



Danmarks Innovationsfond

Tilsynsudtalelse vedrørende Danmarks Innovationsfond

1. Indledning

1.1 Baggrund

Den daværende Styrelse for Institutioner og Uddannelsesstøtte (pr. 1. oktober 2020 Uddannelses- og Forskningsstyrelsen) modtog den 20. juni 2020 en henvendelse vedrørende påståede uregelmæssigheder i Danmarks Innovationsfond (herafter Innovationsfonden).

Henvendelsen kom fra to tidligere medarbejdere i Innovationsfonden. De to tidligere medarbejdere var begge den 3. juni 2020 blevet varslet afskediget af fonden. Vedlagt henvendelsen var bl.a. to høringsbreve af 17. juni 2020 med bemærkninger til fonden vedrørende de varslede afskedigelser samt en række bilag.

I henvendelserne blev det bl.a. gjort gældende, at afskedigelserne hang sammen med, at de tidligere medarbejdere havde advaret fondens ledelse om, at denne var på vej til at handle i strid med gældende ret i forbindelse med Innovationsfondens hastebehandling og udmøntning af midler i marts 2020 til en konkret ansøgning.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen fører tilsyn med Innovationsfonden, jf. § 26, stk. 1 og 2, i lov om Danmarks Innovationsfond, jf. § 15, nr. 6 og 7, i bekendtgørelse nr. 1401 af 25. september 2020 om delegation af uddannelses- og forskningsministerens beføjelser til Uddannelses- og Forskningsstyrelsen.

Uddannelses- og Forskningsstyrelsen fører således tilsyn med fondens forvaltning af bevillinger og fører derudover et legalitetstilsyn med, at fonden udøver sit virke lovligt i henhold til lov om Danmarks Innovationsfond samt forvaltningsloven m.v.

1.2 Styrelsens sagsoplysning i forbindelse med tilsynet

Som led i styrelsens tilsyn med Innovationsfonden anmodede styrelsen den 25. juni 2020 fonden om en redegørelse vedrørende henvendelsen af 20. juni 2020.

9. februar 2021

**Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen**

Haraldsgade 53
2100 København Ø
Tel. 3544 6200

www.ufm.dk

CVR-nr. 3404 2012

Ref.-nr.
20/26687-66

1.2.1 Yderligere bemærkninger fra de tidligere medarbejdere vedrørende inhabilitet og overholdelse af Kammeradvokataftalen

I senere henvendelser af 26., 29. og 30. juni 2020 fremsendte den ene af de tidligere medarbejdere en række yderligere bemærkninger, særligt om påstået inhabilitet i forbindelse med udmøntning af midler til to yderligere konkrete ansøgninger (ud over den ansøgning, som var omtalt i den første henvendelse). Den påståede inhabilitet angik særligt den daværende næstformand i fonden [...].

På baggrund af de yderligere bemærkninger sendte styrelsen den 2. juli 2020 supplerende spørgsmål til Innovationsfonden som led i styrelsens tilsyn.

Innovationsfonden indsendte en redegørelse til styrelsen den 7. august 2020, som styrelsen herefter sendte i høring hos de tidligere medarbejdere den 14. august 2020. Styrelsen modtog bemærkninger til fondens redegørelse henholdsvis den 31. august 2020 og den 1. september 2020 fra de tidligere medarbejdere.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Styrelsen sendte herefter de indkomne bemærkninger i høring hos Innovationsfonden den 11. september 2020, og den 30. september 2020 sendte fonden bemærkninger hertil til styrelsen. Styrelsen sendte herefter Innovationsfondens bemærkninger i høring hos de tidligere medarbejdere den 1. oktober 2020, som den 15. oktober 2020 tilkendegav, at de ikke havde yderligere bemærkninger til denne del af sagen.

Den anden af de tidligere medarbejdere sendte den 5. og 31. juli 2020 en række yderligere bemærkninger med bilag, særligt om Innovationsfondens indgåelse af en ramme- og samarbejdsaftale med advokatfirmaet Norrbom Vinding og manglende overholdelse af den såkaldte Kammeradvokataftale. Styrelsen sendte disse bemærkninger i høring hos fonden den 18. august 2020, hvorpå styrelsen den 3. september 2020 modtog en redegørelse fra Innovationsfonden om denne del af sagen. Denne redegørelse blev sendt i høring hos den tidligere medarbejder den 11. september 2020, og styrelsen modtog herefter den 27. september 2020 yderligere bemærkninger. Styrelsen sendte herefter den 1. oktober 2020 disse bemærkninger i høring hos fonden. Fonden tilkendegav den 23. oktober 2020, at fonden ikke havde yderligere bemærkninger til denne del af sagen.

1.2.2 Yderligere bemærkninger fra Innovationsfonden vedrørende inhabilitet

Innovationsfonden orienterede den 13. oktober 2020 styrelsen om, at fonden havde en række supplerende oplysninger vedrørende den påståede inhabilitet. Fonden sendte på den baggrund en supplerende redegørelse med bilag den 22. oktober 2020 til styrelsen. Styrelsen sendte herefter redegørelsen med bilag i høring hos de tidligere medarbejdere den 30. oktober 2020. De tilkendegav henholdsvis den 3. november og den 11. november 2020, at de ikke havde yderligere bemærkninger.

På baggrund af bl.a. oplysninger, der var fremkommet i medierne, anmodede styrelsen den 4. november 2020 Innovationsfonden om yderligere oplysninger vedrørende inhabilitetsspørgsmålet i sagen. Innovationsfonden sendte den 1. december 2020 en redegørelse som svar på styrelsens anmodning. Styrelsen sendte herefter Innovationsfondens redegørelse i høring hos de tidligere medarbejdere den 8.

december 2020, og styrelsen modtog på den baggrund bemærkninger den 20. december 2020. Styrelsen orienterede den 7. januar 2021 Innovationsfonden om bemærkningerne og orienterede endvidere såvel Innovationsfonden som de tidligere medarbejdere om, at styrelsen på baggrund af sagsoplysningen ville udarbejde en udtalelse i sagen.

1.3 Afgrænsning af tilsynet

På baggrund af indholdet i sagens materiale har styrelsen fundet grundlag for at fokusere sit tilsyn på følgende problemstillinger:

- Kompetence og delegation i Innovationsfonden (afsnit 3).
- Hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger, herunder afgørelse om tilskud til en konkret ansøgning (afsnit 4).
- Innovationsfondens generelle håndtering af inhabilitet samt spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til tre konkrete ansøgninger (afsnit 5).
- Overholdelse af Kammeradvokataftalen (afsnit 6).

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Som uafhængigt organ inden for den statslige forvaltning har Innovationsfonden ansvar for ansættelse og afskedigelse af medarbejdere i fonden i henhold til de aftalte regler om løn- og ansættelsesvilkår for medarbejdere i staten. Styrelsen har ikke på det foreliggende grundlag fundet anledning til, som led i tilsynet, at forholde sig til Innovationsfondens grundlag for de omtalte afskedigelser. Styrelsen er blevet oplyst om, at afskedigelserne undergives fagretlig behandling/voldgift.

Tilsynsudtalelsen forholder sig endvidere ikke til enkeltpersoners ansvarsforhold i Innovationsfonden som følge af de retlige forhold, som indgår i udtalelsen.

Endelig forholder styrelsen sig i udtalelsen ikke til de tidligere medarbejders generelle kritik af fondens outsourcing af den juridiske opgaveløsning, herunder økonomiske hensyn, regeringens politik om begrænsning af statens forbrug af konsulenttydelser eller relevansen af Norrbom Vindings specialeområde. Det bemærkes i den forbindelse, at styrelsen løbende er i kontakt med fonden om en række af ovenstående emner i forbindelse med styrelsens ordinære tilsyn med Innovationsfonden. Afsnit 6 i denne udtalelse er således begrænset til behandling af spørgsmålet om Innovationsfondens overholdelse af Kammeradvokataftalen.

2. Sammenfatning

Styrelsen modtog den 20. juni 2020 en henvendelse vedrørende påståede uregelmæssigheder i Innovationsfonden. Henvendelsen kom fra to tidligere medarbejdere i Innovationsfonden. De tidligere medarbejdere var begge den 3. juni 2020 blevet varslet afskediget af fonden.

I denne og efterfølgende henvendelser blev det bl.a. gjort gældende, at afskedigelserne hang sammen med, at de havde advaret fondens ledelse om, at denne var på vej til at handle i strid med gældende ret i forbindelse med Innovationsfondens hastebehandling og udmøntning af midler i marts 2020 til en konkret ansøgning.

På baggrund af disse henvendelser igangsatte styrelsen et ekstraordinært tilsyn med Innovationsfonden med henblik på at undersøge de rejste spørgsmål nærmere. Undervejs i tilsynssagen blev der rejst yderligere spørgsmål af de tidligere medarbejdere, ligesom fonden, bl.a. som følge af medieomtale af sagen, afgav yderligere bemærkninger. Styrelsen vurderede den 7. januar 2021 at sagen var tilstrækkeligt oplyst, og styrelsen har på den baggrund udarbejdet en tilsynsudtalelse.

På baggrund af indholdet i sagens materiale har styrelsen fundet grundlag for at fokusere sit tilsyn på følgende problemstillinger:

- Kompetence og delegation i Innovationsfonden (afsnit 3).
- Hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger, herunder afgørelse om tilskud til en konkret ansøgning (afsnit 4).
- Innovationsfondens generelle håndtering af inhabilitet samt spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til tre konkrete ansøgninger (afsnit 5).
- Overholdelse af Kammeradvokataftalen (afsnit 6).

Som det fremgår nedenfor, udtrykker styrelsen kritik af Innovationsfonden på en række punkter. I flere tilfælde, bl.a. i forhold til spørgsmålet om delegation og hastebehandling af ansøgninger, anerkender styrelsen, at det har været Innovationsfondens hensigt at understøtte en hurtig og smidig behandling af ansøgninger, der blev vurderet at kunne være af samfundsmæssig betydning, i den ekstraordinære situation, som Covid-19 udgjorde i foråret 2020.

Dette forhold bevirker imidlertid ikke, at Innovationsfonden kan fravige de gældende regler i fondens lovgrundlag eller grundlæggende forvaltningsretlige principper. Det er således styrelsens vurdering, at hensynet til hurtig og smidig behandling af ansøgninger med et særligt Covid-19-relateret formål ikke kan begrunde de fravigelser, der skete ved den særlige hasteprocedure.

Styrelsen vil drøfte de rejste problemstillinger nærmere med Innovationsfonden som led i styrelsens løbende tilsyn med fonden. Styrelsen kvitterer for de af fonden beskrevne tiltag vedrørende fondens fremtidige håndtering af inhabilitet og vil som led i styrelsens tilsyn følge fondens mere konkrete implementering heraf.

Kompetence og delegation i Innovationsfonden

Denne del af tilsynet omhandler det forhold, at Innovationsfondens bestyrelse i marts 2020 nedsatte et internt udvalg i bestyrelsen (Covid-udvalget) til at hastebehandle allerede modtagne ansøgninger fra eksisterende opslag, som af fonden var blevet fundet Covid-19-relevante. Covid-udvalget udmøntede endvidere midler i henhold til et særligt Grand Solutions fast track Covid-19-opslag. Det særlige Covid-udvalg blev nedsat af bestyrelsen i Innovationsfonden som led i at iværksætte hurtige og smidige processer, der blev vurderet som værende nødvendige i den særlige samfundskritiske situation, som Covid-19-situationen medførte.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det er bl.a. gjort gældende, at der ikke er sket lovlig delegation fra bestyrelsen til Covid-udvalget, og at Covid-udvalget ikke var beslutningsdygtigt.

Styrelsen lægger til grund, at bestyrelsen traf beslutning om at delegere beslutningskompetence til en del af bestyrelsen i Covid-udvalget, og at den samlede bestyrelses tilslutning forelå forud for det første møde i Covid-udvalget den 24. marts 2020 kl. 11.00.

Delegationen til Covid-udvalget vedrørte hastebehandling af alle Covid-19-relaterede ansøgninger, som allerede var modtaget i fonden i henhold til fondens igangværende opslag (Grand Solutions og Innobooster) samt etablering af et Grand Solutions fast track call på 50 mio. kr. til Covid-19-relaterede projekter. Covid-udvalget bestod af bestyrelsens formand, de to næstformænd i bestyrelsen samt et yderligere bestyrelsesmedlem.

Ved hastebehandlingen af ansøgningerne (herunder den ansøgning, som modtog bevilling) skete der betydelige fravigelser fra de krav til sagsbehandling og bedømmelse, der var udmeldt i det gældende opslag og tilhørende retningslinjer. Herved blev ansøgningerne behandlet på et andet grundlag, end de øvrige ansøgninger i de pågældende puljer, som fortsat blev behandlet efter de udmeldte krav i opslag og retningslinjer om bl.a. peer review og interview.

