ja (10-20 medlemmer)	Minst 3 per søknad
NIH USA	National Advisory Board	Ja (SRG 18-20 medlemmer)	1-2 ved behov (samt forbehandles av 3 medlemmer av SRG)

Om oppgaver knyttet til strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning er lagt til samme eller ulike komiteer/organ

I de fleste tilfellene vi har undersøkt er ansvar for strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning fordelt mellom minst to ulike organ i organisasjonene. Unntakene er de statlige danske forskningsrådene hvor ansvar både for strategiutforming, søknadsbehandling og endelige beslutninger om bevilgninger er lagt til samme organ (fagrådsmøter). Ansvar og oppgaver i de øvrige organisasjonene er fordelt på en rekke ulike måter:

I de *grunnforskningsorienterte* forskningsrådene i Finland, Sverige og Nederland er policyutforming og bevilgningsmyndighet lagt til fagrådene, mens søknadsvurderingen foregår i separate vurderingskomiteer. I Sverige og Nederland sender den søknadsbehandlerne rangerte innstillinger til Rådet, som har den formelle bevilgningsmyndighet og sjelden endrer komiteenes vurderinger. Det finske rådet mottar derimot vurderinger uten noen rangeringer og har selv en omfattende prosess for å rangere søknadene. I det britiske ESRC har Rådet ansvar for overordnet policy, mens bevilgningsmyndighet og søknadsbehandling/rangering er lagt til samme organ (*Grant Board*).

I EU er programutforming en omfattende prosess hvor medlemslandene involveres. Programledelsen/kommisjonen har formell bevilgningsmyndighet, mens ekspertkomiteer vurderer og rangerer søknader. De to amerikanske rådene som er studert har ulike ordninger. I NSF har den faglig-administrative ledelsen ansvar for policyutforming og bevilgninger, mens ekspertkomiteer står for vurdering og rangering. I NIH står de ulike instituttene for policy-utformingen innen sine felt. I NIHs søknadsbehandling er det to ulike ekspertkomiteer med ulik status. *National Advisory Board* (NAB) har bevilgningsfullmakt og mottar rangerte innstillinger fra flere vurderingsgrupper (SRG). Her har NIH en særegen praksis ved at 85 prosent av tildelingene følger de rangerte innstillingene, mens de resterende fordeles av NAB ut fra et bredere sett av kriterier enn de faglige bedømmelsene.

I de to mest *industri- og innovasjonsorienterte* nordiske organisasjonene vi har studert (TEKES og VINNOVA) er det administrativ ledelse som står for policyutforming og har bevilgningsmyndighet. Ved TEKES brukes egen stab også i søknadsvurderingen, mens VINNOVA har programkomiteer med representanter fra forskersamfunnet, næringslivet og offentlig virksomhet/politikk som lager en rangert innstilling til VINNOVAs ledelse.

Oppsummert ser vi ingen klare mønstre i oppgavefordeling som følge av forskningssystemets størrelse eller type midler som fordeles, foruten at administrativt personale/ledelse har en større rolle og beslutningsmyndighet i de mest industri- og innovasjonsorienterte organene (EUs 6RP, TEKES og VINNOVA). I de aller fleste tilfeller er strategiutforming, søknadsvurdering og bevilgning fordelt mellom minst to ulike organ.

Bruk av ekspertkomiteer og individuelle bedømmelser

I alle de studerte organisasjonene, med unntak av TEKES, foregår rangeringen av søknadene i egne komiteer eller råd sammensatt av eksperter som har sitt hovedvirke et annet sted. STW skiller seg ut ved at rangeringen er et resultat av karaktergjennomsnittet fra 12 jurymedlemmer som ikke møtes.

Det er for øvrig stor variasjon i de søknadsvurderende organenes størrelse, både innen og mellom de ulike organisasjonene. Vurderingsgruppene til Finlands Akademi, som settes sammen etter behov når søknadene foreligger, har størst variasjon – fra 3 til 16 medlemmer.

Når det gjelder bruk av individuelle eksperter (såkalt ”*mail review*”) er det store variasjoner både i antall og regelmessighet (se tabell 9.1). Av de nordiske grunnforskningsrådene er det bare ett dansk fagråd som rutinemessig innhenter slike vurderinger for alle søknader. De andre benytter slik ekspertise ved særlige behov (som store søknader, manglende ekspertise i komiteene eller søknad fra komitémedlem). I de studerte organisasjonene utenom Norden brukes slike vurderinger mer rutinemessig og det er også flere vurderinger per søknad. I Nederland bruker NWO minst to individuelle eksperter per søknad, mens STW bruker fem. ESRC i Storbritannia bruker mellom 3 og 6 per søknad.

Før øvrig bruker EU tre til fem og NSF minst tre individuelle eksperter. NIH skiller seg ut blant de store ved ikke rutinemessig å benytte individuelle eksperter. Her foregår vurderingen likevel i flere trinn: Først av tre medlemmer av faggruppen (SRG) som utgjør en ”peer review group”, deretter i faggruppen og til slutt i *National Advisory Board*.

Ser vi samlet på (primær)vurdering, rangering og beslutning og teller antall trinn med separate (ikke overlappende) aktører som en søknad går gjennom, varierer dette fra 1-3 i de studerte organisasjonene. I de danske fagrådene er det rådsmedlemmer som utfører alle trinnene (som da teller som ett). Fem av organisasjonene opererer med to separate trinn og fem av organisasjonene med tre. Der det er to separate trinn er det enten slik at rangering og beslutning er lagt til samme organ (ESRC og Finlands Akademi) eller det er normalt/ofte ingen individuelle eksperter slik at primærvurdering og rangering gjøres av samme organ (Vetenskapsrådet, VINNOVA og NIH). Der det er tre separate ”trinn” utføres primærvurderingen av individuelle eksperter og rangering av egne komiteer, mens formelle beslutninger tas av administrativ ledelse (NSF og EUs RP) eller av styre/råd (NWO, STW og SSF).¹⁰

¹⁰ Vi har utelatt TEKES fra denne sammenlikningen. Her brukes ikke noen form for fagfellevurdering. Kapittel 3 redegjør for hvordan de ulike oppgavene er fordelt mellom ulike administrative enheter ved TEKES.

9.3 Prinsipper og praksis for å håndtere inhabilitet

Tabell 9.2 Hovedpunkter habilitet.

Organisasjon	Utløser søknad fra evaluators eller beslutningstakers institusjon inhabilitet?	Kan evaluatore og beslutningstakere søke om midler?	Kan en behandle søknader som konkurrer med en søknad der en er inhabil?
Forskningsstyrelsen Danmark	Privat institusjon/bedrift: utløser inhabilitet Offentlig institusjon: Utløser ikke inhabilitet	Under rådene: Ja (hvis rådsmedlemmer søker, innhentes uttalelser fra individuelle eksperter) Under Forskerforum: Kan ikke søke/må trekke seg.	Under rådene: Ingen regler/begrensninger Under Forskerforum: Inhabil ved konkurrerende søknader om det forventes at færre enn 8 søknader innvilges
Finlands Akademi	Utløser i seg selv ikke inhabilitet	Alle søkere utelukkes fra søknadsbehandlingen	Ingen regler foruten at søkere utelukkes
Vetenskapsrådet Sverige	Utløser i seg selv ikke inhabilitet	Ja, kan søke (om komitémedlemmer søker innhentes uttalelser fra 2 individuelle eksperter)	Ingen regler/begrensninger
NWO Nederland	Utløser i seg selv ikke inhabilitet (men samme avdeling gjør det)	Ja, kan søke (begrensninger vurderes i pågående prosess)	Kan ikke delta hvis inhabil ved mer enn 1 søknad. Om inhabil ved bare en søknad kan en ikke delta hvis færre enn 10 konkurrerer.
STW Nederland	Rutiner basert på kommunikasjon med søkere, potensielle eksperter og jurymedlemmer		
SSF Sverige	Utløser i seg selv ikke inhabilitet	Prøver å unngå å bruke personer som ser det som aktuelt å søke	Begrensninger basert på skjønn (tatt inn i forslag til nye regler)
VINNOVA Sverige	Samme institutt eller firma utløser inhabilitet Samme universitet utløser i seg selv ikke inhabilitet	Ja, kan søke (om komitémedlemmer søker innhentes uttalelser fra 2 individuelle eksperter)	Ingen direkte begrensninger/regler
TEKES Finland	Ikke aktuelt (ingen eksperter fra søkers institusjon benyttes, bare TEKES ansatte)	Nei (ikke aktuelt)	Ikke aktuelt
ESRC UK	Ja, utløser inhabilitet	Søkere deltar ikke i søknadsbehandlingen (unntak for Grant Board)	Begrensninger basert på skjønn
EUs 6RP	Ja, utløser inhabilitet	Komitémedlemmer kan ikke søke, og søkere brukes ikke som eksperter	Kan ekskluderes hvis tett konkurranse
NSF USA	Ja, utløser inhabilitet	Komitémedlemmer kan ikke søke, og søkere brukes ikke som eksperter	Ingen begrensninger utover at søkere ikke deltar
NIH USA	Samme institusjon utløser alltid inhabilitet for beslutningstakere. Vurderingskomiteen (SRG medlemmer): inhabil hvis samme institutt, firma eller samme universitetsavdeling.	Søkere deltar ikke	"Reelt" inhabile deltar ikke. Ingen begrensninger for "tilsynelatende" inhabile.