Styrelsen finder, at bestyrelsesformandens forslag til bestyrelsen om delegation til Covid-udvalget ikke indeholdt en dækkende eller retvisende beskrivelse af konsekvenserne i form af fravigelserne fra gældende krav i opslag og retningslinjer og fravigelserne fra Innovationsfondens normale sagsbehandlingspraksis. Ved delegationen blev der overladt betydelige kompetencer til Covid-udvalget, først og fremmest fordi udvalget kunne beslutte at tildele midler til ansøgere. Det er ligeledes styrelsens opfattelse, at den skete delegation vedrører principielle spørgsmål, idet fondens sædvanlige krav til kriterier og proces i gældende opslag og retningslinjer blev fraveget. Styrelsen finder endelig, at der burde have været en større gennemsigtighed i forhold til bestyrelsens delegation af kompetence til Covid-udvalget.

Dette finder styrelsen kritisabelt.

Hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger, herunder afgørelse om tilskud til en konkret ansøgning

I henvendelserne til styrelsen er det blevet oplyst, at der skete en række sagsbehandlingsfejl ved Innovationsfondens hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger. Dette gælder særligt Covid-udvalgets afgørelse om tilskud til en konkret ansøgning (Influenz-er-ansøgningen).

Styrelsen har behandlet spørgsmålet om, hvorvidt fondens sagsbehandling og afgørelse om tilskud er i strid med fondens lovgrundlag og forvaltningsretlige regler og principper, herunder fondens særbehandling af én ansøger med henblik på at ansøger kunne forbedre en allerede indsendt ansøgning.

Hastebehandling af ansøgninger

Innovationsfondens Covid-udvalg foretog på baggrund af et forslag til bestyrelsen af 23. marts 2020 en hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger, som fonden allerede havde modtaget. Formålet med at udtage allerede indsendte ansøgninger til en særlig hastebehandling var at sikre hurtig og smidig behandling af ansøgninger, der blev vurderet at kunne være af samfundsmæssig betydning for den aktuelle Covid-19-situation. Det var således bestyrelsens opfattelse, at der var et særligt hensyn til hurtig behandling og igangsættelse af projekterne, der begrundede den særlige proces.

De ansøgninger, der blev udtaget til hastebehandling af det nedsatte Covid-19-udvalg, blev, i modsætning til de resterende ansøgninger i de pågældende puljer (henholdsvis Grand Solutions og Innobooster), undergivet en særlig behandling. Der var tale om ændrede kriterier og en ny proces for behandling, som lå uden for de rammer, som fremgik af de offentliggjorte opslag og retningslinjer. Disse ændringer var ikke offentliggjort eller på anden måde formidlet til ansøgerne. Der var således ikke gennemsigtighed om de ændrede kriterier og den nye proces for behandling.

To af de tre ansøgninger blev på et møde i Covid-udvalget den 24. marts 2020 vurderet til ikke at have den fornødne kvalitet/relevans og blev lagt tilbage i de respektive ansøgningsbunker (henholdsvis Grand Solutions og Innobooster) sammen med de øvrige modtagne ansøgninger.

Styrelsen lægger til grund, at Covid-19-udvalget på mødet den 24. marts 2020 besluttede, at ansøgerne bag Influenz-er skulle kontaktes af fondens sekretariatet med henblik på, at ansøger, med sparring fra fonden, kunne forbedre den allerede indsendte ansøgning, som derefter skulle behandles igen på et nyt møde i Covid-udvalget den 27. marts 2020.

Covid-udvalget traf herefter på mødet den 27. marts 2020 afgørelse om at tildele Influenz-er-ansøgningen en bevilling på 19,1 mio. kr. Herved skete en reduktion af den oprindelige ramme på 108 mio. kr. til Grand Solutions-opslaget. Udmøntnin-

gen skete, uden at ansøgningen havde været igennem de i opslag og retningslinjer udmeldte krav til ekstern bedømmelse af Grand Solutions-ansøgninger. Der var heller ikke gennemført et interview med ansøger, der ligeledes er beskrevet som en del af kravene i Grand Solutions-ansøgningsprocessen.

Styrelsen finder, at Innovationsfonden herved i betydeligt omfang har givet positiv særbehandling til én ansøger, hvilket udgør usaglig forskelsbehandling i forhold til de øvrige ansøgere.

Det er styrelsens opfattelse, at den særlige hasteprocedure, Innovationsfonden iværksatte med henblik på at udsøge særlige Covid-19-relaterede ansøgninger, er kritisabel. De tre ansøgninger, der blev udvalgt til en særlig hasteprocedure, fik herved en særlig behandling, der ikke blev givet de øvrige ansøgere. Det gælder i særlig grad den ansøger, som fik bevilling efter at have fået mulighed for, med sparring fra fonden, at forbedre den allerede indsendte ansøgning.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det er dermed samlet set styrelsens vurdering, at Innovationsfonden ved deres hastebehandling af særligt udvalgte ansøgninger samt afgørelse om tildeling af midler til Influenz-er-ansøgningen har tilsidesat almindelige regler om god forvaltning (lighedsprincippet) og kravene om åben konkurrence og ensartede retningslinjer i § 18, stk. 1 og 2, i lov om Danmarks Innovationsfond. Styrelsen finder, at Innovationsfonden ved denne sagsbehandling og udmøntning har handlet særdeles kritisabelt.

Som nævnt var Innovationsfondens formål med at udtage de allerede indsendte ansøgninger til en særlig hastebehandling at sikre hurtig og smidig behandling af ansøgninger, der blev vurderet at kunne være af samfundsmæssig betydning for den aktuelle Covid-19-situation. Styrelsen har ikke anledning til at betvivle, at Influenz-er-ansøgningen havde en høj faglig kvalitet og var relevant for håndtering af en række aspekter ved den igangværende Covid-19-pandemi.

Dette forhold bevirker imidlertid ikke, at Innovationsfonden kan fravige de gældende regler i fondens lovgrundlag eller det forvaltningsretlige lighedsprincip. Det er således styrelsens opfattelse, at hensynet til hurtig og smidig behandling af ansøgninger med et særligt Covid-relateret formål ikke kan begrunde de fravigelser, der skete ved den særlige hasteprocedure.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at styrelsen ikke har fundet grundlag for at kritisere Innovationsfondens efterfølgende opslag om hasteudmøntning af midler til Covid-19-projekter. Denne udmøntning skete således i åben konkurrence mellem ansøgerne på baggrund af et offentliggjort opslag med tilhørende retningslinjer, hvor der var gennemsigtighed om fondens kriterier og proces for behandling.

I forbindelse med den særlige hasteprocedure opstod der tvivl om, hvorvidt den daværende styrelse havde godkendt den særlige hasteprocedure for behandling af Covid-19-relevante ansøgninger. Det præciseres, at styrelsen som tilsynsmyndighed ikke kan påtage sig at godkende sagsbehandlingsprocesser i en uafhængig myndighed, som Innovationsfonden, der ikke er underlagt en instruktionsbeføjelse fra ministeriet eller styrelsen. Det er således Innovationsfondens ansvar

at overholde fondens lovgrundlag og gældende forvaltningsretlige regler og principper. Styrelsen beklager, hvis styrelsen har medvirket til, at der er opstået misforståelse om styrelsens rolle i sagen.

Generel håndtering af inhabilitet samt spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til tre konkrete ansøgninger

Der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt der forelå inhabilitet for daværende næstformand i bestyrelsen, [...], i forbindelse med udmøntningen af midler til tre konkrete ansøgninger.

Styrelsen har endvidere som led i tilsynssagen fundet anledning til at forholde sig til Innovationsfondens generelle rammer og processer for håndtering af inhabilitet.

Innovationsfondens generelle håndtering af inhabilitet

Innovationsfonden har beskrevet principper for spørgsmålet om inhabilitet. Disse principper supplerer forvaltningslovens almindelige regler om inhabilitet. På baggrund af Innovationsfondens redegørelser lægger styrelsen imidlertid til grund, at Innovationsfonden ikke har arbejdet systematisk med at understøtte håndteringen af inhabilitetsspørgsmål og få dokumenteret sådanne overvejelser.

Dette finder styrelsen anledning til at kritisere, da dokumenterede overvejelser om inhabilitet og udfaldet af sådanne overvejelser i forhold til konkrete sager er afgørende for, at der er tillid til Innovationsfondens forvaltning, herunder særligt fondens udmøntning af midler.

Det er således afgørende, at bestyrelsesmedlemmer og ansatte i en offentlig myndighed som Innovationsfonden løbende er opmærksomme på inhabilitetsreglerne, så der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt afgørelser m.v. påvirkes af uvedkommende hensyn.

Styrelsen har noteret sig, at det er et punkt, som Innovationsfonden fremadrettet vil have fokus på og vil rette op på. Innovationsfonden har oplyst, at fonden i november 2020 igangsatte en revision af de organisatoriske processer for udredning af evt. inhabilitet. Fonden har endvidere oplyst, at der pr. november 2020 er blevet implementeret en praksis i fonden, der sikrer, at der ved indledning til alle panelmøder, bestyrelsesmøder m.v. foregår en habilitetsdrøftelse, som føres til referat, uanset vurderingens udfald.

Styrelsen skal på den baggrund kvittere for de af fonden beskrevne tiltag og vil i det løbende tilsyn med fonden følge op på fondens mere konkrete implementering af tiltagene.

Spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til Danish National Centre on Research in Digital Technologies (DIREC)

Der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt der foreligger inhabilitet for den daværende næstformand for Innovationsfondens bestyrelse, [...], ved udmøntningen af midler til Danish National Centre on Research in Digital Technologies (DIREC), som

følge af [daværende næstformands] hverv som bestyrelsesformand for Aarhus Vand A/S. Der er endvidere rejst spørgsmål om næstformandens involvering ved fondens udvælgelse af peers til bedømmelse af ansøgningen.

Styrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at [daværende næstformand] i væsentligt omfang deltog i behandlingen af og udmøntningen af midler til DIREC, herunder ved udvælgelse af peers. Styrelsen finder ikke, at den beskrevne involvering i fondens udvælgelse af peers i sig selv kan begrunde inhabilitet.

Aarhus Vand A/S blev tilknyttet som partner i en DIREC-tillægsansøgning, som blev indgivet til Innovationsfonden den 31. marts 2020.

Efter det oplyste er deltagelsen fra Aarhus Vand A/S i tillægsansøgningen ikke sket ved [daværende næstformands] mellemkomst eller som følge af [daværende næstformands] kendskab til Innovationsfondens ønske om flere private partnere i konsortiet bag ansøgningen.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Som nævnt, er [daværende næstformand] formand for bestyrelsen for Aarhus Vand A/S. Aarhus Vand A/S er et aktieselskab, der er 100 procent ejet af Aarhus Kommune.

Efter det oplyste var der mundtlige – og ikke dokumenterede – drøftelser af spørgsmålet om inhabilitet i Innovationsfondens sekretariat ved behandlingen af ansøgningen.

Styrelsen finder det kritisabelt, at Innovationsfondens bestyrelse, efter det oplyste, ikke på daværende tidspunkt tog stilling til spørgsmålet om [daværende næstformands] evt. inhabilitet. Efter forvaltningslovens § 6, stk. 2, er det således bestyrelsen, som afgør spørgsmålet om inhabilitet, hvilket også fremgår af § 27, stk. 3, i fondens dagældende forretningsorden. Det er således bestyrelsens ansvar at drøfte spørgsmålet om inhabilitet forud for konkret sagsbehandling og -afgørelse.

Det er styrelsens opfattelse, at [daværende næstformand] burde have oplyst den samlede bestyrelse i Innovationsfonden om sit hverv som bestyrelsesformand i Aarhus Vand A/S, så snart Aarhus Vand A/S blev tilknyttet DIREC som partner, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at en person, der er bekendt med, at der foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet, *snarest* skal underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, *medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning*. Det er oplyst, at spørgsmålet om Aarhus Vand A/S' tilknytning til DIREC ikke blev drøftet på direktions- eller bestyrelsesniveau i Aarhus Vand A/S. I givet fald burde bestyrelsen i Innovationsfonden være blevet informeret på det tidspunkt, hvor [daværende næstformand] blev opmærksom på forholdet ved gennemgang af tillægsansøgningen.

For at der kan være tale om inhabilitet for [daværende næstformand] som følge af hvervet som bestyrelsesformand for Aarhus Vand A/S, skal selskabet efter forvaltningsloven have en "særlig" interesse i sagens udfald. Det kræver dermed en interesse af en vis styrke, ligesom det er en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Innovationsfonden har i forbindelse med sagens

oplysning anført, at Aarhus Vand A/S ikke havde en sådan særlig interesse i udfaldet af ansøgningen.

Fonden har oplyst, at Aarhus Vand A/S ikke modtager økonomisk støtte fra fonden, og at selskabet først indtrådte som partner i forbindelse med tillægsansøgningen på et tidspunkt, hvor der allerede var givet betinget tilsagn til DIREC. Fonden har endvidere oplyst, at Aarhus Vands A/S' bidrag udgør 4 procent af det samlede budget på 275 mio. kr., og at Aarhus Vand A/S alene bidrager med medarbejdertimer til projektet samt adgang for de øvrige projektdeltagere til Aarhus Vands A/S' data og infrastruktur. Som udbytte af deltagelsen forventer Aarhus Vand A/S at få knowhow.

Styrelsen finder imidlertid ikke, at Innovationsfonden i tilstrækkelig grad har begrundet, hvordan [daværende næstformand] kunne fortsætte med at behandle tillægsansøgningen, efter at Aarhus Vand A/S blev tilknyttet. Særligt er det uklart, hvordan Aarhus Vands A/S' deltagelse ikke skulle have betydning for selskabet, jf. fondens dagældende supplerende retningslinjer for inhabilitet:

"Ved ansættelse (inkl. ledelses- og bestyrelsesposter) i samme private enhed som en deltager i en ansøgning, er du inhabil, hvis ansøgningen har betydning for den private enhed."

Dette finder styrelsen kritisabelt.

Spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til Anti-Covid approaches to screen for anti-SARS-CoV-2 drugs

Det er blevet gjort gældende, at der foreligger inhabilitet for [daværende næstformand] som følge af hans tilknytning til Interdisciplinary Nanoscience Center (iNANO) ved Aarhus Universitet og som følge af hans relation til de ansøgende forskere.

Styrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at [daværende næstformand] i væsentligt omfang deltog i Covid-udvalgets behandling af ansøgningen og beslutningen om udmøntning af midler til denne ansøgning.

Det fremgår ikke klart af sagens oplysninger, om Innovationsfonden har overvejet inhabilitetsspørgsmålet ved behandlingen af ansøgningen. Under alle omstændigheder lægger styrelsen til grund, at fonden ikke har dokumenteret evt. overvejelser.

Styrelsen finder det kritisabelt, at Innovationsfondens bestyrelse, efter det oplyste, ikke på daværende tidspunkt tog stilling til spørgsmålet om [daværende næstformand] evt. inhabilitet. Efter forvaltningslovens § 6, stk. 2, er det således bestyrelsen, som afgør spørgsmålet om inhabilitet, hvilket også fremgår af § 27, stk. 3, i fondens dagældende forretningsorden. Det er således bestyrelsens ansvar at drøfte spørgsmålet om inhabilitet forud for konkret sagsbehandling og -afgørelse.

Det er styrelsens opfattelse, at [daværende næstformand] burde have oplyst den samlede bestyrelse i Innovationsfonden om sin ansættelse som professor ved iNANO og hans relation til de to ansøgere ved iNANO, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at en person, der er bekendt med, at

der foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet, *snarest* skal underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, *medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning*.

Hvad angår tilknytningen til iNANO, lægger styrelsen til grund, at [daværende næstformand] ikke siden 2012 har deltaget i ledelsen af centeret. [Daværende næstformand] er dog fortsat tilknyttet iNANO som professor med en ansættelse på 10 procent og varetager i den funktion en række opgaver for centeret.

Som stifter af centeret samt tidligere direktør i en længerevarende periode fra 2002-2012 forudsætter styrelsen, at [daværende næstformand] fortsat vil have interesse for og identifikation med iNANO. Inhabilitet kræver imidlertid en "særlig" interesse.

På baggrund af sagens oplysninger om bl.a. bevillingens størrelse og betydning for iNANO finder styrelsen ikke anledning til at kritisere fondens efterfølgende vurdering af, at der ikke forelå inhabilitet.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Hvad angår relationen til ansøgerne, lægger styrelsen til grund, at der tidligere har været et fagligt samarbejde mellem [daværende næstformand] og de to ansøgere, bl.a. igennem en række fælles publikationer, senest i 2015 med den ene af ansøgerne.

På baggrund af Innovationsfondens oplysninger lægger styrelsen endvidere til grund, at [daværende næstformand] ikke siden 2015 har haft nogen form for samarbejde med de to ansøgere, og at han ikke har ledelsesbeføjelser eller tætte personlige forbindelser i øvrigt til ansøgerne.

Styrelsen lægger endvidere til grund, at ansøgningen ikke lå inden for samme forskningsfaglige område som [daværende næstformand], jf. fondens dagældende supplerende principper for inhabilitet, hvoraf det fremgår, at der ved ansættelse på samme offentlige institution foreligger inhabilitet, hvis ansøgningen ligger inden for samme forskningsfaglige område.

På baggrund af sagens oplysninger finder styrelsen samlet set ikke grundlag for at kritisere Innovationsfondens efterfølgende vurdering af, at [daværende næstformands] tilknytning til iNANO eller relation til de ansøgende forskere, ikke medførte inhabilitet for [daværende næstformand] ved behandlingen af ansøgningen fra centeret.

Spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til Influenz-er: Rethinking Epidemic Preparedness Responce

Det er blevet gjort gældende, at der foreligger inhabilitet for [daværende næstformand] ved behandlingen af Influenz-er-ansøgningen. Det begrundes særligt med, at der forud for hastebehandlingen af Influenz-er-ansøgningen har været korrespondance mellem ansøger og [daværende næstformand], og at både ansøger og [daværende næstformand] er medlem af Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab og dette selskabs udpegning af [daværende næstformand] som bestyrelsesformand for Carlsbergfondets bestyrelse.

Styrelsen finder, at fonden og dens bestyrelsesmedlemmer som følge af lighedsprincippet og risikoen for forskelsbehandling generelt ved udmøntning af midler, bør være tilbageholdende med at korrespondere med enkeltansøgere. Styrelsen finder imidlertid ikke, at korrespondancen mellem ansøger og [daværende næstformand] kan begrunde inhabilitet.

Styrelsen finder endvidere ikke, at ansøgers medlemskab af Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab og dette selskabs udpegning af [daværende næstformand] som formand for Carlsbergfondets bestyrelse eller på andet grundlag skulle medføre inhabilitet.

Samlet set er det styrelsen vurdering, at der ikke i sagen er oplyst sådanne særlige omstændigheder, som kan medføre inhabilitet for [daværende næstformand] ved behandlingen af Influenz-er-ansøgningen.

Overholdelse af Kammeradvokataftalen

Der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt Innovationsfondens indgåelse af ramme- og samarbejdsaftale med advokatfirmaet Norrbom Vinding er i strid med Finansministeriets kontrakt med Kammeradvokaten om levering af juridiske ydelser (Kammeradvokataftalen), idet fondens aftale med Norrbom Vinding ikke overholder kravene om varsling ved skift til anden advokat.

Fonden har bl.a. anført, at fonden ikke er omfattet af Kammeradvokataftalen og dermed heller ikke af aftalens varslingsregler.

Det er styrelsens vurdering, at Innovationsfonden er omfattet af Kammeradvokataftalen og dermed som udgangspunkt forpligtet til at anvende Kammeradvokaten ved køb af juridiske tjenesteydelser, jf. notat af 18. januar 2016 fra den daværende tilsynsmyndighed (Styrelsen for Forskning og Innovation), som på daværende tidspunkt blev sendt til Innovationsfonden.

På baggrund af sagens oplysninger, herunder særligt at ramme- og samarbejdsaftalen med Norrbom Vinding vedrører daglig og generel juridisk bistand til Innovationsfonden, og at aftalen blev indgået samtidig med, at fonden valgte at nedlægge fondens interne juridiske funktion, fremstår det for styrelsen som om, at Innovationsfonden generelt har fravalgt Kammeradvokaten til fordel for Norrbom Vinding.

Efter Kammeradvokataftalen gælder det efter pkt. 6.2., at Finansministeriet (Økonomistyrelsen) ved en beslutning om, at Kammeradvokaten ikke længere som hovedregel skal varetage en kundes opgaver på et sagsområde, skriftligt skal oplyse Kammeradvokatens ledelse om en sådan ændring i statens indkøbsstrategi med et varsel på løbende år plus et år.

Styrelsen anmoder på denne baggrund Innovationsfonden om, at fonden tager kontakt til Økonomistyrelsen med henblik på endelig udredning af ovenstående problemstillinger, herunder igangsættelse af en evt. varsling af Kammeradvokaten. Innovationsfonden bedes underrette styrelsen løbende, og styrelsen vil følge op herpå i det løbende tilsyn med fonden.

3. Kompetence og delegation i Innovationsfonden

Denne del af tilsynet omhandler det forhold, at Innovationsfondens bestyrelse i marts 2020 nedsatte et internt udvalg i bestyrelsen (Covid-udvalget) til at hastebehandle allerede modtagne ansøgninger fra eksisterende opslag, som af fonden var blevet fundet Covid-19-relevante. Covid-udvalget udmøntede endvidere midler i henhold til et særligt Grand Solutions fast track Covid-19-opslag. Det særlige Covid-udvalg blev nedsat af bestyrelsen i Innovationsfonden som led i at iværksætte hurtige og smidige processer, der blev vurderet som værende nødvendige i den særlige samfundskritiske situation, som Covid-19-situationen medførte.

Det er bl.a. gjort gældende, at der ikke er sket lovlig delegation fra bestyrelsen til Covid-udvalget, og at Covid-udvalget ikke var beslutningsdygtigt.

3.1 Regler om kompetence og delegation i Innovationsfonden

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det fremgår af § 6 i lov om Danmarks Innovationsfond¹ (herefter loven), at Innovationsfonden *"ledes af en bestyrelse, som træffer alle beslutninger, herunder udmønter tilskud til udvikling af viden og teknologi"*.

Lovens § 10 regulerer delegation af kompetence fra bestyrelsen:

§ 10. Bestyrelsen kan i nærmere bestemt omfang delegerer sin kompetence

1) til udvalg, jf. kapitel 3,

2) til sekretariatet, jf. kapitel 4, eller

3) til Uddannelses- og Forskningsministeriet eller en statslig myndighed under ministeriet.

Stk. 2. Bestyrelsen fastlægger de nærmere rammer for de delegerede beføjelser i en bemyndigelse, der offentliggøres på fondens hjemmeside.

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår bl.a., at det forudsættes, at bestyrelsen bevarer det overordnede ansvar for alle beslutninger for fonden, også for de beslutninger, som er uddelegeret, hvorfor det påhviler bestyrelsen at sikre, at delegation alene finder sted til udvalg m.v., der har de nødvendige kvalifikationer til at træffe beslutning i det fastsatte omfang.

Lovens kapitel 3 (§§ 12 og 13) fastlægger rammerne for nedsættelse af udvalg uden for Innovationsfondens bestyrelse:

§ 12. Bestyrelsen kan nedsætte et begrænset antal udvalg til at bistå med faglige vurderinger og til at udmønte tilskud til udvikling af viden, teknologi og innovation m.v.

§ 13. Antallet af udvalg holdes på det lavest mulige niveau, og alle opgavebestemte udvalg ophører, når deres opgave er fuldført. Bestyrelsen fastsætter udvalgenes indbyrdes afgrænsning.

Stk. 2. Bestyrelsen udpeger formænd og medlemmer af udvalgene.

¹ Lov nr. 306 af 29. marts 2014 om Danmarks Innovationsfond som ændret ved § 38 i lov nr. 384 af 26. april 2017 og § 30 i lov nr. 1518 af 18. december 2018.

Stk. 3. Udvalgene sammensættes sådan, at medlemmernes kompetencer afspejler udvalgenes faglige eller funktionsmæssige opgaver. Medlemmer af udvalg, der skal vurdere ansøgninger om tilskud, skal tilsammen have kompetence til at vurdere kvalitet, effekt og relevans af ansøgningerne.

Der er endvidere fastsat nærmere regler om delegation af bestyrelsens kompetence i § 11 i bekendtgørelse nr. 1150 af 25. oktober 2017 om bevillingsfunktionen m.v. under Danmarks Innovationsfond:

- § 11.** Bestyrelsen for fonden kan efter lovens § 10 i nærmere bestemt omfang og i sager, som ikke har principiel karakter, delegerer sin kompetence til:
- 1) Udvalg nedsat efter lovens § 12 til at bistå med faglige vurderinger og udmøntning af tilskud.
 - 2) Sekretariatet efter lovens § 14 til at udøve fondens bevillingsfunktion, herunder opfølgning på bevillinger.
 - 3) Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte [nu Uddannelses- og Forskningsstyrelsen] til at varetage økonomisk administration af de bevillinger, som fonden tildele.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Fondens dagældende forretningsorden fastsætter i §§ 6-11 og § 18 regler for bestyrelsens beslutninger og bemyndigelser:

Bestlutninger og bemyndigelser

§ 6. Bestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst fire medlemmer og formanden, eller i dennes forfald næstformændene, er til stede. Når medlemmer ikke har mulighed for at deltage i mødet, forventes holdninger til emner hvor beslutninger skal træffes tilkendegivet til formanden, i dennes forfald næstformændene eller direktøren.