Søknader fra egen institusjon

Når det gjelder spørsmålet om søknad fra egen institusjon i selv utløser inhabilitet eller ikke, er det et klart skille mellom de studerte organisasjonene i nordiske landene, samt Nederland på den ene siden og større land og aktører som Storbritannia, USA og EUs rammeprogram på den andre siden. I de nordiske landene og i Nederland kan søker og evaluerer/beslutningstaker være fra samme universitet uten at dette utløser inhabilitet, mens et slikt forhold i seg selv utløser inhabilitet i de andre studerte enhetene. Unntaket her er NIHs vurderingsgrupper hvor det er mulig å være fra samme universitet (men ikke samme avdeling) uten å være inhabil. Dette gjelder imidlertid bare for vurderingsgruppen (SRG) og ikke for det overordnede organet (NAB) som foretar endelige rangeringer og beslutninger. For NAB-medlemmer vil samme institusjon alltid utløse inhabilitet. At

reglene er strengere for NAB må ses i sammenheng med at dette organet har beslutningsmyndighet og endrer på den faglige rangeringen (fra SRG) ut fra policyprioriteringer. Andre steder der det formelt besluttende organ ikke har slik like stor betydning for endelig rangering, er det ikke slike særskilte regler for beslutningstakere (NWO, STW, Vetenskapsrådet og SSF).

Det synes altså å være forskjeller relatert til forskningssystemets størrelse, og dels til reell beslutningsmyndighet, når det gjelder habilitet ved behandling av søknader fra egen institusjon. For øvrig er det store variasjoner også innen våre nærmeste naboland når det gjelder detaljene rundt dette spørsmålet. Eksempelvis gjøres det i Danmark forskjell på private og offentlige institusjoner, slik at ansettelse i samme private institusjon utløser inhabilitet, mens det er mulig å behandle søknader fra eget (offentlige) universitet.

Konkurrerende søknader

Kan inhabilitet på en søknad utløse inhabilitet i forhold til konkurrerende søknader? Blant de studerte organisasjonene er det mange som løser dette spørsmålet ved å utelukke søkere fra prosessen: de ”mest” inhabile behandler ikke noen søknader. Dette gjelder Finlands Akademi, programkomiteer under det danske Forskerforum, ESRC (med unntak for Grant Board), EUs 6 rammeprogram og NSF. NIH har et skille mellom ”reelt” og ”tilsynelatende” inhabilitet. De reelt inhabile kan ikke vurdere noen søknader, mens de tilsynelatende inhabile kan vurdere konkurrerende søknader. Reelt inhabile omfatter her de som har en *økonomisk* interesse i søknaden. Dette inkluderer både medlemmets egne interesser, hans/hennes familie og institusjon, samt eventuelle organisasjoner han/hun har eierinteresser i (se vedlegg 3). Begrensningene mht å vurdere konkurrerende søknader går altså her videre enn der det bare er de som er direkte involvert i søknaden som ekskluderes.

Flere har også begrensninger basert på skjønn, noe som vil si at en utelukkes hvis det oppfattes å være tett konkurranse mellom en søknad der en er inhabil og andre søknader. Dette gjelder enten for all slags inhabilitet (SSF og Grant Board i ESRC) eller (der søkere alltid er utelukket) for inhabilitet av andre typer enn direkte medvirking i en søknad.

Vi har funnet to organisasjoner som har definisjoner av hva som er så tett konkurranse at det utløser inhabilitet. Grensene går her etter flere dimensjoner: antall søknader der en er inhabil, antall søknader som skal vurderes eller prioriteres, og antall søknader som kan forventes å innvilges:

- I NWO kan en ikke behandle søknader som konkurrerer med søknader hvor en er inhabil hvis en er inhabil ved mer enn én av søknadene som behandles.

- Om en er inhabil ved bare én søker/søknad kan en ikke delta i NWOs søknadsbehandling når det er mindre enn 10 søknader som skal vurderes eller prioriteres.¹¹
- I Forskerforums programkomiteer (Danmark) er medlemmene inhabile ved konkurrerende søknader om det forventes at færre enn 8 søknader innvilges.

De statlige danske forskningsrådene og Vetenskapsrådet og VINNOVA i Sverige har *ingen* praksis eller regler mht å behandle konkurrerende søknader. Vi har ikke funnet noen opplagte kontekstuelle skiller som forklarer forskjeller i praksis mht konkurrerende søknader. I Danmark er det klart at Forskerforum har strengere regler enn fagrådene fordi det er snakk om større bevilgninger og klarere konkurranse. Men det er ingen ting som peker seg ut som forklaringer på hvorfor Vetenskapsrådet og de danske fagrådene ikke har noen begrensninger mht konkurrerende søknader, mens Finlands Akademi og NWO har det.

Som sagt er det mange som løser problemet med habilitet og konkurrerende søknader ved å utelukke søkere fra den aktuelle søknadsbehandlingen. De studerte rådene/organisasjonene har ulike måter å håndtere søknader fra komitémedlemmer på uten at de involveres verken i sin egen søknad eller konkurrerende søknader. I NIH behandles søknader fra SRG-medlemmer i sin helhet i en annen SRG. I Finlands Akademi oppstår ikke problemet i vurderingskomiteene fordi disse settes sammen etter at søknadene foreligger. Rådsmedlemmene i Finlands Akademi kan søke, men utelukkes da fra hele den gjeldende behandlingsrunden. For øvrig løses problemet av flere ved å legge stor vekt på individuelle eksperter som plukkes ut etter at søknadene foreligger, og å sette sammen styrer og programkomiteer med personer som ikke ser det som aktuelt å søke. I EUs RP og NSF kan komitémedlemmene ikke søke.

Hva slags interesser utløser inhabilitet?

De gjennomgåtte habilitetsreglene tar utgangspunkt i økonomiske forhold og personlige/familiære forhold, samt faglig samarbeid, som kan utløse inhabilitet. *Faglig partiskhet* som er et meget sentralt tema i studier av fagfellevurdering (Langfeldt 2002), er ikke konkret nevnt i reglene. I mange tilfeller er det likevel et generelt punkt i reglene om at alle (evt. andre) forhold som kan svekke ens upartiskhet kan være grunnlag for inhabilitet. Her vil faglig partiskhet kunne inkluderes. Blant våre informanter var det ESRCs representant som var mest opptatt av faglig partiskhet. Han påpekte at fordi ulike eksperter har ulike vurderinger er det svært viktig hvordan individuelle eksperter plukkes ut og hvordan vurderingskomiteer setter sammen. I ESRC har administrasjonen i oppgave å gjøre et balansert utvalg av eksperter. Om søkeren etter å ha lest de individuelle (anonyme) ekspertuttalelsene finner det åpenbart at alle ekspertene tilhører ”feil leir” rent

¹¹ NWO arbeider for tiden med nye habilitetsregler. Begrensningene som her omtales er fra regler som ennå ikke er endelig vedtatt. Vi vet ikke i hvilken grad de omtalte begrensningene mht konkurrerende søknader gjenspeiler tidligere praksis i NWO.

faglig, kan dette være klagegrunnlag. Saken kan også ses slik at ekspertene har indirekte økonomiske interesser, påpekte vår informant. Om ”fiendeleiren” hindres i å nå fram med søknader om midler, mens egen ”leir” når fram, kan det (på sikt) gi mer prestisje og bedre vilkår for ekspertens egen forskning.

9.4 Kommunikasjon med søker, innsyn og begrunnelse

Tabell 9.3 Hovedpunkter: informasjon og interaksjon.

Organisasjon	Interaksjon med søker i søknadsbehandlingen	Kan søker foreslå eksperter?	Individuelle eksperters anonymitet
Forskningsstyrelsen Danmark	Forskerforum: Ved store søknader til program med én utlysning har søker rett til å kommentere eksterne uttalelser før sluttbehandlingen	Nei	Eventuelle uttalelser sendes søker uten noen anonymisering.
Finlands Akademi	Søker kontaktes om det er formelle feil ved søknaden og får mulighet til å rette opp disse.	Om noen ikke ønskes som eksperter respekteres normalt dette.	Uttalelser sendes anonymisert, men søker kan få navn på forespørsel.
Vetenskapsrådet Sverige	Normalt ingen interaksjon.	Søker kan foreslå. VR har ingen forpliktelse til å benytte forslag.	Navn opplyses på forespørsel (når søkere ber om å få se vurderinger sendes disse uten anonymisering)
NWO Nederland	Søker får og kan kommentere vurderingene før videre behandling av søknaden.	Kan oppgi hvem som <i>ikke</i> ønskes. Må begrunnes.	Søker får bare vurderinger i anonymisert form.
STW Nederland	Søker får og kan kommentere vurderingene før videre behandling av søknaden.	Kan oppgi hvem som <i>ikke</i> ønskes.	Søker får bare vurderinger i anonymisert form. Jury er også anonym, men avanonymiseres når beslutninger er fattet.
SSF Sverige	Normalt ingen interaksjon. SSF vil i enkelte sammenhenger forelegge søker forslag til individuelle eksperter.	Ja, men brukes ikke ofte.	Søker kan få navn på forespørsel (uvanlig at det skjer).
VINNOVA Sverige	Normalt ingen interaksjon.	Nei	Søker kan få navn på forespørsel.
TEKES Finland	Alltid interaksjon/møte mellom søker og saksbehandlere.	Nei (ingen eksterne eksperter brukes)	Det er kjent for søker hvem som behandler søknaden (pga direkte interaksjon).
ESRC UK	Normalt ingen interaksjon.	Søker bes om å foreslå 2, 1 av dem brukes.	Alltid anonyme.
EUs 6RP	Normalt ingen interaksjon. Unntak ved høringer.	Nei (men kan sende forslag til basen som de trekkes fra)	Individuelle eksperter er anonyme, også evaluatorene. Unntak ved høringer.
NSF USA	Normalt ingen interaksjon.	Kan foreslå en som en forventer vil være positiv og en som en forventer vil være negativ (men ikke hvem som <i>ikke</i> skal brukes)	Individuelle eksperter er anonyme.
NIH USA	Noe interaksjon angående valg av fagkomité hvor søknad skal behandles.	Kan foreslå en som en forventer vil være positiv og en som en forventer vil være negativ.	Søker får ikke vite hvem i komiteen som gjør primærvurderingen.

I de fleste av de studerte rådene er det lite eller ingen interaksjon med søker om søknadsbehandlingen. Nederland skiller seg ut her. Både i NWO og i STW får søker tilsendt vurderingene fra de individuelle ekspertene og kan kommentere disse før neste trinn i søknadsbehandlingen. En slik kommenteringsrett gjelder også i Danmark ved søknader til Forskerforums programmer når søknaden er over en viss beløpsgrense og programmet bare har én utlysning. TEKES skiller seg ut med sin direkte interaksjon med

søker. TEKES saksbehandlere har møter med hver enkelt søker der søknaden diskuteres. Søker gis her også anledning til å gjøre endringer i søknaden.

Det er ulik praksis mht om søker har mulighet til å foreslå hvilke eksperter som skal vurdere søknaden. Noen steder har søkeren ingen slike muligheter (Danmark, STW, VINNOVA og EUs 6RP, samt TEKES hvor ingen individuelle eksperter benyttes). Andre steder kan de oppgi hvem de *ikke* ønsker (Finlands Akademi og NWO). I Vetenskapsrådet og i SSF kan søker foreslå eksperter de mener er egnet til å vurdere søknaden, men rådet/stiftelsen har ingen forpliktelse til å benytte disse. I ESRC kan søker foreslå to og én av dem benyttes. I NSF og NIH kan søker foreslå én de tror vil være positivt til søknaden og én de tror vil være kritisk/negativ til den.

Når det gjelder åpenhet om hvem som plukkes ut til å bedømme en søknad er det bare i Sverige, Finland og Danmark at søkeren har rett til å få navn på individuelle eksperter. Slik informasjon utleveres ikke i noen av de andre studerte organisasjonene. Vi har ikke opplysninger som tyder på at det er hensynet til søkers mulighet til selv å vurdere evaluatorenes habilitet, som ligger bak at forskningsrådene i våre naboland her opplyser om navnene. Som regel gis navnene bare på direkte forespørsel fra søker (og noe motstrebende virker det som). Offentlig lovgivning gir søkeren rett til slikt innsyn og rådene i disse landene kan ikke nekte å gi informasjonen. Det er mulig at noe av årsaken til at bruken av individuelle eksperter her er mindre utbredt enn i de andre landene, ligger i lovgivningen som gir søker rett til slik informasjon. Denne problemstillingen har vi ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på. Forøvrig er det slik at der hver søknad har en saksordfører i det søknadsbehandlende organet, har søker *ingen* rett til å få oppgitt hvem dette er.

Ser vi samlet på søkers mulighet til å foreslå eksperter, kommentere ekspertuttalelser og å få vite ekspertenes identitet, finner vi at alle rådene/organisasjonene gir søker minst en av disse mulighetene. Flere gir også to av mulighetene (men ingen gir alle tre mulighetene). EUs RP synes minst åpent ut fra disse målene. Her kan søker ikke foreslå eksperter direkte til sin søknad, ikke kommentere ekspertuttalelser og får kjennskap til hvem som har evaluert søknaden bare i de tilfellene det er en høring.

Tabell 9.4 Hovedpunkter: begrunnelse av avslag, klage og ankemuligheter.

Organisasjon	Type begrunnelse som gis ved avslag	Klage/ankemuligheter
Forskningsstyrelsen Danmark	Ulike standard formuleringer benyttes. Eventuelle ekspertuttalelser er vedlagt.	Kan klage til rådet eller til departementet. Klager er sjelden og kun saksbehandlingsfeil kan påklages.
Finlands Akademi	Søker får vurderingsgruppens uttalelse, samt eventuelle individuelle ekspertuttalelser.	Nei
Vetenskapsrådet Sverige	Standardavslag ("hardt" eller "mykt" avslag). Kan få eventuelle ekspertuttalelser på forespørsel.	Kan klage til Vetenskapsrådets generaldirektør.
NWO Nederland	Får skriftlig begrunnelse der det brukes argumentasjon fra beslutningsprosessen (samt ekspertuttalelsene som sendes forut for beslutningen)	Kan klage i flere ledd: 1) til NWOs styre, 2) til egen klagekommisjon i NWO, 3) prøve saken for retten.
STW Nederland	Standardavslag. Får oppsummering av ekspertuttalelser, samt juryens karakterer.	Formell klagerett, men ingen har noensinne klaget.
SSF Sverige	Standardavslag. Kan få ekspertvurderinger på forespørsel (primært muntlig).	Nei
VINNOVA Sverige	Får programrådets samlede vurdering (dvs. utdrag fra møteprotokoll).	Nei
TEKES Finland	Får først beslutning og begrunnelse per telefon, deretter relevante dokumenter skriftlig.	Ingen klagerett for offentlige institusjoner. Fra 2003: Private har klagerett (i første instans til TEKES, deretter kan saken prøves for retten).
ESRC UK	Får "Grant Boards Summary review"	Kan klage til to høyere instanser innen ESRC.
EUs 6RP	Får "summary report" fra evaluatorene og referat fra panelmøtet.	Kan klage til generaldirektør eller ombudsmann.
NSF USA	Standardavslag, ekspertuttalelsene er vedlagt.	Kan klage til to høyere instanser innen NSF.
NIH USA	Får fagkomiteens (SRG) "summary report".	Nei

Tabell 9.4 viser variasjoner i hvilken informasjon en søker får ved avslag. I de fleste tilfeller legges ekspertuttalelser og/eller komitévurderingene ved avslagsbrevet. Unntakene er Danmark og Vetenskapsrådet og SSF i Sverige. I Vetenskapsrådet og i SSF brukes standardbrev og ekspertuttalelser sendes bare på forespørsel. I Danmark får søkeren et standardbrev (der ulike standardbegrunnelser for avslag benyttes), samt ekspertvurderingene i de tilfelle slike er innhentet.

Tabell 9.4 oppsummerer også klagemuligheter. I de fleste organisasjonene er det en eller annen form for klagemulighet på søknadsbehandlingen. Unntakene her er Finlands akademi, SSF, VINNOVA og NIH hvor det ikke er noen klagemulighet.

Referanser

- Dresner, Simon (2001): A comparison of RTD Structures in EU Member States. I Simon Dresner & Nigel Gilbert (red) *The Dynamics of European science and technology policies*. Aldershot: Ashgate.
- Forskningsrådenes Formandskollegium (1996): *Forskningsrådenes sagsbehandling m.m – habilitet, begrundelse, åbenhed og eksterne bedømmere*. Betænkning nr. 1317. (<http://www.forsk.dk/shf/publ/infmtat/sag/>)
- KVA (2003): *Stiftelsen för Strategisk Forskning – en granskning av verksamheten 1998–2002*. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien, KVA rapport 2003:2. (<http://www.stratresearch.se/KVA-IVA-granskning%202003.pdf>)
- Liv Langfeldt (2002): ”Fagfelle vurdering” i Bjørn Stensaker (red.) *Kunnskaps- og teknologivurdering – perspektiver og refleksjoner*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- MUSCIPOLI (2003): *Guidelines for Managing with Uncertainty in the Funding of Research*. Report from Deliverable 5 of Work Package 4 of the EU STRATA project on Managing with Uncertainty in Science Policy (MUSCIPOLI) <http://www.afsk.au.dk/muscipoli/index.html>
- OECD (2003): *Governance of Public Research. Toward Better Practices*. Paris: OECD Publications Service.
- STW (2002): *STW Technology Foundation. Annual Review 2002*. Utrecht: STW (<http://www.stw.nl/jvs2002-eng.pdf>).
- SOU (1999:4): *God sed i forskningen*. http://utbildning.regeringen.se/propositionermm/sou/1999/sou99_4.pdf
- VINNOVA (2003): *Årsredovisning 2002*. Stockholm: VINNOVA - Verket för innovationssystem, VINNOVA Information VI 2003:2. (<http://www.vinnova.se/publ/pdf/vi-03-02.pdf>)

Vedlegg 1: Informanter

Navn	Organisasjon	Dato
Lena-Kajsa Sidén, Programme Manager/Scientific Secretary	Stiftelsen för Strategisk Forskning	29.09.03/ 24.10.03/ 27.10.03
Chris Caswill, Director of Scientific Development and International Co-operation	ECSR	01.10.03
Charlie Brown, Assistant General Council and Designated Agency Ethics Official	NSF	02.10.03
Godelieve van den Brande, Support for research programme implementation (Direktorat A, Enhet 2)	European Commission Directorate-General for Research (om EUs 6. rammeprogram)	14.10.03
Björn Thomasson, Etikk ekspert	Vetenskapsrådet	16.10.03
Ib Terp, Sekretariatssjef	Forskningsstyrelsen	16.10.03
Maria Edholm (Verksjurist) med assistanse fra Hans Mohlin (Direktör, ansvar för utvecklingsfrågor, GD-kansli)	VINNOVA	16.10.03
Lidwien van der Valk, Legal officer	NWO	16.10.03/ 21.10.03
Mari Vannas (Legal adviser) med assistanse fra en person fra Enheten för biovetenskaplig och miljöforskning	Finlands Akademi	17.10.03
Hannu Järvinen, Dir. selective project funding	TEKES	17.10.03
Anthony Demsey, Senior Advisory for Policy Office of Extramural Research	NIH	20.10.03
Nico Boots, Program Officer	STW	21.10.03

Vedlegg 2: Intervjuguide

Information for a project commissioned by a committee appointed to evaluate The Research Council of Norway's grant review processes and routines for handling conflict of interests.