§ 7. Beslutning om ansættelse af direktør samt ændring i forretningsorden (jf. nærværende forretningsorden § 23 og § 31) afgøres ved kvalificeret majoritet, bestående af formanden og mindst fem bestyrelsesmedlemmer. Alle andre afgørelser træffes ved simpel stemmeflerhed. Hvert medlem har én stemme. I tilfælde af stemmelighed, er formandens – eller i dennes fravær næstformændenes – stemme afgørende. I tilfælde af stemmelighed ved formandens fravær, og hvor to næstformænd stemmer forskelligt, må beslutningen udskydes til der forefindes et nyt stemmegrundlag.

§ 8. Bestyrelsen træffer sine beslutninger på møder. Når forholdene taler herfor, kan formanden bestemme, at materiale behandles ved skriftlig procedure eller telefonisk, hvis sagen har hastende karakter. Bestyrelsen kan i særlige tilfælde bemyndige formanden til at træffe beslutning. Dette gælder dog ikke i spørgsmål om ændringer i forretningsordenen og budgetgodkendelse.

§ 9. Alle bestyrelsesmedlemmer tager fælles ansvar for beslutninger, som er truffet af den samlede bestyrelse. Det omfatter også for medlemmer, som ikke har været til stede ved det pågældende møde.

§ 10. Formanden repræsenterer Fonden på højt politisk niveau. Direktøren (eller dennes stedfortræder) repræsenterer Fonden udadtil, med mindre andet er aftalt med formanden. Bestyrelsesmedlemmerne er vigtige ambassadører for Fonden, og

Fondens kommunikationsenhed vil ind imellem initiere og koordinere udtalelser og offentlig repræsentation med de enkelte medlemmer. Fondens kommunikationsenhed tager sig af den daglige dialog og koordinering med interessenter og medier, men udtaler sig ikke officielt, medmindre andet er aftalt med formanden eller direktøren.

§ 11. Bestyrelsen har beslutningskompetence, som beskrevet i lovens kapitel 2, § 6 kapitel 3, § 12 og § 13.

Stk. 2. Bestyrelsen kan uddelegere sin beslutningskompetence, som beskrevet i lovens kapitel 2, § 10. Ved uddelegering af beslutningskompetence udarbejder bestyrelsen en bemyndigelse, som offentliggøres på Fondens hjemmeside.

Stk. 3. Bestyrelsen kan nedsætte udvalg til at bistå med faglige vurderinger, som beskrevet i lovens kapitel 3, § 12 og § 13.

Stk. 4. Bestyrelsen er øverst ansvarlig for Fondens forskningsfaglige ministerielle rådgivning, jf. lovens kapitel 1 § 5, stk. 1, men kan delegere rådgivningsopgaver til formanden, sekretariatet eller et fagligt udvalg. Bestyrelsen fastsætter i så tilfælde en bemyndigelse, som offentliggøres på Fondens hjemmeside.

Stk. 5. Bestyrelsen har bemyndiget direktøren til at træffe beslutninger om visse mindre investeringer, jf. § 18 i denne forretningsorden.

Stk. 6. Bestyrelsen kan nedsætte ad hoc-udvalg til bistand ved udførelsen af rådgivningsopgaver. Bestyrelsen kan af egen midte udpege medlemmer til at forestå forskningsfaglige rådgivningsopgaver.

§ 18. Bestyrelsen leder Fonden, fastsætter investeringsstrategier, fører tilsyn med Fondens administration, vedtager Fondens organisationsplan og fastsætter retningslinjer for direktørens daglige ledelse og administration.

Stk. 2. Bestyrelsen anvender Fondens midler i overensstemmelse med Fondens formål og fastsætter vejledende retningslinjer for uddelinger og for de vilkår, der skal gælde for støtte fra Fonden. Bestyrelsen sørger for løbende opfølgning på de af Fonden finansierede aktiviteter.

Stk. 3. Bestyrelsen træffer beslutning om alle investeringer bortset fra investeringer i InnoBooster-programmet. Dette gælder både regulære investeringer og top-up investeringer.

Stk. 4. Bestyrelsen har uddelegeret beslutningskompetencen for investeringer i InnoBooster-programmet til direktøren. Dog informeres bestyrelsen om alle afgørelser på porteføljeniveau (dvs. i aggregeret form), og den har fri adgang til alle ansøgninger, beslutningsgrundlag og beslutninger.

Stk. 5. Bestyrelsen træffer endelig beslutning ved alle investeringer på mere end 5 mio. kr., som man vælger at afslutte før tid grundet misligholdelse af aftaler om f.eks. milepæle eller andre forhold. For investeringer på mindre end 5 mio. kr. har Bestyrelsen uddelegeret beslutningskompetencen for andre beslutninger end beslutninger om tilsagn om investeringer til direktøren. Herefter træffer direktøren beslutning om eksempelvis at afslutte investeringer på mindre end 5 mio. kr. før tid grundet misligholdelse af aftaler om f.eks. milepæle eller andre forhold, og direktøren træffer beslutning vedrørende klagesager på mindre end 5 mio. kr.

Stk. 6. Bestyrelsen træffer beslutning om større personaletilpasninger efter indstilling fra direktøren.

Stk. 7. Bestyrelsen beslutter, om det årlige budget for Fonden kan godkendes.

3.2 Styrelsens vurdering

Styrelsen lægger til grund, at delegationen til Covid-udvalget vedrørte hastebehandling af alle Covid-19-relaterede ansøgninger, som allerede var modtaget i fonden i henhold til fondens igangværende opslag (Grand Solutions og Innobooster) samt etablering af et Grand Solutions fast track call på 50 mio. kr. til Covid-19-relaterede projekter. Covid-udvalget bestod af bestyrelsens formand, de to næstformænd i bestyrelsen samt et yderligere bestyrelsesmedlem.

Som det fremgår af lovens § 6 ledes Innovationsfonden af bestyrelsen som kollegialt organ. Det er således som udgangspunkt op til den samlede bestyrelse at træffe alle beslutninger, herunder særligt forvaltningsretlige afgørelser om udmøntning af midler fra fonden.

Som det fremgår af bekendtgørelsen § 11 kan bestyrelsen efter lovens § 10 i nærmere bestemt omfang og i sager, som ikke har principiel karakter, delegerer sin kompetence til udvalg nedsat efter lovens § 12 eller til sekretariatet efter lovens § 14 til at udøve fondens bevillingsfunktion, herunder opfølgning på bevillinger.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Fondens forretningsorden fastlægger endvidere visse nærmere rammer for delegation af kompetence fra bestyrelsen.

Af fondens dagældende forretningsorden fremgår bl.a. følgende:

- At formanden repræsenterer fonden på højt politisk niveau (§ 8).
- At bestyrelsen i særlige tilfælde kan bemyndige formanden til at træffe beslutning (§ 10).
- At bestyrelsen kan uddelegere sin beslutningskompetence som beskrevet i lovens kapitel 2, § 10 med offentliggørelse af bemyndigelsen på fondens hjemmeside (§ 11, stk. 2).
- At bestyrelsen kan nedsætte udvalg til at bistå med faglige vurderinger, som beskrevet i lovens kapitel 3, § 12 og § 13 (§ 11, stk. 3).
- At bestyrelsen er øverst ansvarlig for fondens forskningsfaglige ministerielle rådgivning, jf. lovens kapitel 1, § 5, stk. 1, men kan delegerer rådgivningsopgaver til formanden, sekretariatet eller et fagligt udvalg med offentliggørelse af bemyndigelsen på fondens hjemmeside (§ 11, stk. 4).
- At bestyrelsen har bemyndiget direktøren til at træffe beslutninger om visse mindre investeringer, jf. § 18 i denne forretningsorden (§ 11, stk. 5).
- At bestyrelsen kan nedsætte ad hoc-udvalg til bistand ved udførelsen af rådgivningsopgaver. Bestyrelsen kan af egen midte udpege medlemmer til at forestå forskningsfaglige rådgivningsopgaver (§ 11, stk. 6).
- At bestyrelsen træffer beslutning om alle investeringer bortset fra investeringer i InnoBooster-programmet, idet beslutningskompetencen hertil er delegeret til direktøren (18, stk. 3 og 4).

Det fremgår af fondens redegørelse af 7. august 2020, at bestyrelsen efter den dagældende forretningsordens § 11, stk. 2, delegerede kompetence til Covid-udvalget. Denne bestemmelse i forretningsordenen henviser til lovens § 10 (om bl.a. delegation til udvalg nedsat efter lovens § 12 og delegation til fondens sekretariat) og fastsætter samtidig i overensstemmelse med lovens § 10, stk. 2, at bestyrelsen

ved uddelegering af beslutningskompetence udarbejder en bemyndigelse, som offentliggøres på fondens hjemmeside.

Lovens §§ 12 og 13 vedrører bestyrelsens mulighed for at nedsætte faste udvalg i fonden, hvor bestyrelsen udpeger formand og medlemmer af udvalgene. Loven regulerer dermed ikke delegation af kompetence til personer inden for bestyrelsen (som det var tilfældet med Covid-udvalget), men delegation af bestyrelsens kompetence til udvalg bestående af personer uden for bestyrelsen.

Hverken lov, bekendtgørelse eller forretningsorden ses dermed at fastlægge nærmere regler for den delegation, der er sket til Covid-udvalget.

Det er almindeligt antaget i den forvaltningsretlige litteratur, at lovfastsatte regler for delegation suppleres af de almindelige regler for ulovbestemt delegation i kollegiale organer. Der kan bl.a. henvises til Karsten Revsbech m.fl. *Forvaltningsret, Sagsbehandling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014, s. 58-62.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det er antaget i litteraturen, at formanden uden lovhjemmel ud fra forholdets natur har en vis selvstændig kompetence ud over den, der følger af vedkommendes stilling som mødeleder. Formanden må således uden udtrykkelig eller stiltiende bemyndigelse fra organet i hvert fald kunne træffe afgørelse i helt presserende sager, når der ikke er praktisk mulighed for at sammenkalde organet. Der er derudover mulighed for at foretage delegation til formanden. Adgangen til delegation er imidlertid ikke ubegrænset. Der må således være en særlig begrundelse for at foretage den. Som eksempel nævnes i litteraturen, at formanden vil kunne bemyndiges til at træffe afgørelser i simple sager på områder, hvor organet har en fast praksis, idet en behandling i selve organet af sådanne sager ofte vil være en formalitet. Det må også være muligt at bemyndige formanden til at afvise anmodninger om genoptagelse af afgjorte sager, hvor der ikke foreligger relevante nye oplysninger. På den anden side vil der være klare begrænsninger i adgangen til at delegere til formanden. Afgørelser af indholdsmæssig stor vigtighed, afgørelser, hvor fremtidig praksis fastlægges eller afgørelser, der klart afviger fra hidtidig praksis, kan ikke træffes efter delegation.

Det er endvidere antaget i litteraturen, at der er en forholdsvis vid adgang til i kollegiale organer at foretage intern delegation til udvalg i bestyrelsen. I almindelighed kan der anføres tilsvarende betragtninger som ovenfor vedrørende delegation til formanden. Adgangen til at delegere til udvalg antages at være noget videre, end adgangen til at delegere til formanden, idet man ved at delegere til udvalg vil have mulighed for dels at have repræsentanter for forskellige interessegrupper med i afgørelsen og dels at have eventuel særlig fagkundskab repræsenteret.

Som sagen er blevet oplyst for styrelsen traf bestyrelsen den 24. marts 2020 beslutning om at delegere beslutningskompetence til en del af bestyrelsen i Covid-udvalget.

Innovationsfondens bestyrelsesformand sendte således den 23. marts 2020 kl. 19.57 en e-mail til den samlede bestyrelse med forslag om delegation af beslutningskompetence til Covid-udvalget. Delegationen vedrørte hastebehandling af

alle Covid-19-relaterede ansøgninger, som allerede var modtaget i fonden i henhold til fondens igangværende opslag (Grand Solutions og Innobooster) samt etablering af et Grand Solutions fast track call på 50 mio. kr. til Covid-19-relaterede projekter. Det fremgår af e-mail af 24. marts 2020 sendt kl. 09.51 fra bestyrelsesformanden, at alle i bestyrelsen på dette tidspunkt havde givet ok til forslaget om delegation.

Styrelsen lægger således til grund, at den samlede bestyrelses tilslutning forelå forud for det første møde i Covid-udvalget den 24. marts 2020 kl. 11.00.