Informant:

Organisation:

Date:

Type of grants distributed

(The point here is to get the needed background information on the policy-instruments used by the agency – so that we in our report may compare the review process and ways of handling conflict of interests for different kinds of grants. If grants of more than one of the categories are distributed by the agency, the rest of the questions of the interview guide might need to be posed separately for each of the categories)

1. The various kinds of grants you allocate (and the use of peer review for each of them):
 - Responsive mode funding (basic, researcher-initiated research)
 - Mission oriented research programmes
 - Industry R&D support
 - (Which other national bodies are there which allocate research grants?)
2. Do your grant allocations involve open calls for applications, invited applicants, expression of interests or prequalification processes?

Processes and division of tasks

(The point here is to get some insight into the role of the separate persons involved, and thereby the scope of cases of conflicts of interests that might arise)

3. Is the policy and criteria for allocation (e.g. needs and direction of future research in the field) preformulated by some other body? To what degree, is the review body itself involved in policy formulation (e.g. pointing out priority areas/formulating research programmes)?
4. Is the review and ranking of applications, and the final allocation of grants the task of separate bodies, or the same body/unit in your organisation? (actual versus formal decisions)
5. How do you proceed when applications are reviewed? (how is the division of tasks between administrative staff and review bodies, how are the processes for grading and ranking (e.g. calculating averages, voting, discussion), and the final decisions)
6. To which degree is there direct competition between applications?

- Direct competition: The outcome of the single applications depend on the budget available and the success of other applications (as for instance when there is one or a few annual deadlines for applications and a fixed budget for each call)
- No direct competition: Good marks secure funding regardless of other applicants (for instance with a fixed threshold/mark for funding, and each application is reviewed separately/no fixed deadline for applications)

Review bodies

7. Do you have expert panels/ review panels that discuss, grade and rank applications within your various fields/programmes? (*Question 7 is about panels that interact, for individual, external reviewers, go to question 8*)
 - a. Number of members on each panel?
 - b. The scholarly areas of the panel members compared to that of the applicants? (the “scholarly breath” of the panel)
 - c. Do you use international panel members?
 - d. Do you use panel members other than researchers? (industry, NGOs,..)
8. Do you use mail reviews? (*individual external reviewers*)
 - a. Number of mail reviews per application?
 - b. Do you use mail reviews from abroad?
 - c. Are the mail reviews mostly conducted by experts in the same research field as that of the applicant, or by more general experts (e.g. researchers in the same scholarly discipline such as history, physics or psychology)? (Or are they other kinds of experts?)
 - d. Is there a permanent pool of mail reviewers?
 - e. Who selects the mail reviewers for each application?
 - f. May applicants propose reviewers, or tell which reviewers they do not want? If they may propose, how many proposed reviewers will be elected compared to the total number used for the application?

Guidelines for conflict of interests/disqualification

(What we mean by conflict of interests: cases in which reviewers or council members are considered ineligible for taking part in grant review (the discussion on, and prioritising of, applications), because of some relationship with one or more applications/applicants)

9. Does your organisation have written guidelines for handling conflict of interests in the grant review process? (Please send us a copy!) (*Normally we should obtain these before the interview and formulate the following questions so that they supplement what can be read out of the guidelines, also taking into consideration that formal rules may not always say much about actual routines.*)

10. In which cases are reviewers or council members ineligible to take part in the review of applications? (the application is from the reviewer her/himself, members of his/her family, research group, department, close colleagues/collaborators, an institution in which the reviewer is part of the leadership? Are questions regarding institutional ownership relevant here, what about being part of the same (project-)consortium?)
11. (elaborates on the previous question) If one of the applicants is from the same institution as one of the reviewers, is that a case of conflict of interest? How close in the organisational structure may the reviewer and applicant be? (same university, same firm/organisation, same department of an institution, same school/faculty of an university, same research group)
12. How are cases of conflict of interests handled? (no right to vote/leaves the meeting/another panel member appointed?)
13. How are decisions on conflict of interests taken (that is, decisions on whether or not there is conflict of interest in specific cases/for specific applications)?
14. If a reviewer is excluded from reviewing a specific application because of conflict of interests, may that exclude him/her also from reviewing competing applications?
15. May reviewers apply for grants? If yes, how are their applications reviewed? (How is review organised if one of the reviewers is also an applicant?) If no, is the reviewer given any economic compensation for this inability to apply for grants while being a reviewer?
16. Have conflicts of interest in the grant review of your organisation been an issue of public concern?
 - a. If so, which issues are debated?
 - b. Have you changed your guidelines or routines for handling conflict of interests lately (as a consequence of public concern or internally initiated)?
 - c. If so, which changes?

Additional questions on conflict of interests:

- d. May you estimate roughly the share of proposals where some reviewer or decision-maker is declared ineligible – to have some conflict of interests – and therefore do not take part in review or decision-making? (less than 10%, about 50% or more than 80%?)
- e. May you give examples of situations in your organisation/your review process that are/would be problematic concerning conflict of interests?

Interaction with applicants, reviewer anonymity and appeal procedures

17. Is there oral communication between your organisation and the applicants before or after the deadline for applications? (oral information

to/discussion with applicants, interviews with applicants before grant allocation, etc.)

18. What kind of information about the review of their application does every applicant get, and what additional information may they get on request?
 - a. Information on who are going to assess or who have assessed the application (Is there any possibilities to object to the selection of reviewers?)
 - b. The content of the (written) assessments from mail-reviewers, or the expert panel
 - c. Oral and/or written reasons for the rejection of an application (individual reasons or standard formulations only)
 - d. The ranking list/information about competing applications or applicants
19. If not accepting the rejection of their application, what may an applicant do?
 - a. Appeal to another body?
 - b. For what kinds of reasons may an applicant appeal? (The formal process, the content of the review, the ranking of applications, or other issues?)
 - c. Is there a separate body dealing with conflict of interests issues relating to your grant review processes (within or outside your organisation)? If so, what are the tasks and authority of this body?

Vedlegg 3: Kopi av innhentede habilitetsregler

Danmark

Sagsnr.: 9500030

Juli 1998

Forskningsrådenes bestemmelser vedrørende inhabilitet

For forskningsrådenes afgørelser gælder forvaltningslovens regler om inhabilitet. For rådenes øvrige virksomhed gælder tilsvarende habilitetskrav på et uskrevet grundlag. Rådene har herudover fastsat, at der normalt foreligger inhabilitet i nogle tilfælde, hvor forvaltningsloven og uskrevne regler ikke med sikkerhed medfører inhabilitet, eller hvor der er behov for at præcisere gældende regler om inhabilitet.

I det følgende bruges betegnelsen “ansøger el.lign.” om den, der har henvendt sig til et forskningsråd, hvadenten det drejer sig om en ansøgning eller anden form for henvendelse.

Nedenstående regler gælder for såvel medlemmer af forskningsrådene som for personer, der er udpeget af et forskningsråd til at deltage i behandlingen af en sag. I det efterfølgende betegnes såvel et rådsmedlem som en person, der er udpeget af et forskningsråd til at deltage i sagens behandling som “medlemmet”.

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. Den pågældende skal forlade mødelokalet under sagens behandling og må ikke yde nogen rådgivning i sagen til dem, der skal deltage i sagens behandling eller i en del af sagens behandling.

For sekretariatsmedarbejders vedkommende gælder tilsvarende habilitetskrav. En inhabil sekretariatsmedarbejder må kun deltage i processer, der ikke på nogen måde kan øve indflydelse på sagens udfald.

De nedenfor anførte habilitetskrav kan i ganske særlige tilfælde modificeres i henhold til forvaltningslovens § 4. Det skal dog understreges, at § 4 udgør en forholdsvis snæver undtagelse. Til uddybning heraf henvises til Betænkning 1317, side 63-65.

Et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter nedenstående regler, medfører inhabilitet. Ved nær familie forstås: Forældre, børn, ægtefælle, svigerinder, svogre, søskendebørn, svigerforældre og svigerbørn. Andre familiemedlemmer betragtes som nær familie, hvis medlemmet jævnligt omgås vedkommende.

Et fast samlivsforhold med en person, der selv ville være inhabil, medfører ligeledes inhabilitet. Samleverens familie betragtes i denne forbindelse som familie til medlemmet.

Inhabilitet foreligger i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, hvis

1. medlemmet selv har en særlig personlig interesse eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
2. medlemmets 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. medlemmet 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 anden offentlig myndighed, og medlemmet 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 medlemmets upartiskhed.

Rådene har herudover fastsat følgende stramninger og præciseringer:

Et medlem er inhabilt i følgende tilfælde:

6. 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.
7. Ansøger el.lign. er en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder eller medlem af et ledende organ.

(Eks.: a) 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 sådan ansøger, cfr. dog punkt 6. b) Et medlem af det ledende organ ved et center el.lign. er inhabil, uanset om pågældende er indsat for at repræsentere forskningsrådet.)

8. Ansøger el.lign. er ansat ved en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder.

(Eks.: Inhabilitet foreligger kun, hvis ansøger er medlemmets “underordnede”. Et almindeligt medlem af f.eks. et fakultetsråd er ikke inhabil, idet den pågældende ikke har samme personaleledende funktioner som dekanen.)

9. Ansøger el.lign. er leder af en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er ansat.

(Eks.: Inhabilitet foreligger, hvis medlemmets rektor, dekan eller institutleder er ansøger el.lign. , men ikke, hvis ansøger el.lign. er almindeligt medlem af et ledende organ.)

10. 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.

11. Ansøger el.lign. er en forskergruppe eller deltager i en forskergruppe, som medlemmet er eller indtil for nylig har været deltager i.

Dette gælder dog kun, hvis der er tale om fortsættelse af et projekt, som medlemmet har deltaget i.

12. 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.

13. Ansøger el.lign. er ansat eller leder ved en privat enhed, hvor medlemmet er ansat, leder eller bestyrelsesmedlem m.v.

Dette gælder dog kun, hvis ansøgningen el.lign. er af betydning for den private enhed.

(Eks.: Hvis der ansøges om støtte til et projekt, som ansøgeren vil udføre efter at have fratrukket sin stilling i den private enhed, foreligger der ikke inhabilitet.)