Som sagen er oplyst for styrelsen, var der tale om en særdeles kortfattet baggrund for den ønskede delegation til Covid-udvalget. Det gælder særligt det forhold, at Covid-udvalget ved hastebehandlingen af de Covid-19-relevante ansøgninger ville komme til at fravige udmeldte krav i de offentliggjorte opslag og de for opslaget gældende retningslinjer. Dette blev ikke omtalt i forslaget om delegation af kompetence fra bestyrelsen, idet der blev benyttet følgende begrundelse:

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Vi sender her til jeres godkendelse forslag om at hastebehandle alle Covid-19 relaterede ansøgninger, som vi allerede har modtaget samt derudover at etablere et GS Fast Track call på 50 mio DKK til Covid-19 relaterede projekter. Ansøgningerne vil blive underlagt sædvanlige kvalitets/vurderingskriterier samt konkurrenceudsættelse. Årsagen er den aktuelle situation samt en række henvendelser fra ansøgere/eksisterende projekter, som med en finansiering fra os potentielt kunne udvikle innovative løsninger på den aktuelle globale situation. For at kunne gøre dette hurtigt, stiller vi forslag om at bestyrelsens samlede beslutningskompetence vedrørende investeringer i disse to tilfælde (hastebehandling af allerede modtagne ansøgninger samt nyt opslag til GS Fast Track) delegeres til formandskab samt [et yderligere bestyrelsesmedlem].

Som det nærmere fremgår af afsnit 4.2, skete der ved hastebehandlingen af ansøgningerne (herunder Influenz-er-ansøgningen, som fik bevilling) betydelige fravigelser fra de af fonden udmeldte krav til sagsbehandling og bedømmelse, der var udmeldt i det gældende opslag og tilhørende retningslinjer. Herved blev disse tre ansøgninger behandlet på et andet grundlag, end de øvrige ansøgninger i de pågældende puljer, som fortsat blev behandlet efter de udmeldte krav i opslag og retningslinjer om bl.a. peer review og interview.

Styrelsen finder, at bestyrelsesformandens forslag til bestyrelsen om delegation til Covid-udvalget ikke indeholdt en dækkende eller retvisende beskrivelse af forslagens konsekvenser i form af fravigelserne fra gældende krav i opslag og retningslinjer og fravigelserne fra Innovationsfondens normale sagsbehandlingspraksis. Der kan bl.a. henvises til følgende del af forslaget, hvor det fremgik, at "*Ansøgningerne vil blive underlagt sædvanlige kvalitets/vurderingskriterier samt konkurrenceudsættelse*".

Som det fremgår af loven og § 11 i bekendtgørelsen om bevillingsfunktionen m.v. under Danmarks Innovationsfond, kan fondens bestyrelse efter lovens § 10 i nærmere bestemt omfang og i sager, som ikke har principiel karakter, delegere sin kompetence til bl.a. nedsatte udvalg og fondens sekretariatet. Det fremgår af lovens § 10, stk. 2, og bekendtgørelsens § 11, stk. 2, at de nærmere rammer for de

delegerede beføjelser skal fastlægges i en bemyndigelse, der offentliggøres på fondens hjemmeside. Formålet hermed er at sikre gennemsigtighed om sådanne delegerede kompetencer.

Lov, bekendtgørelse og forretningsorden tillader kun i begrænset omfang delegation af kompetence fra Innovationsfondens bestyrelse. Som det fremgår af den gældende forretningsorden omhandlede den alene delegation i mindre omfang og på afgrænsede områder, bl.a. om udførelsen af rådgivningsopgaver, jf. § 11, stk. 6 og udmøntning af tilskud i Innobooster-programmet, jf. § 18, stk. 3 og 4.

Der kan derfor alene være et forholdsvis begrænset rum for delegation af kompetence fra bestyrelsen.

Uanset at der - som nævnt - antages at være en videre adgang til delegation internt i en bestyrelse, synes den skete delegation at være særdeles vidtrækkende. Ved delegationen blev der overladt betydelige kompetencer til Covid-udvalget, først og fremmest fordi udvalget kunne beslutte at tildele midler til ansøgere. Det er ligeledes styrelsens opfattelse, at den skete delegation vedrører principielle spørgsmål, idet fondens sædvanlige krav til kriterier og proces i gældende opslag og retningslinjer blev fraveget. Styrelsen finder endelig, at der burde have været en større gennemsigtighed i forhold til bestyrelsens delegation af kompetence til Covid-udvalget.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Dette finder styrelsen kritisabelt.

4. Hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger, herunder afgørelse om tilskud til en konkret ansøgning

I henvendelserne til styrelsen er det blevet oplyst, at der skete en række sagsbehandlingsfejl ved Innovationsfondens hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger. Dette gælder særligt Covid-udvalgets afgørelse om tilskud til en konkret ansøgning (Influenz-er-ansøgningen).

Styrelsen har behandlet spørgsmålet om, hvorvidt fondens sagsbehandling og afgørelse om tilskud er i strid med fondens lovgrundlag og forvaltningsretlige regler og principper, herunder fondens særbehandling af én ansøger med henblik på at ansøger kunne forbedre en allerede indsendt ansøgning.

I henvendelser fra de tidligere medarbejdere er spørgsmålet om inhabilitet for Innovationsfondens daværende næstformand, [...] også blevet rejst. Dette spørgsmål behandles under afsnit 5 sammen med de øvrige spørgsmål om [daværende næstformands] påståede inhabilitet i to andre konkrete ansøgningssager i fonden.

4.1 Regler for Innovationsfondens udmøntning af bevillinger

4.1.2 Lov og bekendtgørelse

Innovationsfonden skal forvalte i overensstemmelse med de bestemmelser, som er fastsat i lov om Danmarks Innovationsfond om fondens bevillingsfunktion.

Som uafhængigt organ inden for den statslige forvaltning, jf. lovens § 1, stk. 1, skal Innovationsfonden endvidere følge love og andre gældende regler, som regulerer offentlig virksomhed.

Lovens § 18 fastlægger en række rammer for fondens udmøntning af bevillinger:

§ 18. Fonden træffer afgørelse om tilskud inden for de rammer, der er fastsat på de årlige bevillingslove. Afgørelser træffes ved tildeling af bevillinger i åben konkurrence på baggrund af saglige og forud offentliggjorte kriterier med vægt på bl.a. kvalitet, effekt og relevans af ansøgningerne.

Stk. 2. Fondens bevillingsfunktion skal varetages efter ensartede retningslinjer, der er fastsat af bestyrelsen. Retningslinjerne, der skal offentliggøres, skal sikre, at ansøgninger til forskningsaktiviteter vurderes af anerkendte forskere, jf. § 2, nr. 1, i lov om forskningsrådgivning m.v., under relevant inddragelse af eksterne bedømmere.

Stk. 3. En bevilling tildeles en person eller en juridisk enhed efter fondens vurdering i forhold til det konkrete virkemiddel.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Med hjemmel i lovens § 22 er der udstedt bekendtgørelse nr. 1150 af 25. oktober 2017 om bevillingsfunktionen m.v. under Danmarks Innovationsfond.

Af bekendtgørelsens § 2 fremgår følgende:

§ 2. Danmarks Innovationsfond giver tilskud efter ansøgning til udvikling af viden og teknologi, herunder højteknologi, som fører til styrkelse af forskning og innovative løsninger til gavn for vækst og beskæftigelse i Danmark.

Stk. 2. Fonden træffer afgørelser om tilskud ved tildeling af bevillinger, jf. lovens § 18. Ved tildeling af bevillinger skal fonden sikre, at bevillingerne uddeles i åben konkurrence og på baggrund af saglige og forud offentliggjorte kriterier med vægt på bl.a. kvalitet, effekt og relevans af ansøgningerne.

Stk. 3. Fonden kan fastsætte erhvervsmæssige, faglige, økonomiske og organisatoriske kriterier for bedømmelse af ansøgninger. Oplysning om virkemidler og kriterier for tildeling af bevillinger skal fremgå af opslag.

Stk. 4. Fondens bevillingsfunktion skal varetages efter ensrettede retningslinjer, der er fastsat af bestyrelsen. Retningslinjerne skal offentliggøres på fondens hjemmeside.

4.1.2 Gældende opslag og retningslinjer

Grand Solutions-opslaget "Bedre Sundhed og Klinisk Forskning" havde ansøgningsfrist den 27. februar 2020. Følgende fremgår af opslaget:

Innovationsfondens bestyrelse beslutter, hvilke ansøgninger der sendes i peer review og inviteres til interview hos Innovationsfonden. Inden interview sendes de indkomne peer reviews i partshøring hos ansøger i e-grant.

Interviews foregår i maj 2020. Projekter, der ikke inviteres til interview, får besked ultimo marts. Endeligt svar på ansøgning vil være ultimo maj 2020, med projektstart i 3. kvartal af 2020.

Bestyrelsens beslutning om enten afslag eller invitation til forhandlinger om en investeringsaftale meddeles ansøger via e-grant.

[...]

Ud over disse vurderingskriterier henvises til "Retningslinjer for Grand Solutions 2020".

Følgende fremgår af retningslinjerne for Grand Solutions 2020, som var de gældende retningslinjer for det pågældende opslag:

2.2 Bedømmelsesprocessen

Ansøgninger vurderes med afsæt i kriterierne under afsnit 2.3, og bedømmelsesprocessen er vist nedenfor.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen



Innovationsfondens bestyrelse beslutter, hvilke ansøgninger der sendes i international peer review, og hvilke ansøgere der skal inviteres til interview hos Innovationsfonden. Ansøgere, som ikke sendes i peer review og ikke inviteres til interview, vil modtage begrundet afslag via e-grant.

De indkomne peer reviews sendes i partshøring hos ansøger i e-grant via projektets kontaktperson. På baggrund af en samlet vurdering bestående af interne faglige og strategiske vurderinger, vurderinger fra eksterne faglige eksperter (peer reviews), eventuelle partshøringssvar og et projektinterview med ansøgerne træffer bestyrelsen beslutning om, hvilke ansøgninger der bliver inviteret til investeringsforhandling.

Der gøres opmærksom på, at de internationale faglige eksperter udelukkende giver en faglig vurdering af ansøgningerne, mens Innovationsfonden inkl. dens bestyrelse også bedømmer elementer som projektets strategiske betydning, porteføljebetragtning og projektets værdiskabelse i henhold til vurderingskriterierne i afsnit 2.3.

Bestyrelsens beslutning om enten afslag eller invitation til forhandlinger om en investeringsaftale meddeles ansøger via e-grant. Det tilstræbes at procestiden fra ansøgningsfrist til afgørelse er under 100 dage.

Det fremgår tydeligt af ovenstående, at bedømmelsesprocessen ved Grand Solutions-opslaget "Bedre Sundhed og Klinisk Forskning" skal indeholde både peer-reviews samt projektinterviews.

4.1.3 Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning

Som offentlig myndighed er Innovationsfonden underlagt de generelle regler om forvaltning af offentlige tilskudsordninger. Disse regler er sammenfattet i Økonomi-styrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" fra marts 2016.² I pkt. 2.1 i denne vejledning fremgår følgende:

"Tilskudsgiver skal være opmærksom på, at den offentlige myndighed har et selvstændigt ansvar for at overholde de almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder bl.a. legalitetsprincippet, princippet om saglig forvaltning, lighedsprincippet, officialprincippet samt reglerne i øvrigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Lighedsprincippet forpligter forvaltningen til at sikre, at ensartede forhold behandles lige, dvs. at tilskudsmodtagerne, herunder de potentielle tilskudsmodtagere, skal behandles lige. Dette er nært knyttet til princippet om saglig forvaltning, da der skal foreligge saglige grunde for at gøre forskel.

Dette betyder eksempelvis, at hvis den offentlige myndighed ikke har dannet sig et fuldstændigt overblik over de potentielle tilskudsmodtagere, førend fastlæggelsen af tilskudsordningens ansøgerkreds, kan kvalificerede ansøgere blive udelukket fra at ansøge, hvilket vil stride imod lighedsprincippet.

Der kan dog være sagligt begrundende tilfælde, hvor det ikke er hensigtsmæssigt at danne det fuldstændige overblik, fx grundet tilskudspuljens begrænsede størrelse, men den offentlige myndighed skal have identificeret denne risiko på forhånd og taget stilling hertil.

I forbindelse med myndighedernes eventuelle afgrænsning af ansøgerkredsen er det helt afgørende, at dette sker på grundlag af saglige kriterier/hensyn, som at efterleve puljens formål eller opnå større effekt af midlerne, således at kvalificerede ansøgere ikke udelukkes på forhånd. Afgrænsning skal foretages med respekt af lighedsprincippet og princippet om saglig forvaltning, og myndigheden bør sikre gennemsigtighed ved at kunne dokumentere, at de saglige kriterier er fulgt.

Den offentlige myndighed bør generelt sikre:

- *At alle potentielle tilskudsmodtagere har lige mulighed for at blive bekendt med tilskudsmuligheden,*
- *At såfremt der sker en afgrænsning af ansøgerkredsen, skal beslutningen være veldokumenteret og hovedbegrundelsen bør fremgå af annoncering.*
- *At habilitetsreglerne er overholdt, hvilket kan stille særlige krav til den organisatoriske tilrettelæggelse af tilskudsforvaltningen. For en nærmere gennemgang af habilitetsreglerne vedrørende tilskudsadministration, henvises til afsnit 2.1.3.1 i Statsministeriets redegørelse af 5. marts 2004.*

² Økonomistyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning" – marts 2016: <https://oes.dk/media/14941/vejledning-om-effektiv-tilskudsforvaltning-2016.pdf>

- *At afslag begrundes og lever op til kravene i forvaltningslovens § 24, og at afslag således sker på baggrund af saglige hensyn,*
- *At administrationen af tilskudsordningen er dækket af en sagsbehandlervejledning,*
- *At tildelingskriterierne operationaliseres i overensstemmelse med ordningens formål, jf. tilskudsloven eller finanslovens anmærkninger, og at de fx fremgår af den interne sagsbehandlervejledning,*
- *At kravene til ansøgningen er gennemskuelige, fx ved brug af et ansøgnings-skema*

Forvaltningsloven gælder også for behandlingen af tilskudssager, og der vil også kunne findes vejledning i konkrete udtalelser fra Folketingets Ombudsmand.

Myndigheden skal sikre, at der foreligger dokumentation for dennes beslutningsprocesser, hvilket vil være medvirkende til at understøtte, at de forvaltningsretlige regler og principper er overholdt.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

4.2 Styrelsens vurdering

4.2.1 Hastebehandling af ansøgninger

Innovationsfonden er som offentlig myndighed underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler og principper, herunder bl.a. legalitetsprincippet, princippet om saglig forvaltning, lighedsprincippet, officialprincippet samt reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Legalitetsprincippet indebærer et krav om lovhjemmel. Innovationsfonden kan således ikke træffe afgørelse uden fornøden bemyndigelse. Legalitetsprincippet har tæt sammenhæng med de forvaltningsretlige regler om saglige og usaglige hensyn, idet de lovgivningsmæssige regler sammen med forvaltningsretlige principper er bestemmende for, hvilke hensyn forvaltningen sagligt kan lægge vægt på ved deres forvaltning.

Det forvaltningsretlige lighedsprincip indebærer et krav om, at væsentligt lige forhold skal behandles lige. Lighedsprincippet forpligter således forvaltningen til at sikre, at ensartede forhold behandles lige, det vil bl.a. sige, at tilskudsmodtagerne og potentielle tilskudsmodtagere, skal behandles lige.

Kravet om lighed skal ses i sammenhæng med princippet om saglig forvaltning. Det grundlæggende krav om lighed medfører, at enhver forskelsbehandling skal være sagligt begrundet, idet der ellers vil foreligge usaglig forskelsbehandling (magtfordrejning).

Innovationsfonden er således forpligtet til at sikre, at der ikke træffes afgørelser, som er båret af ulovlige, usaglige eller uvedkommende hensyn, f.eks. usaglig forskelsbehandling.

Som det fremgår ovenfor, foretog Innovationsfondens Covid-udvalg - på baggrund af et forslag til bestyrelsen af 23. marts 2020 - en hastebehandling af Covid-19-relaterede ansøgninger, som fonden allerede havde modtaget. Innovationsfonden har oplyst, at formålet med at udtage allerede indsendte ansøgninger til en særlig

hastebehandling var at sikre hurtig og smidig behandling af ansøgninger, der blev vurderet at kunne være af samfundsmæssig betydning for den aktuelle Covid-19-situation. Det var således bestyrelsens opfattelse, at der var et særligt hensyn til hurtig behandling og igangsættelse af projekterne, der begrundede den særlige proces.

Af Innovationsfondens redegørelse af 7. august 2020 fremgår bl.a. følgende vedrørende baggrunden:

I forlængelse af nedlukningen af Danmark ønskede formandskabet i Innovationsfonden at undersøge muligheden for, at Innovationsfonden som det ene "COVID-19-tiltag" gennemgik ansøgningsporteføljen på tværs af alle fondens programmer for at se, om man skulle have modtaget ansøgninger, der kunne afbøde konsekvenserne af COVID-19 med henblik på at hastebehandle disse. Hensigten var, at Innovationsfonden generelt og særligt som offentlig fond havde en forpligtelse til at søge at uddele midler, der om muligt kunne understøtte projekter, der kunne hjælpe til i en akut og kritisk situation for Danmark.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

De ansøgninger, der blev udtaget til hastebehandling af det nedsatte Covid-19-udvalg blev, i modsætning til de resterende ansøgninger i de pågældende puljer (henholdsvis Grand Solutions og Innobooster), undergivet en særlig behandling. Der var tale om ændrede kriterier og en ny proces for behandling, som lå uden for de rammer, som fremgik af de offentliggjorte opslag og retningslinjer. Disse ændringer var ikke offentliggjort eller på anden måde formidlet til ansøgerne. Der var således ikke gennemsigtighed om de ændrede kriterier og den nye proces for behandling.

To af de tre ansøgninger blev på et møde i Covid-udvalget den 24. marts 2020 vurderet til ikke at have den fornødne kvalitet/relevans og blev lagt tilbage i de respektive ansøgningsbunker (henholdsvis Grand Solutions og Innobooster) sammen med de øvrige modtagne ansøgninger.

Styrelsen lægger til grund, at Covid-19-udvalget på mødet den 24. marts 2020 besluttede, at ansøgerne bag Influenz-er skulle kontaktes af fondens sekretariatet med henblik på, at ansøger, med sparring fra fonden, kunne forbedre den allerede indsendte ansøgning, som derefter skulle behandles igen på et nyt møde i Covid-udvalget den 27. marts 2020. Det fremgår således af notat fra mødet i Covid-udvalget den 24. marts 2020 og fondens redegørelse af 1. december 2020, at det blev besluttet at investere i Influenz-er-ansøgningen "[...] på betingelse af, at projektplan kunne tilrettes Covid-19 situationen og forbedres i forhold til "Cons".

Styrelsen lægger endvidere til grund, at en sagsbehandler fra fonden, på baggrund af beslutningen på mødet i Covid-udvalget, tog kontakt til ansøger med henblik på at tilrette ansøgningen på en række punkter. Ansøger sendte herefter en forbedret udgave af ansøgningen til fonden den 26. marts 2020.

Som led i ansøgningsbehandlingen fik ansøgeren bag Influenz-er-ansøgningen således som eneste ansøgning i puljen af ansøgninger rådgivning og sparring fra fonden vedrørende den oprindelige ansøgning samt mulighed for at genfremsende en justeret ansøgning til fonden.

Den justerede ansøgning blev herefter sagsbehandlet af fondens sekretariat (en anden medarbejder, da den medarbejder i fonden, som havde vejledt ansøger i forhold til forbedring af ansøgningen var inhabil).

Covid-udvalget traf herefter på mødet den 27. marts 2020 afgørelse om at tildele Influenz-er-ansøgningen en bevilling på 19,1 mio. kr. Herved skete en reduktion af den oprindelige ramme på 108 mio. kr. til Grand Solutions-opslaget. Udmøntningen skete, uden at ansøgningen havde været igennem de i opslag og retningslinjer udmeldte krav til ekstern bedømmelse af Grand Solutions-ansøgninger. Der var heller ikke gennemført et interview med ansøger, der ligeledes er beskrevet som en del af kravene i Grand Solutions-ansøgningsprocessen.

Styrelsen finder på den baggrund, at Innovationsfonden i betydeligt omfang har givet positiv særbehandling til én ansøger, hvilket udgør usaglig forskelsbehandling i forhold til de øvrige ansøgere.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det er styrelsens opfattelse, at den særlige hasteprocedure, som Innovationsfonden iværksatte med henblik på at udsøge særlige Covid-19-relaterede ansøgninger, er kritisabel. De tre ansøgninger, der blev udvalgt til en særlig hasteprocedure, fik herved en særlig behandling, der ikke blev givet de øvrige ansøgere. Det gælder i særlig grad den ansøger, som fik bevilling efter at have fået mulighed for, med sparring fra fonden, at forbedre den allerede indsendte ansøgning.

Det er dermed samlet set styrelsens vurdering, at Innovationsfonden ved deres hastebehandling af særligt udvalgte ansøgninger samt afgørelse om tildeling af midler til Influenz-er-ansøgningen har tilsidesat almindelige regler om god forvaltning (lighedsprincippet) og kravene om åben konkurrence og ensartede retningslinjer i lovens § 18, stk. 1 og 2. Innovationsfonden har endvidere overtrådt de generelle regler om forvaltning af tilskudsordninger, som sammenfattet i Økonomistyrelsens "Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning".

Styrelsen finder, at Innovationsfonden ved denne sagsbehandling og udmøntning har handlet særdeles kritisabelt.

Som nævnt var Innovationsfondens formål med at udtage allerede indsendte ansøgninger til en særlig hastebehandling at sikre hurtig og smidig behandling af ansøgninger, der blev vurderet at kunne være af samfundsmæssig betydning for den aktuelle Covid-19-situation. Styrelsen har ikke anledning til at betvivle, at Influenz-er-ansøgningen havde en høj faglig kvalitet og var relevant for håndtering af en række aspekter ved den igangværende Covid-19-pandemi.

Dette forhold bevirker imidlertid ikke, at Innovationsfonden kan fravige de gældende regler i fondens lovgrundlag eller det forvaltningsretlige lighedsprincip. Det er således styrelsens opfattelse, at hensynet til hurtig og smidig behandling af ansøgninger med et særligt Covid-relateret formål ikke kan begrunde de fravigelser, der skete ved den særlige hasteprocedure.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at styrelsen ikke har fundet grundlag for at kritisere Innovationsfondens efterfølgende opslag om hasteudmøntning af midler til

Covid-19-projekter. Denne udmøntning skete således i åben konkurrence mellem ansøgerne på baggrund af et offentliggjort opslag med tilhørende retningslinjer, hvor der var gennemsigtighed om fondens kriterier og proces for behandling.

Styrelsen lægger til grund, at Innovationsfondens direktør flere gange til Innovationsfondens medarbejdere gav udtryk for, at den daværende tilsynsmyndighed (Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) havde godkendt hastebehandlingen af ansøgningerne.

Følgende fremgår bl.a. af e-mail af 30. marts 2020 fra direktøren til fondens chefjurist og sagsbehandlere på Influenz-er-ansøgningen: *"Nedenstående proces med hastebehandling af 2 GS ansøgninger samt 1 innobooster ansøgning samt ekstraordinært call, samt hastebehandling og reduceret/accelereret evalueringsproces vedr. hasteopslag er alle godkendt af SIU og af den samlede bestyrelse."*

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det fremgår endvidere af Innovationsfondens redegørelse af 7. august 2020, at fondens direktør kontaktede den daværende tilsynsmyndighed og *"redegjorde mundtligt overordnet for ideen om dels at trække relevante COVID-19-ansøgninger ud til hastebehandling i bestyrelsen, dels at etablere et GS-hastecall"*. Fonden skriver endvidere, at fonden forstod, at den daværende tilsynsmyndighed *"umiddelbart var positivt indstillet over for begge ideer om hastebehandling"*. Efterfølgende blev det ifølge fonden aftalt, at hasteopslaget skulle sendes til den daværende tilsynsmyndighed, hvilket skete den 26. marts 2020.

Af Innovationsfondens redegørelse af 1. december 2020 fremgår det, at fonden beklager den fejlagtige udmelding angående den daværende tilsynsmyndigheds godkendelse af fondens sagsbehandling:

Innovationsfonden skal dog beklage, at der i intern korrespondance undervejs i sagsbehandlingen har været givet indtryk af, at det daværende SIU havde godkendt dette sagsbehandlingsprincip. Dette var ikke tilfældet, da det ikke var SIUs opgave at godkende sådanne konkrete sagsbehandlinger i fonden, men alene føre tilsyn hermed – men det skal fremhæves, at SIU naturligvis var orienteret.

Styrelsen noterer sig, at der nu er enighed om, at den daværende tilsynsmyndighed (Styrelsen for Institutioner og Uddannelsesstøtte) ikke godkendte den konkrete sagsbehandlingsproces, hvor ansøgninger blev udtaget til særskilt behandling i Covid-udvalget. Styrelsen blev orienteret om et udkast til opslagstekst for Grand Solutions fast track-opslaget den 26. marts 2020, men kan ikke på det grundlag tage ansvaret for fondens sagsbehandlingsproces.