Oplysningspligt: Medlemmet (og sekretariatsmedarbejderen) har pligt til at oplyse rådet eller sekretariatet herom, hvis man er bekendt med, at der for ens eget vedkommende foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet. Oplysningen gives så vidt muligt til sekretariatet, inden det aktuelle møde afholdes.

Ved behandling af generelle sager skal et medlem, der uden at være inhabil kan have en særlig interesse i sagen eller er knyttet til andre med en mulig interesse i sagen, oplyse forskningsrådet herom.

Stillingtagen til eventuel inhabilitet: Forskningsrådets (eller udvalgets) stillingtagen til et spørgsmål om inhabilitet skal fremgå af referatet af rådets møde. Det pågældende medlem skal forlade mødelokalet under rådets (udvalgets) forhandling og afstemning om spørgsmålet.

Ib Terp

Dato: 16. juni 1998

Sagsnr.: 9701195

Bestemmelser vedrørende inhabilitet for programkomitéer nedsat af Forskningsforum

For programkomitéens afgørelser gælder forvaltningslovens regler om inhabilitet. For komiténs øvrige virksomhed gælder tilsvarende habilitetskrav på et uskrevet grundlag. Forskningsforum har herudover fastsat, at der normalt foreligger inhabilitet i nogle tilfælde, hvor forvaltningsloven og uskrevne regler normalt ikke med sikkerhed medfører inhabilitet, eller hvor der er behov for at præcisere gældende regler om inhabilitet.

I det følgende bruges betegnelsen "ansøger el.lign." om den, der har henvendt sig til en programkomité, hvadenten det drejer sig om en ansøgning eller anden form for henvendelse.

Nedenstående regler gælder for såvel medlemmer af komitéen som for personer, der er udpeget af komitéen til at deltage i behandlingen af en sag. I det efterfølgende betegnes såvel et komitémedlem som en person, der er udpeget af komitéen til at deltage i sagens behandling, som "medlemmet".

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. Den pågældende må ikke opholde sig i mødelokalet under sagens behandling og må ikke yde nogen rådgivning i sagen til dem, der skal deltage i sagens behandling eller i en del af sagens behandling.

Hvis inhabiliteten skyldes en personlig økonomisk interesse for medlemmet eller den, som medlemmet er inhabil i forhold til, er medlemmet afskåret fra at deltage i behandlingen af samtlige ansøgninger. Fra det øjeblik, den pågældende sag måtte blive endeligt afgjort, kan medlemmet deltage i hele den efterfølgende sagsbehandling.

Hvis komitéen forventer at uddele færre end 8 bevillinger, foreligger der "konkurrerende ansøgninger". I givet fald vil et medlem, der er inhabil i blot én sag – uanset årsagen til inhabiliteten - være afskåret fra at deltage i behandlingen af samtlige ansøgninger. Såfremt ansøgningsbehandlingen deles op i faser, således at der i første fase udvælges mindst et dobbelt så stort antal ansøgninger som det forventede antal bevillinger med henblik på videre behandling i en senere fase, vil det pågældende medlem dog kunne deltage i første fase undtagen ved behandlingen af den sag, som medlemmet er inhabilt i forhold til. Fra det

øjeblik, denne sag måtte blive endeligt afgjort, kan medlemmet deltage i hele den efterfølgende sagsbehandling.

For sekretariatsmedarbejderes vedkommende gælder tilsvarende habilitetskrav. En inhabil sekretariatsmedarbejder må kun deltage i processer, der ikke på nogen måde kan øve indflydelse på sagens udfald.

De nedenfor anførte habilitetskrav kan i ganske særlige tilfælde modificeres i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 2 og § 4. Det skal dog understreges, at disse bestemmelser udgør forholdsvis snævre undtagelser. Til uddybning heraf henvises til Betænkning 1317, side 63-65.

Et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter nedenstående regler, medfører inhabilitet. Ved nær familie forstås: Forældre, børn, ægtefælle, søskende, svigerinder, svogre, søskendebørn, svigerforældre og svigerbørn. Andre familiemedlemmer betragtes som nær familie, hvis medlemmet jævnligt omgås vedkommende.

Et fast samlivsforhold med en person, der selv ville være inhabil, medfører ligeledes inhabilitet. Samleverens familie betragtes i denne forbindelse som familie til medlemmet.

Inhabilitet foreligger i henhold til forvaltningslovens § 3, stk. 1, hvis

1. medlemmet selv har en særlig personlig interesse eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
2. medlemmets 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. medlemmet 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 anden offentlig myndighed, og medlemmet 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 medlemmets upartiskhed.

Forskningsforum har herudover fastsat følgende stramminger og præciseringer:

Et medlem er inhabilt i følgende tilfælde:

6. 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.
7. Ansøger el.lign. er en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder eller medlem af et ledende organ.

(Eks.: a) 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 sådan ansøger, cfr. dog punkt 6. b) Et medlem af det ledende organ ved et center el.lign. er inhabil, uanset om pågældende er indsat for at repræsentere komitéen eller et forskningsråd.)

8. Ansøger el.lign. er ansat ved en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er leder.

(Eks.: Inhabilitet foreligger kun, hvis ansøger er medlemmets "underordnede". Et almindeligt medlem af f.eks. et fakultetsråd er ikke inhabil, idet den pågældende ikke har samme personaleledende funktioner som dekanen.)

9. Ansøger el.lign. er leder af en offentlig institution, et fakultet eller et institut m.v., hvor medlemmet er ansat.

(Eks.: Inhabilitet foreligger, hvis medlemmets rektor, dekan eller institutleder er ansøger el.lign. , men ikke, hvis ansøger el.lign. er almindeligt medlem af et ledende organ.)

10. 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.
11. Ansøger el.lign. er en forskergruppe eller deltager i en forskergruppe, som medlemmet er eller indtil for nylig har været deltager i.

Dette gælder dog kun, hvis der er tale om fortsættelse af et projekt, som medlemmet har deltaget i.

12. 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.
13. Ansøger el.lign. er ansat eller leder ved en privat enhed, hvor medlemmet er ansat, leder eller bestyrelsesmedlem m.v.

Dette gælder dog kun, hvis ansøgningen el.lign. er af betydning for den private enhed.

(Eks.: Hvis der ansøges om støtte til et projekt, som ansøgeren vil udføre efter at have fratrukket sin stilling i den private enhed, foreligger der ikke inhabilitet.)

Oplysningspligt: Medlemmet (og sekretariatsmedarbejderen) har pligt til at oplyse komitéen eller sekretariatet herom, hvis man er bekendt med, at der for ens eget vedkommende foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet. Oplysningen gives så vidt muligt til sekretariatet, inden det aktuelle møde afholdes.

Ved behandling af generelle sager, herunder udarbejdelse eller stillingtagen til opslag og baggrundsbeskrivelse, skal et medlem, der uden at være inhabil kan få en mulig interesse i sagen i en senere fase eller er knyttet til andre med en sådan mulig interesse i sagen, oplyse komitéen herom.

Stillingtagen til eventuel inhabilitet: Komitéen skal på sit første møde drøfte eventuelle inhabilitetsspørgsmål som et særskilt dagsordenspunkt. Ligeledes skal eventuelle inhabilitetsspørgsmål drøftes forud for ansøgningsbehandlingen som et særskilt dagsordenspunkt. Komitéens stillingtagen til eventuelle inhabilitetsspørgsmål skal fremgå af referatet af komitéens møde. Det pågældende medlem skal forlade mødelokalet under komitéens forhandling og afstemning om spørgsmålet.

Vedtaget på Forskningsforums møde den 27. marts 1998

Finland

Utdrag fra “*INSTRUCTIONS FOR EVALUATING RESEARCH PROPOSALS – PANELS*”
Finlands Akademi 10.12.2002.

“Conflict of interest

Reviewers are required to declare any personal interests according to the following criteria. You must disqualify yourself if you can in any way benefit from the approval or rejection of the proposal. You must also disqualify yourself in the following circumstances:

- You are closely related to the applicant [includes the reviewer’s children, parents, grandparents, siblings, and their spouses (also de facto) and children, the reviewer’s spouse (also de facto) and his/her children, parents, grandparents, siblings, and their spouses (also de facto) and their children, and the reviewer’s fiancé/e]
- You have been a superior or subordinate or instructor of the applicant during the past three years
- You have close collaboration with the applicant (e.g. have co-authored an article with the applicant during the past three years, have been involved in the preparation of the application, or are involved in the publication or exploitation of the results)
- You are currently applying for the same post as the applicant
- You are currently applying for funding from the Academy from the same funding instrument

You are also disqualified if your impartiality may otherwise be endangered, or if you feel that you have a conflict of interest and are therefore disqualified to evaluate the application.

If you are unable to act as a reviewer, please inform us as soon as possible and return the application documents.”

Sverige

Utdrag fra ”Allmänna instruktioner”, VINNOVA 13.10.2003

”Jäv

VINNOVA är skyldig att beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen)¹². För att undvika minsta tvivel om handläggningen av bidragsansökningar i programråd och bedömningsgrupper uppfyller objektivitetsprincipen är VINNOVA mån om att ordförande/ledamot i programråd/bedömningsgrupp inte deltar i beredning av ansökningar i de fall de är jäviga. Detta med tanke på den stora betydelse som programrådets/bedömningsgruppens förslag till beslut har för VINNOVAs beslutsfattande.

Jävig ordförande/ledamot i programråd/bedömningsgrupp ska därför avstå från beredning av en ansökan om medel. Om ordförande/ledamot känner till någon omständighet som kan antas utgöra jäv ska denne självmant ge detta till känna.

Ordförande och ledamot i programråd/bedömningsgrupp är jävig om

1. om ansökan angår honom/henne själv eller hans/hennes make, sambo, partner, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom/henne själv eller någon närstående,
2. om han/hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som ansökan angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång, eller
3. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba för troendet till hans/hennes opartiskhet i ärendet.

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

Nedan följer några konkreta exempel på hur jävsreglerna bör tillämpas. Jäv anses foreligga när

1. ordförande/ledamot eller någon i dennes familj är projektledare eller på annat sätt deltar i projektet,
2. projektledaren kommer från samma universitets/högskoleinstitution (eller motsvarande) som ordförande/ledamot eller om projektet genomförs i samarbete med denna institution. Programrådsledamot kan dock komma från annan del av berört universitet/högskola eller sitta i dess styrelse utan att jäv behöver anses

¹² 1 kap 9 § regeringsformen

föreligga. I vissa fall med mycket stora institutioner (eller motsvarande), uppdelad i ex avdelningar, kan jäv begransas till sådan underenhet, ex avdelningen. Det senare fallet skall dock tillämpas restriktivt. Programrådsledamot som är rektor, institutionschef eller innehar annan ledande chefsbefattning inom den del av universitetet/högskolan som är engagerad i projektet anses jävig.

3. ordförande/ledamot har samarbete/samproduktion eller har haft samarbete/samproduktion under de senaste fem åren med den sökande eller med andra projektdeltagare vars deltagande i projektet inte är försumbart. En gemensam artikel är tillräckligt för att räknas som samproduktion. Jäv kan föreligga under en längre tid än fem år om ett nära samarbete förekommit,
4. ordförande/ledamot har varit handledare eller examinator för den sökande eller andra nyckelpersoner i projektet vid deras doktorsarbete,
5. ordförande/ledamot har haft den sökande eller andra nyckelpersoner i projektet som handledare eller examinator,
6. företag, forskningsinstitut eller annan organisation, i vilket ordförande/ledamot är anställd, är sökande eller deltagare i projektet eller på annat sätt har ett beroendeförhållande till den sökande eller andra deltagare i projektet (ex konsult - kund),
7. ordförande/ledamot eller medlem av ordförandens/ledallots familj är slakt med den sökande eller annan deltagare i projektet,
8. det föreligger annat beroendeförhållande mellan ordförande/ledamot och den sökande eller deltagare i projektet av likartat slag som de ovan uppräknade,
9. om ordförande/ledamot själv anser att jäv föreligger.

Vid programrådets diskussioner i samband med utarbetande av ett programs mål, inriktning, strategier och val av satsningar, bör ordförande/ledamot informera om sådana engagemang och andra förhållanden, ex intressekonflikter eller lojaliteter, som skulle kunna uppfattas kunna påverka objektiviteten vid dessa diskussioner.”

JÄVSREGLER FÖR VETENSKAPSRÅDET

Beslutade av Vetenskapsrådets styrelse 2001-04-03. Ändringar t o m 2001-04-29 införda.

1. Allmänt om jävsreglernas funktion

Jävsregler, liksom andra förvaltningsrättsliga regler för en myndighet, har dubbla syften: dels att styra hur arbetet vid myndigheten organiseras och bedrivs för att garantera en objektiv och opartisk hantering av ärendena, dels att skapa förtroende hos berörda och allmänheten för att myndigheten sköter sin uppgift på ett opartiskt sätt. I det förra avseendet lägger jävsreglerna ett ansvar på såväl myndigheten som på enskilda befattningshavare; i det senare avseendet samverkar jävsreglerna med andra regler som kortfattat berörs i avsnitt 4 nedan.

2. Jävsreglernas grund i Förvaltningslagen (1986:223)

Bestämmelser om jäv finns i 11-12§§ Förvaltningslagen, som är en generell lag för alla myndigheter. De beteckningar som anges inom parentes nedan är de vedertagna namnen på de olika typer av jäv som nämns i lagen men de ingår ej i själva lagtexten.

2.1 Lagens lydelse

- 11§ Den som skall handlägga ett ärende är jävig
1. om saken angår honom själv, hans make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom själv eller någon närstående (sakägar-, intresse- och släktskapsjäv)
 2. om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång (ställföreträdarjäv)
 3. om ärendets har väckts hos myndigheten genom överklagande eller underställning

av en annan myndighets beslut eller på grund av tillsyn över en annan myndighet och han tidigare hos den andra myndigheten har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende som rör saken (tvåinstansjäv)

4. om han fört talan som ombud eller mot ersättning biträdd någon i saken (ombuds- eller biträdesjäv)
5. om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet (grannlagenhets- eller delikatessjäv).

Från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

12§ Den som är jävig får inte handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom, skall självman ge det till känna.

Har det uppkommit en fråga om jäv mot någon och har någon annan inte trätt i hans ställe, skall myndigheten snarast besluta i jävsfrågan. Den som jävet gäller får delta i prövningen av jävsfrågan endast om myndigheten inte är beslutsför utan honom och någon annan inte kan tillkallas utan olägligt uppskov.

Ett beslut i en jävsfråga får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

2.2 Kommentarer

Begreppet "handläggare" omfattar i jävs-sammanhang alla som kan påverka ett ärendes utgång, både under förberedelserna, som till exempel en forskningssekreterare, och vid beslutet, som till exempel en radsledamot. Jävsreglerna gäller alla handläggare.

Begreppet "närstående" i formuleringen av släktskapsjävet ska tolkas i privat snarare än professionell mening och kan inrymma andra intima

och nära relationer än de formellt familjerättsliga. Ett nära samarbete i enbart professionell mening kan dock innebära delikatessjäv.

Ställföreträdarsjäv kan till exempel tänkas föreligga för en institutionschef inför en större ansökan från personer vid hans egen institution även om han inte alls själv är inblandad i projektet. Observera att det inte krävs att ställföreträdaren själv skulle dra nytta av beslutet. Personer med till exempel prefekt- eller dekanuppdrag vid universiteten kan därför lätt råka i jävssituationer vid Vetenskapsrådet.

Tvåinstansjäv kräver att någon deltagit i den slutliga handläggningen vid en annan myndighet och dessutom att ärendet formellt remitterats mellan myndigheterna. Ärenden av detta slag förekommer sällan vid Vetenskapsrådet. Att någon deltagit i prövningen av samma ärende på olika nivåer inom samma myndighet är alltså inte tvåinstansjäv, men skulle under vissa omständigheter kunna vara delikatessjäv.

Punkten om delikatessjäv är ett slags generalklausul och är därför också den mest svårtolkade. Just inom Vetenskapsrådets verksamhet uppstår ofta svåra gränsfall, varav vissa diskuteras nedan.

3. Precisering av jävsreglerna med hänsyn till Vetenskapsrådets särskilda uppgift

Förvaltningslagen är generellt formulerad och gäller alla myndigheter. Vetenskapsrådets verksamhet skiljer sig på flera sätt från verksamheten vid andra myndigheter, kanske främst genom att majoriteten i dess beslutande församlingar är utsedda som representanter för det kollektiv av forskare som direkt berörs av rådets beslut. Detta skapar speciella risker för delikatessjäv.

Det finns därför skäl att skapa interna riktlinjer för hur man inom Vetenskapsrådet ska sträva efter att undvika brott mot jävsreglerna. Eftersom jäv i grunden är en personlig oförmåga att handlägga ett ärende opartiskt är det svårt att finna objektiva kriterier på jäv och därför också att formulera praktiskt tillämpbara riktlinjer som med precision fångar de situationer där jäv i lagens mening verkligen föreligger. Vetenskapsrådets arbete bör därför utformas så att man så

vitt möjligt förebygger inte bara jävssituationer i strikt mening utan även oklara och känsliga situationer. Detta sker genom att man identifierar generella typsituationer där risken för jäv anses särskilt påtaglig och/eller som kan uppfattas som särskilt riskabla ur förtroendesynpunkt.

3.1 Situationer som bör undvikas på grund av risk för jäv eller såsom riskabla ur förtroendesynpunkt

De vanligaste sakägarna i förhållande till Vetenskapsrådets beslut är enskilda forskare (och i någon mån organisationer) som ansöker om bidrag eller tjänster. De som främst riskerar att hamna i jävsförhållanden till dem är de handläggare som själva är vetenskapligt verksamma, främst ledamöter i Vetenskapsrådet och dess ämnesråd, huvudsekreterarna och ledamöter i beredningsgrupper eller prioriteringskommittéer. En särställning bland handläggare har den som är föredragande i ett ärende.

Följande generella situationer ska betraktas som känsliga eftersom de kan anses innebära särskilt påtaglig risk för jäv och/eller kan uppfattas som särskilt riskabla ur förtroendesynpunkt:

- när en handläggare tillhör samma institution eller motsvarande självständig ekonomisk enhet som en sökande
- när en handläggare i ett visst ärende samtidigt i ett annat sammanhang står i ett möjligt beroendeförhållande till en sökande i det första ärendet, till exempel om denne har uppdrag som utvärderare av handläggarens kompetens, ansökan, institution eller ämne
- när en handläggare har ett pågående eller nyligen avslutat nära samarbete, till exempel i form av lärare/elev-förhållande eller gemensamt bedrivna forskning, med en sökande.

Det kan diskuteras om gemensamt författarskap av böcker eller artiklar ska anses utgöra en känslig situation på samma sätt. Avgörande är om det förekommit ett nära samarbete enligt den andra punkten ovan. Eftersom publiceringspraxis varierar starkt mellan olika ämnesområden kan man inte ange gemensamma riktlinjer för hela Vetenskapsrådet. Det är dock möjligt för de en-

skilda ämnesråden att fastställa kompletterande riktlinjer för sina områden.

3.2 Riktlinjer för att förebygga jävssituationer

Riktlinjerna nedan avser framför allt den typ av relationer som riskerar att uppstå på grund av den kollegiala representationen, medan relationer av rent personlig karaktär bättre bedöms direkt med lagens formuleringar.