Styrelsen kan ikke som tilsynsmyndighed påtage sig at godkende sagsbehandlingsprocesser i en uafhængig myndighed, som Innovationsfonden, der ikke er underlagt en instruktionsbeføjelse fra ministeriet eller styrelsen. Det er således Innovationsfondens ansvar at overholde fondens lovgrundlag og gældende forvaltningsretlige regler og principper.

Styrelsen finder det således meget beklageligt, hvis Innovationsfonden på daværende tidspunkt måtte have fået den opfattelse, at den daværende styrelse som tilsynsmyndighed skulle have godkendt hastebehandlingen af ansøgningerne, og

fonden på den baggrund fortsatte sagsbehandlingsprocessen uanset interne bekymringer i fonden. Styrelsen beklager, hvis styrelsen har medvirket til, at den misforståelse er opstået.

5. Innovationsfondens generelle håndtering af inhabilitet samt spørgsmålet om inhabilitet ved udmøntning af midler til tre konkrete ansøgninger

Der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt der forelå inhabilitet for daværende næstformand i bestyrelsen i forbindelse med udmøntningen af midler til tre konkrete ansøgninger.

Styrelsen har endvidere, som led i tilsynssagen, fundet anledning til at forholde sig til Innovationsfondens generelle rammer og processer for håndtering af inhabilitet.

I det følgende behandles først i afsnit 5.1 reglerne om inhabilitet, dvs. de forvaltningsretlige regler om inhabilitet og fondens dagældende forretningsorden og supplerende principper for inhabilitet.

På den baggrund behandles i afsnit 5.2 Innovationsfondens generelle håndtering af inhabilitetsspørgsmål.

Styrelsen forholder sig herefter i afsnit 5.3, 5.4 og 5.5 til inhabilitetsspørgsmål for [daværende næstformand] ved fondens udmøntning af tilskud til tre konkrete ansøgninger:

- Danish National Centre on Research in Digital Technologies (DIREC) (afsnit 5.3)
- Anti-Covid approaches to screen for anti-SARS-CoV-2 drugs (afsnit 5.4.)
- Influenz-er: Rethinking Epidemic Preparedness Responce (afsnit 5.5.)

5.1 Regler om inhabilitet

5.1.1 Forvaltningsretlige regler om inhabilitet

Som nævnt, er Innovationsfonden som offentlig myndighed omfattet af forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014). I kapitel 2 i forvaltningsloven er der fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet. Bestemmelserne i lovens § 3 og § 6 har følgende ordlyd:

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

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

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

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

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

[...]

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

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

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

I forhold til reglerne om inhabilitet kan der bl.a. henvises til Karsten Revsbech m.fl. *Forvaltningsret, Sagsbehandling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014, s. 339 ff og s. 353-356.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, opstiller således en række situationer, som generelt betragtet kan indebære en risiko for, at der træffes usaglige afgørelser. Reglerne skal således afskære den abstrakte risiko for usaglig indflydelse. Som det fremgår af forvaltningsloven § 3, stk. 1, er der fire konkrete inhabilitetskategorier (nr. 1-4) og en opsamlingsbestemmelse (nr. 5).

Vurderingen af inhabilitet afgøres ikke alene ud fra det forhold, at der foreligger en situation omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1. Sagens omstændigheder eller den pågældendes rolle ved sagens behandling kan betyde, at der alligevel ikke foreligger inhabilitet, hvis der ikke er fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Virkingen af speciel inhabilitet er, at den inhabile ikke må medvirke ved sagens behandling eller afgørelse, jf. forvaltningsloven § 3, stk. 3.

Efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, skal den person, der er bekendt med, at der foreligger forhold, som er nævnt i forvaltningslovens § 3, stk. 1, snarest underrette

sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. For så vidt angår medlemmer af en kollegial forvaltningsmyndighed, gives underretningen til myndigheden. Spørgsmålet om, hvorvidt en person er inhabil, afgøres herefter af myndigheden, idet den pågældende person ikke selv må deltage i behandlingen, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 2 og 3.

5.1.2 Fondens forretningsorden samt fondens supplerende principper for inhabilitet

Innovationsfonden har fastsat følgende regler for håndtering af inhabilitet i den dagældende forretningsorden fra december 2016:

Habilitet & interessekonflikter

§ 27. *Fonden følger i sin virksomhed de almindelige forvaltningsretlige principper om habilitet. Fonden har herudover vedtaget egne særlige principper om habilitet i forbindelse med endelig beslutning om bevillingstilsagn.*

Stk. 2. Et medlem skal, inden behandlingen af en sag påbegyndes, underrette bestyrelsen og sekretariatet, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om medlemmets habilitet.

Stk. 3. Bestyrelsen afgør spørgsmålet om medlemmets habilitet, og det pågældende medlem deltager ikke i behandlingen og afgørelsen af spørgsmålet om habilitet.

Stk. 4. Et medlem, der er erklæret inhabil, må ikke deltage i drøftelsen af forhold i tilknytning til sagen og skal forlade mødelokalet under behandling af denne.

Stk. 5. Det skal fremgå af referatet, hvis spørgsmål om inhabilitet har været drøftet, ligesom bestyrelsens beslutning skal fremgå af referatet.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Innovationsfonden har endvidere fremlagt de dagældende supplerende principper for inhabilitet i fonden:

Habilitetsregler

Læs Innovationsfondens operationelle checkliste vedrørende habilitet.

Ifølge forvaltningsloven* er du inhabil, hvis:

Du har særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald.

*Du er i familie med eller nært relateret** til en person, som har en personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, eller som er repræsentant for nogen med sådan interesse i sagens udfald.*

Du tidligere – i samme sag – har repræsenteret nogen med personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald, f.eks. ved vejledning/rådgivning i udformningen af det konkrete projekt eller ansøgningen.

Du deltager i ledelsen af eller har nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har særlig interesse i sagens udfald.

Hvis du ved behandling af klagesager vedrørende kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for anden offentlig myndighed, har været direkte involveret i en afgørelse eller gennemførelse af foranstaltninger, der ligger til grund for klagen.

Der i øvrigt foreligger omstændigheder, som kan vække tvivl om din upartiskhed (se reglerne nedenfor).

I tillæg til forvaltningslovens regler har Innovationsfonden vedtaget følgende principper for inhabilitet ved afgørelse om tilsagn eller afslag. I tilfælde hvor

der opstår tvivl om der foreligger inhabilitet, skal vedkommende forlade lokalet imens spørgsmålet afklares.

Ved ansættelse på samme offentlige institution (fakultet, forskningsenhed, faglig enhed, institut eller andet) som ansøgeren, er du inhabil, hvis:

- ansøgningen ligger inden for samme forskningsfaglige område som dit eget.
- du er leder af en offentlig institution (f.eks. rektor eller lignende niveau) eller medlem af et ledende organ ved en offentlig institution, fakultet, en faglig enhed, en ph.d.-skole, et institut m.v. og den pågældende offentlige institution m.v. er ansøger, eller at en deltager i en ansøgning er ansat under dine instruktionsbeføjelser.
- ansøgningen/sagen har væsentlig betydning for dit ansættelsessted, din egen ansættelse eller for forskningsgrupper du deltager eller indtil for nyligt var deltager i.
- Ved ansættelse (inkl. ledelses- og bestyrelsesposter) i samme private enhed som en deltager i en ansøgning, er du inhabil, hvis ansøgningen har betydning for den private enhed.
- I tilfælde af ansøgningsrunder med 10 eller færre ansøgninger:
 - er du inhabil i forhold til en ansøgning, er du også inhabil i forhold til andre ansøgninger, hvis 10 ansøgninger eller derunder konkurrerer. Hvis den ansøgning din inhabilitet er knyttet til, afgøres endeligt og dermed udgår af behandlingen, kan du deltage i behandlingen af de resterende ansøgninger.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

5.2 Innovationsfondens generelle rammer og processer for håndtering af inhabilitet.

I dette afsnit behandles Innovationsfondens generelle håndtering af inhabilitetsspørgsmål.

5.2.1 Styrelsens vurdering

Det centrale formål med reglerne om inhabilitet er at forebygge, at der træffes konkrete afgørelser af usaglig karakter som følge af påvirkning af særlige interesser. Interessen skal være uvedkommende i forhold til udøvelsen af den konkrete forvaltningsfunktion, for at der kan statueres inhabilitet, jf. også forvaltningslovens § 3, stk. 2. Varetagelse af vedkommende – dvs. saglige – hensyn fører ikke til inhabilitet.

Som anført ovenfor følger det af forvaltningslovens § 6, stk. 1, at den person, der er bekendt med, at der foreligger forhold, som er nævnt i forvaltningslovens § 3, stk. 1, snarest skal underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. Det er den enkeltes eget ansvar at foretage denne underretning.

Innovationsfonden har som offentlig myndighed en forpligtelse til at understøtte håndteringen af inhabilitetsspørgsmål ved at have en systematiseret proces for håndtering af inhabilitet, følg denne proces og få dokumenteret overvejelserne om inhabilitet i de konkrete tilfælde.

Innovationsfonden har beskrevet principper for spørgsmålet om inhabilitet. Disse principper supplerer forvaltningslovens almindelige regler om inhabilitet. På baggrund af Innovationsfondens redegørelser lægger styrelsen imidlertid til grund, at Innovationsfonden ikke har arbejdet systematisk med at understøtte håndteringen af inhabilitetsspørgsmål og få dokumenteret sådanne overvejelser.

Dette finder styrelsen anledning til at kritisere, da dokumenterede overvejelser om inhabilitet og udfaldet af sådanne overvejelser i forhold til konkrete sager er afgørende for, at der er tillid til Innovationsfondens forvaltning, herunder særligt fondens udmøntning af midler.

Det er således afgørende, at bestyrelsesmedlemmer og ansatte i en offentlig myndighed, som Innovationsfonden, løbende er opmærksomme på inhabilitetsreglerne, så der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt afgørelser m.v. påvirkes af uvedkommende hensyn.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Styrelsen har noteret sig, at det er et punkt, som Innovationsfonden fremadrettet vil have fokus på og vil rette op på. Innovationsfonden har oplyst, at fonden i november 2020 igangsatte en revision af de organisatoriske processer for udredning af habilitet. Fonden har endvidere oplyst at der pr. november 2020 er blevet implementeret en praksis i fonden, der sikrer, at der ved indledning til alle panelmøder, bestyrelsesmøder m.v. foregår en habilitetsdrøftelse, som føres til referat, uanset vurderingens udfald.

Styrelsen skal på den baggrund kvittere for de af fonden beskrevne tiltag. Styrelsen vil i det løbende tilsyn med fonden følge op på fondens mere konkrete implementering af tiltagene.

5.3 Om inhabilitet ved udmøntning af midler til Danish National Centre on Research in Digital Technologies (DIREC)

Der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt der foreligger inhabilitet for den daværende næstformand for Innovationsfondens bestyrelse, [...], ved udmøntningen af midler til Danish National Centre on Research in Digital Technologies (DIREC), som følge af [daværende næstformands] hverv som bestyrelsesformand for Aarhus Vand A/S. Der er endvidere rejst spørgsmål om næstformandens involvering ved fondens udvælgelse af peers til bedømmelse af ansøgningen.

5.3.1 Styrelsens vurdering

Styrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at [daværende næstformand] i væsentligt omfang deltog i behandlingen af og udmøntningen af midler til DIREC, herunder ved udvælgelse af peers. Styrelsen finder ikke, at den beskrevne involvering i fondens udvælgelse af peers i sig selv kan begrunde inhabilitet.

Aarhus Vand A/S blev tilknyttet som partner i en DIREC-tillægsansøgning, som blev indgivet til Innovationsfonden den 31. marts 2020.

Efter det oplyste er deltagelsen fra Aarhus Vand A/S i tillægsansøgningen ikke sket ved [daværende næstformands] mellemkomst eller som følge af [daværende næstformands] kendskab til Innovationsfondens ønske om flere private partnere i konsortiet bag ansøgningen.

Vedlagt tillægsansøgningen var en interesselilkendegivelse (Letter of Intent) fra Aarhus Vand A/S dateret den 27. marts 2020. Det fremgår heraf, at Aarhus Vand A/S som partner i ansøgningen skulle bidrage med in-kind ydelser for i alt 925.000 kr. (arbejdstimer for 675.000 kr. og data og infrastruktur for 250.000 kr.). Som udbytte af deltagelsen forventede Aarhus Vand A/S at få knowhow.

Som nævnt er [daværende næstformand] formand for bestyrelsen for Aarhus Vand A/S. Aarhus Vand A/S er et aktieselskab, der er 100 procent ejet af Aarhus Kommune.

Efter det oplyste var der mundtlige – og ikke dokumenterede – drøftelser af spørgsmålet om inhabilitet i Innovationsfondens sekretariat ved behandlingen af ansøgningen.