Listor över ansökningar bör på ett tidigt stadium skickas till handläggare inom relevanta ämnesråd, beredningsgrupper och prioriteringskommittéer med en anmodan att ledamöterna anmäler de ansökningar för vilka de är jäviga eller där särskild fara för jäv föreligger. Särskilt bör ledamöterna uppmanas att uppmärksamma om det i enskilda fall kan finnas andra särskilda skäl att befara delikatessjäv än dem som direkt nämns i 3.1.

När beredningsgrupper och prioriteringskommittéer utses och när ansökningar fördelas på dessa bör man så långt möjligt se till att känsliga situationer enligt ovan inte uppstår. Det kan i praktiken ske på olika sätt, till exempel genom att man utser beredningsgrupper eller prioriteringskommittéer först efter att ansökningar har kommit in, eller genom att man flyttar en ansökan till en annan grupp.

Ingen bör utses till föredragande för en ansökan om en känslig situation enligt ovan därmed skulle uppstå.

Då en ansökan behandlas individuellt bör ingen handläggare delta om en känslig situation enligt ovan därvid skulle uppstå.

Då en ansökan endast behandlas som en del i ett kollektiv, till exempel då ett ämnesråd samtidigt beslutar om ett större antal ansökningar enligt en prioriteringslista från en beredningsgrupp, är endast handläggare med jäv i lagens mening förhindrade att delta.

3.3 Procedurregler då jäv föreligger

De ovanstående riktlinjerna kan inte alltid förhindra att jävssituationer uppstår. De vanligaste fallen är följande:

- En rådsledamot eller huvudsekreterare söker själv anslag eller tjänst.

- En medlem i beredningsgrupp eller prioriteringskommitté söker själv anslag och ämnet är sådant att ansökan inte kan överflyttas till annan grupp eller kommitté.
- En ansökan faller inom ett område som är så starkt specialiserat att det inte går att finna ledamöter i beredningsgrupp eller prioriteringskommitté som inte står i nära relation till den sökande.

I dessa och andra fall då jäv föreligger ska skriftliga yttranden inhämtas från minst två utomstående sakkunniga.

När ett ärende behandlas ska den som är jävig lämna lokalen.

Jäv ska antecknas i protokollet. Även fall där jäv prövats men inte ansetts föreliggande ska protokollföras. Om det inte förs protokoll vid mötet i övrigt ska likväl jävsprotokoll föras.

3.4 Bedömningar vid beslut som ej direkt gäller enskilda personer

Ibland uppstår situationer som inte gäller någon speciell sökande men där en handläggare ändå kan ha ett personligt intresse. Det kan till exempel gälla att inrätta särskilda forskningsprogram, prioritera särskilda forskningsområden, utforma riktade satsningar av olika slag, och liknande. Å ena sidan är det Vetenskapsrådets uppgift att fatta sådana beslut och därför väsentligt att det kan anlita den bästa sakkunskapen, å andra sidan har praktiskt taget alla forskare - och kanske särskilt de främsta - ett eget intresse i saken. Den viktigaste garantin för opartiskhet i sådana fall är den kollegiala kontrollen och största möjliga öppenhet i dokumentationen av det underlag som legat till grund för beslutet. Det är därför av största vikt att alla handläggare i sådana sammanhang strikt bemödar sig om opartiskhet och om att i största möjliga utsträckning dokumentera underlag för sina bedömningar, samt att alla deltagare i ett beslut noga sätter sig in i omständigheterna även om de inte är föredragande eller specialister i ämnet.

4. Närbesläktade frågor

Förtroende hos berörda och allmänheten för att myndigheten sköter sin uppgift på ett opartiskt sätt bygger inte bara på att jävsreglerna iakttas utan även på andra principer som därvid samverkar med jävsreglerna. Två sådana principer gäller öppenhet och dokumentation.

4.1 Öppenhet

Även öppenheten regleras i Förvaltningslagen. I §16 stadgas "En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild". Detta stadgande går längre än den allmänna principen om handlingars offentlighet. Vetenskapsrådets handläggare bör, när så är möjligt, visa motsvarande öppenhet även när det inte gäller myndighetsutövning mot någon enskild.

4.2 Dokumentation

Det är angeläget att Vetenskapsrådets organ och anställda dokumenterar det underlag som har funnits för olika beslut i så stor utsträckning som möjligt. I Förvaltningslagens §20 stadgas "Ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild". Dock får skälen utelämnas "om beslutet rör tjänstetillsättning, antagning för frivillig utbildning, betygssättning, tilldelning av forskningsbidrag eller något jämförbart". Men om skälen utelämnats "bör myndigheten på begäran av den som är part om möjligt upplysa honom om dem i efterhand". Reglerna ska ses som ett skydd för den enskilde mot utlämnande av ofördelaktiga uppgifter till andra. Så länge detta intresse inte skadas bör de skäl redovisas som finns dokumenterade.

”Jävsregler” vedtatt av Stiftelsen för Strategisk Forsknings styre 30.03.2000

”Hantering av jäv

Jävsfrågor bör regelmässigt tas upp i styrelse, utskott och strategigrupper eller motsvarande och noteras i protokollet. När nya ledamöter utsetts i olika grupper bör en särskild föredragning om gällande regler göras.

Jäv föreligger då ledamot i styrelse/beredningsgrupp eller motsvarande själv är medsökande eller då ledamot är eller kan förväntas bli involverad i program/projekt som behandlas. Detsamma gäller då ledamoten är chef till eller direkt underställd en sökande. Jäv får även anses föreligga för ledamot från högskola/ företag/ institution/ forskningsinstitut som är starkt involverad i programmet/ projektet i fråga och då detsamma är av väsentlig betydelse för verksamheten inom organisationen.*

Jävig ledamot skall ej närvara vid behandling av ansökan, dvs varken i diskussion eller vid beslut. **

Programdirektör eller ledamot i programstyrelse (se nedan) skall ej ingå som ledamot i den strategigrupp som ansvarar för programmet. Vidare gäller att den som innehar en ledande position - från högskola eller näringsliv - i ett program som beslutats eller som är under planering inte bör vara ledamot i berörd strategigrupp.

Det ankommer på ordföranden i styrelse/strategigrupp att bevaka att jävsfrågorna hanteras korrekt. Det åligger ledamöter att informera ordföranden om förhållanden som kan vara grund för jäv. Styrelsen/strategigruppen beslutar om tillämpningen av jävsreglerna i varje enskilt fall. I tveksamma fall bör man hellre fälla än fria.

Kommentarer:

- * Jäv föreligger normalt om ledamoten är exempelvis chef för professors- eller forskningsavdelning i vilken den sökande ingår. Däremot skall jäv inte anses föreligga för vice-rector eller liknande som inte är direkt berörd av programmet/ projektet, även om högskolan drar indirekt nytta av detsamma genom att detta bidrar till ökning av den allmänna kompetensen för högskolan. På liknande sätt bör en forskningsledare vid större företag inte automatiskt betraktas som jävig, även om företaget drar indirekt nytta av programmet.
- ** Däremot kan jävig ledamot tillåtas delta på samma villkor som andra sökande vid särskilt anordnad hearing e dyl. Det är då viktigt att ledamoten inte ges speciella favörer framför andra intressenter.”

USA

NIH

Utdrag fra:

<http://www1.od.nih.gov/oma/manualchapters/management/1810-1/1810-1.pdf>

“NIH MANUAL 1810-1 APPENDIX 1

DATE: 04/12/99

ISSUING OFFICE: OFFICE OF FEDERAL ADVISORY COMMITTEE POLICY (OFACP) 496-2123

PROCEDURES FOR AVOIDING CONFLICT OF INTEREST FOR NIH SPECIAL GOVERNMENT EMPLOYEE (SGE) ADVISORY COMMITTEE MEMBERS

DEFINITIONS

1. Actual Conflict of Interest

Members of National Advisory Councils and Boards, Program Advisory Committees, Boards of Scientific Counselors, and other individuals who serve as SGEs, are prohibited by criminal statute, 18 U.S.C. 208(a), from participating personally and substantially in an official capacity in any particular matter in which, to the SGE's knowledge, the SGE or any person whose interests are imputed to the SGE has a financial interest, if the particular matter will have a direct and predictable effect on that interest. The financial interests of the following persons (and organizations) are considered imputed to an SGE: the SGE's spouse; minor child; general partner; an organization or entity for which the SGE serves as officer, director, trustee, general partner or employee; and a person (organization) with whom the SGE is negotiating for or has an arrangement concerning prospective employment.

An SGE advisory committee member serving as a reviewer on an NIH Advisory Council/Board is considered to have a conflict of interest in an application or proposal if the application or proposal is submitted by:

- (1) the SGE's spouse, minor child or general partner;
- (2) a person or organization in which the SGE serves as officer, director, trustee, general partner, employee or ongoing consultant, expert or advisor;
- (3) a person or organization with whom the SGE is negotiating for or has an arrangement concerning prospective employment;
- (4) an organization in which the SGE member has a financial interest, such as stock ownership; or

2. Appearance of a Conflict of Interest

An appearance of a conflict of interest arises where an SGE advisory committee member is involved in a particular matter involving specific outside parties (including individuals, corporate entities, etc.) and the circumstances are such that a reasonable person with knowledge of the relevant facts would question the SGE advisory committee member's impartiality in the matter.

A member serving as a reviewer may have an apparent conflict of interest in an application or proposal if the application or proposal is submitted by:

(1) a person or organization, other than a prospective employer, with whom the SGE member has or seeks a business, contractual, or other financial relationship that involves other than a routine financial transaction (e.g., person or organization which gives or awards to SGE or SGE's employing institution a research or training grant or award);

(2) a person who is a member of the SGE member's household (other than spouse or minor child), or who is a relative with whom the SGE member has a close personal relationship;

(3) a person or organization for whom the SGE member's spouse, parent, or dependent child is, to the member's knowledge, serving or seeking to serve as an officer, director, trustee, general partner, agent, attorney, consultant, contractor, or employee;

(4) any person or organization for whom the SGE member has, within the last year, served as an officer, director, trustee, general partner, agent, attorney, consultant, contractor, employee (including advisor, researcher, trainee), expert, or speaker;

(5) any organization, other than a political party, in which the SGE member is an active participant;

(6) any person or organization where the SGE member is concerned that circumstances other than those specifically described above would raise a question about the member's impartiality in reviewing the application or proposal (for example, a person with whom the SGE member has a close professional relationship outside the Government).

3. Direct and Predictable Effect

The term "direct and predictable effect" refers to the impact an SGE advisory committee member's official duties may have on an outside financial interest. A particular matter will have a direct effect on a financial interest if there is a close causal link between any decision or action to be taken in the matter and any expected effect of the matter on the

financial interest. An effect may be direct even though it does not occur immediately. A particular matter will not have a direct effect on a financial interest, however, if the chain of causation is attenuated or is contingent upon the occurrence of events that are speculative or that are independent of, and unrelated to, the matter. A particular matter will have a predictable effect if there is a real, as opposed to a speculative, possibility that the matter will affect the financial interest. It is not necessary, however, that the magnitude of the gain or loss be known and the dollar amount of the gain or loss is immaterial.

4. Employment

Employment includes but is not limited to employment by foreign governments or other entities, summer and part-time employment, membership on boards of organizations, service as an officer, director, or trustee, and consultant appointments, even if unremunerated.

5. Federal Advisory Committee

Any committee, board, commission, council, conference, panel, task force, or other similar group, or any subcommittee or other subgroup thereof, which is established by statute, or established or utilized by the President or any agency official for the purpose of obtaining advice or recommendations on issues, policies, or other matters which are within the scope of his or her responsibilities and are related to the programs, responsibilities or activities of the Department. Excluded from this definition is any committee composed entirely of full-time officers or employees of the Federal Government.

6. Financial Interest

A financial interest, broadly defined, includes any monetary interest of the SGE advisory committee member, the spouse, or minor children. Financial interest may also include the interests of a member's general partner. A financial interest includes the interests of an outside organization in which the member serves as an officer. The interests described above are imputed to the SGE advisory committee member. Such interests include, without limitation on the value, stock interests, bank accounts, mutual funds, sector funds, consulting relationships, and leaves of absence agreements. The monetary interest may be present or future (pension plans, future royalties, and patent rights).

Financial interests may also include but are not limited to royalty or licensing agreements with, and stock ownership or options in, such organizations as non-Federal research institutions, drug companies, and companies that provide services to such organizations.

7. Particular Matter

The criminal conflict of interest statute comes into play when an SGE advisory committee member participates in a particular matter. A particular matter refers to the official action taken by the SGE advisory committee member and includes matters that involve a deliberation, decision, or action that is focused upon the interests of specific persons, or a discrete and identifiable class of persons. A particular matter does not necessarily involve

formal parties and may include governmental action, such as legislation or policy-making, that is narrowly focused on the interests of a discrete and identifiable class of persons.

8. Personal and Substantial Participation

Certain criminal statutes impose restrictions on SGE advisory committee members because of the kind of participation they may have with respect to the official duty activity. Typically this is referred to as personal and substantial participation. To participate personally means to participate directly. To participate substantially means that the SGE advisory committee member's involvement is of significance to the matter.

9. Special Government Employee (SGE)

As defined by 18 U.S.C. § 202(a), an officer or employee of the Executive Branch who is retained, designated, appointed, or employed to perform temporary duties, with or without compensation, for a period not to exceed 130 days during any period of 365 days, either on a full-time or intermittent basis. Members of NIH Advisory Councils and Boards, Program Advisory Committees, and Boards of Scientific Counselors are appointed as SGEs.

10. Waiver

A waiver is a mechanism used to resolve an actual conflict of interest. Certain criminal statutes governing the conduct of Federal employees allow the use of a waiver to avoid the terms of the statute. An SGE advisory committee member must obtain a waiver under 18 U.S.C. 208(b)(3) when “the need for the individual’s services outweighs the potential for conflict of interest created by the otherwise disqualifying financial interest.” (See appendix 4) All Federal employees who are advisory committee appointed members and ex officio members, regardless of whether they file a financial disclosure report OGE 450 or SF 278, must obtain a waiver under 18 U.S.C. 208(b)(1) when “the employee’s financial interest in the particular matter or matters is not so substantial as to be deemed likely to affect the integrity of the services which the Government may expect from such employee.” (See appendix 4a)”

National Science Foundation

Arlington, VA 22230

Conflict-of-Interests and Confidentiality Statement for NSF Panelists

Includes members of proposal review panels; site visitors; and committee of visitors.

1. Your Potential Conflicts of Interests.

Your designation as an NSF panelist requires that you be aware of potential conflict situations that may arise. Read the examples of potentially biasing affiliations or relationships listed on the second page or back of this form. As an NSF panelist, you will be asked to review applicant grant proposals. You might have a conflict with one or more. Should any conflict arise during your term, you must bring the matter to the attention of the NSF program officer who asked you to serve as a panelist. This official will determine how the matter should be handled and will tell you what further steps, if any, to take.

2. No Use of "Insider" Information.

If your designation gives you access to information not generally available to the public, you must not use that information for your personal benefit or make it available for the personal benefit of any other individual or organization. This is to be distinguished from the entirely appropriate general benefit of learning more about the Foundation, learning from other panel members, or becoming better acquainted with the state of a given discipline.

3. Your Obligation to Maintain the Confidentiality of Proposals and Applicants.

The Foundation receives proposals in confidence and protects the confidentiality of their contents. For this reason, you must not copy, quote, or otherwise use or disclose to anyone, including your graduate students or post-doctoral or research associates, any material from any proposal you are asked to review. If you believe a colleague can make a substantial contribution to the review, please obtain permission from the NSF program officer *before* disclosing either the contents of the proposal or the name of any applicant or principal investigator.

4. Confidentiality of the Review Process and Reviewer Names.

NSF keeps reviews and your identity as a reviewer of specific proposals confidential to the maximum extent possible, except that we routinely send to principal investigators (PIs) reviews of their own proposals without your name, affiliation, or other identifying information. Please respect the confidentiality of all principal investigators and of other reviewers. Do not disclose their identities, the relative assessments or rankings of proposals by a peer review panel, or other details about the peer review of proposals.

Unauthorized disclosure of any confidential information could subject you to sanctions.

YOUR CERTIFICATION

Your Potential Conflicts.

I have read the list of affiliations and relationships (on the back of this form) that could prevent my participation in matters involving such individuals or institutions. To the best of my knowledge, I have no affiliation or relationship that would prevent me from performing my panel duties. I understand that I must contact the NSF program officer if a conflict exists or arises during my service. I further understand that

I must sign and return this Conflict Statement to the program officer before I may serve.

Maintaining the Confidentiality of Others.

I will not divulge or use any confidential information, described above, that I may become aware of during my service.

Your Identity as a Reviewer will be Kept Confidential (Does not apply to Committee of Visitors).

I understand my identity as a reviewer of specific proposals will be kept confidential to the maximum extent possible, except that copies of written reviews that I submit will be sent to the principal investigator(s) without my name and affiliation.

Member's Name (Please Print)

Member's Signature

DATE

Name of Panel

Directorate/Division:

Conflict-of-Interests for NSF Panelists

Includes members of proposal review panels; site visitors; and committee of visitors.

AS A PANELIST, PLEASE REVIEW THESE EXAMPLES OF POSSIBLE CONFLICTS PERIODICALLY DURING YOUR TENURE.

1. YOUR AFFILIATIONS WITH AN APPLICANT INSTITUTION.

You may have a conflict if you have/hold/are:

- ◆ *Current employment at the institution as a professor, adjunct professor, visiting professor, or similar position.*
- ◆ *Other current employment with the institution (such as consulting or an advisory arrangement).*
- ◆ *Previous employment with the institution within the last 12 months.*
- ◆ *Being considered for employment at the institution.*
- ◆ *Formal or informal reemployment arrangement with the institution.*
- ◆ *Ownership of securities of firms involved in the proposal or application.*
- ◆ *Current membership on a visiting committee or similar body at the institution. (This is a conflict only for proposals or applications that originate from the department, school, or facility that the visiting committee or similar body advises.)*
- ◆ *Any office, governing board membership, or relevant committee chairpersonship in the institution. (Ordinary membership in a professional society or association is not considered an office.)*
- ◆ *Current enrollment as a student. (Only a conflict for proposals or applications that originate from the department or school in which one is a student.)*
- ◆ Received and retained an honorarium or award from the institution within the last 12 months.

2. YOUR RELATIONSHIP WITH AN INVESTIGATOR, PROJECT DIRECTOR, OR OTHER PERSON WHO HAS A PERSONAL INTEREST IN THE PROPOSAL OR OTHER APPLICATION.

- ◆ Known family relationship as spouse, child, sibling, or parent.
- ◆ *Business or professional partnership.*
- ◆ Past or present association as thesis advisor or thesis student.
- ◆ Collaboration on a project or on a book, article, report, or paper within the last 48 months.
- ◆ Co-editing of a journal, compendium, or conference proceedings within the last 24 months.

3. YOUR OTHER AFFILIATIONS OR RELATIONSHIPS.

- ◆ Interests of the following persons are to be treated as if they were yours: Any affiliation or relationship of your spouse, of your minor child, of a relative living in your immediate household or of anyone who is legally your partner that you are aware of, *that would be covered by any italicized items above.*
- ◆ Other relationship, such as close personal friendship, that you think might tend to affect your judgment or be seen as doing so by a reasonable person familiar with the relationship.