Styrelsen finder det kritisabelt, at Innovationsfondens bestyrelse, efter det oplyste, ikke på daværende tidspunkt tog stilling til spørgsmålet om [daværende næstformands] evt. inhabilitet. Efter forvaltningslovens § 6, stk. 2, er det således bestyrelsen, som afgør spørgsmålet om inhabilitet, hvilket også fremgår af § 27, stk. 3, i fondens dagældende forretningsorden. Det er således bestyrelsens ansvar at drøfte spørgsmålet om inhabilitet forud for konkret sagsbehandling og -afgørelse.

Det er styrelsens opfattelse, at [daværende næstformand] burde have oplyst den samlede bestyrelse i Innovationsfonden om sit hverv som bestyrelsesformand i Aarhus Vand A/S, så snart Aarhus Vand A/S blev tilknyttet DIREC som partner, jf. forvaltningslovens § 6, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at en person, der er bekendt med, at der foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet *snarest* skal underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, *medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning*. Det er oplyst, at spørgsmålet om Aarhus Vand A/S' tilknytning til DIREC ikke blev drøftet på direktions- eller bestyrelsesniveau i Aarhus Vand A/S. I givet fald burde bestyrelsen i Innovationsfonden være blevet informeret på det tidspunkt, hvor [daværende næstformand] blev opmærksom på forholdet ved gennemgang af tillægsansøgningen.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, vedrører selskabsinhabilitet og fastsætter tre betingelser for, at inhabilitet indtræder.

For det første skal den berørte enhed være en privatejet juridisk person. For det andet skal embedspersonen deltage i ledelsen af eller i øvrigt have en nær tilknytning til denne juridiske person. Omfattet af bestemmelsen er bl.a. direktører og medarbejdere, der deltager i enhedens øverste ledelse. Det samme gælder for medlemmer af enhedens bestyrelse. Endelig for det tredje, er det en forudsætning for inhabilitet, at den juridiske person har en "særlig" interesse i sagens udfald.³ At

³ Niels Fenger m.fl., *Forvaltningsloven med kommentarer*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 224

interessen skal være særlig indebærer, at ikke en hvilken som helst interesse i en sag medfører inhabilitet. Det må kræves, at interessen har en vis styrke, ligesom det er en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal et bestyrelsesmedlems interesse i sagens udfald således være, for at der kan være tale om inhabilitet.

Det er antaget i litteraturen, at forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, ikke finder anvendelse, når der er tale om et offentligt ejet aktieselskab. Se Niels Fenger m.fl., *Forvaltningsloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013, s. 190 og 205. Denne bestemmelse kan således ikke medføre inhabilitet, da Aarhus Vand A/S er offentligt ejet.

Efter princippet i bestemmelsen kan bestyrelsesmedlemmer i offentligt ejede selskaber være inhabile i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Det fremgår af denne bestemmelse, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

For at der er tale om inhabilitet for [daværende næstformand] efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, som følge af hvervet som bestyrelsesformand for Aarhus Vand A/S, skal selskabet efter forvaltningsloven have en "særlig" interesse i sagens udfald. Det kræver dermed en interesse af en vis styrke, ligesom det er en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Innovationsfonden har i redegørelse af 7. august 2020 anført, at Aarhus Vand A/S ikke havde en sådan særlig interesse i udfaldet af ansøgningen.

Fonden har i redegørelse af 1. december 2020 oplyst, at Aarhus Vand A/S ikke modtager økonomisk støtte fra fonden, og at selskabet først indtrådte som partner i forbindelse med den anden ansøgning på et tidspunkt, hvor der allerede var givet betinget tilsagn til DIREC. Fonden har endvidere oplyst, at Aarhus Vands A/S' bidrag udgør 4 procent af det samlede budget på 275 mio. kr., og Aarhus Vand A/S alene bidrager med medarbejdertimer til projektet samt adgang for de øvrige projektdeltagere til Aarhus Vands A/S' data og infrastruktur. Som udbytte af deltagelsen forventer Aarhus Vand A/S at få knowhow.

Styrelsen finder imidlertid ikke, at Innovationsfonden i tilstrækkelig grad har begrundet, hvordan [daværende næstformand] kunne fortsætte med at behandle til lægsansøgningen, efter at Aarhus Vand A/S blev tilknyttet. Særligt er det uklart, hvordan Aarhus Vands A/S' deltagelse ikke skulle have betydning for selskabet, jf. fondens dagældende supplerende retningslinjer for inhabilitet:

"Ved ansættelse (inkl. ledelses- og bestyrelsesposter) i samme private enhed som en deltager i en ansøgning, er du inhabil, hvis ansøgningen har betydning for den private enhed."

Dette finder styrelsen kritisabelt.

5.4 Om inhabilitet ved udmøntning af midler til Anti-Covid approaches to screen for anti-SARS-CoV-2 drugs

Det er blevet gjort gældende, at der foreligger inhabilitet for [daværende næstformand] som følge af hans tilknytning til Interdisciplinary Nanoscience Center (iNANO) ved Aarhus Universitet og som følge af hans relation til de ansøgende forskere.

5.4.1 Styrelsens vurdering

I forhold til [daværende næstformands] tilknytning til iNANO lægger styrelsen følgende til grund:

- At [daværende næstformand] i 2002 var med til at stifte iNANO som forskningscenter på Aarhus Universitet.
- At [daværende næstformand] herefter i perioden 2002-2012 var direktør for iNANO,
- At [daværende næstformand] fratrådte stillingen som direktør i 2012, da han blev bestyrelsesformand for Carlsbergfondet.
- At [daværende næstformand] efter sin tiltræden som bestyrelsesformand for Carlsbergfondet ikke har haft sin egen forskergruppe ved iNANO.
- At [daværende næstformand] er tilknyttet iNANO som professor med en ansættelse på 10 procent og modtager løn for ansættelsen, idet lønnen modregnes i [daværende næstformands] honorar for hvervet som bestyrelsesformand for Carlsbergfondet.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Styrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at [daværende næstformand] i væsentligt omfang deltog i Covid-udvalgets behandling af ansøgningen og beslutningen om udmøntning af midler til denne ansøgning.

Det fremgår ikke klart af sagens oplysninger, om Innovationsfonden har overvejet inhabilitetsspørgsmålet ved behandlingen af ansøgningen. Under alle omstændigheder lægger styrelsen til grund, at fonden ikke har dokumenteret evt. overvejelser.

Følgende fremgår af Innovationsfondens dagældende supplerende principper for inhabilitet:

Ved ansættelse på samme offentlige institution (fakultet, forskningsenhed, faglig enhed, institut eller andet) som ansøgeren, er du inhabil, hvis:

- ansøgningen ligger inden for samme forskningsfaglige område som dit eget.
[...]
- ansøgningen/sagen har væsentlig betydning for dit ansættelsessted, din egen ansættelse eller for forskningsgrupper du deltager eller indtil for nyligt var deltager i.

Styrelsen finder det kritisabelt, at Innovationsfondens bestyrelse, efter det oplyste, ikke på daværende tidspunkt tog stilling til spørgsmålet om [daværende næstformands] evt. inhabilitet. Efter forvaltningslovens § 6, stk. 2, er det således bestyrelsen, som afgør spørgsmålet om inhabilitet, hvilket også fremgår af § 27, stk. 3, i fondens dagældende forretningsorden. Det er således bestyrelsens ansvar at drøfte spørgsmålet om inhabilitet forud for konkret sagsbehandling og -afgørelse.

Det er styrelsens opfattelse, at [daværende næstformand] burde have oplyst den samlede bestyrelse i Innovationsfonden om sin ansættelse som professor ved iNANO og hans relation til de to ansøgere ved iNANO. jf. forvaltningslovens § 6, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at en person, der er bekendt med, at der foreligger forhold, som kan medføre inhabilitet *snarest* skal underrette sin foresatte inden for myndigheden herom, *medmindre det er åbenbart, at forholdet er uden betydning*.

Hvad angår tilknytningen til iNANO lægger styrelsen til grund, at [daværende næstformand] ikke siden 2012 har deltaget i ledelsen af centeret. [Daværende næstformand] er dog fortsat tilknyttet iNANO som professor med en ansættelse på 10 procent og varetager i den funktion en række opgaver for centeret, som nærmere opregnet ovenfor.

Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at statuere inhabilitet, at en sag vedrører en institution, hvor den pågældende er ansat. Ansatte i underordnede stillinger kan dog være tilbøjelige til at identificere sig med deres virksomhed. Efter omstændighederne kan der således for ansatte foreligge inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Inhabilitet kræver således en "særlig" interesse. Afgørende for, om inhabilitet indtræder, afhænger bl.a. af ansættelsesforholdets karakter, sagens betydning for virksomheden, eventuelle tilkendegivelser fra virksomhedens side til den ansatte og eventuelle udtalelser fra den ansatte om, at vedkommende føler sig presset eller dog i et afhængighedsforhold.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Som stifter af centeret samt tidligere direktør i en længerevarende periode fra 2002-2012 forudsætter styrelsen, at [daværende næstformand] fortsat vil have interesse for og identifikation med iNANO.

Styrelsen har noteret sig, at det fremgår af fondens dagældende supplerende principper for inhabilitet, at der foreligger inhabilitet ved ansættelse på samme offentlige institution (fakultet, forskningsenhed, faglig enhed, institut eller andet), hvis ansøgningen har væsentlig betydning for den pågældendes ansættelsessted, egen ansættelse eller for forskningsgrupper den pågældende deltager eller indtil for nyligt var deltager i.

På baggrund af sagens oplysninger om bl.a. bevillingens størrelse og betydning for iNANO finder styrelsen ikke anledning til at kritisere fondens efterfølgende vurdering af, at der ikke forelå inhabilitet.

Hvad angår relationen til ansøgerne lægger styrelsen til grund, at der tidligere har været et fagligt samarbejde mellem [daværende næstformand] og de to ansøgere, bl.a. igennem en række fælles publikationer, senest i 2015 med den ene af ansøgerne.

På baggrund af Innovationsfondens oplysninger lægger styrelsen endvidere til grund, at [daværende næstformand] ikke siden 2015 har haft nogen form for samarbejde med de to ansøgere, og at han ikke har ledelsesbeføjelser eller tætte personlige forbindelser i øvrigt til ansøgerne.

Styrelsen lægger endvidere til grund, at ansøgningen ikke lå inden for samme forskningsfaglige område som [daværende næstformands], jf. fondens dagældende supplerende principper for inhabilitet, hvor det, som nævnt, fremgår, at der ved ansættelse på samme offentlige institution foreligger inhabilitet, hvis ansøgningen ligger inden for samme forskningsfaglige område.

På baggrund af sagens oplysninger finder styrelsen samlet set ikke grundlag for at kritisere Innovationsfondens efterfølgende vurdering af, at [daværende næstformands] tilknytning til iNANO eller relation til de ansøgende forskere, ikke medførte inhabilitet for [daværende næstformand] ved behandlingen af ansøgningen fra centeret.

5.5 Om inhabilitet ved udmøntning af midler til Influenz-er: Rethinking Epidemic Preparedness Responce

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Det er blevet gjort gældende, at der foreligger inhabilitet for [daværende næstformand] ved behandlingen af Influenz-er-ansøgningen. Det begrundes særligt med, at der forud for hastebehandlingen af Influenz-er-ansøgningen har været korrespondance mellem ansøger og [daværende næstformand], og at både ansøger og [daværende næstformand] er medlem af Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab og dette selskabs udpegning af [daværende næstformand] som bestyrelsesformand for Carlsbergfondets bestyrelse.

5.5.1 Styrelsens vurdering

Styrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at [daværende næstformand] i væsentligt omfang deltog i Covid-udvalgets behandling af og udmøntning af midler til Influenz-er-ansøgningen.

På baggrund af styrelsens gennemgang af de fremlagte e-mails finder styrelsen det uklart, hvordan ansøger meget tidligt kunne få viden om hastebehandlingen af ansøgninger. Særligt at der af en e-mail fra ansøger af 23. marts 2020 kl. 15:40 til [daværende næstformand] fremgår følgende: "*Det er meget glædeligt at høre, at Innovationsfonden har besluttet at hastebehandle og vi krydser fingre.*"

Denne e-mail fremstår som et svar på [daværende næstformands] e-mail af 23. marts 2020 kl. 14.59 (41 minutter tidligere), hvor der imidlertid ikke fremgår nærmere om den planlagte hastebehandling i Innovationsfonden. Der er ikke for styrelsen oplyst yderligere om evt. kontakt mellem [daværende næstformand] og ansøger.

Styrelsen finder, at fonden og dens bestyrelsesmedlemmer som følge lighedsprincippet og risikoen for forskelsbehandling generelt ved udmøntning af midler bør være tilbageholdende med at korrespondere med enkeltansøgere. Styrelsen finder imidlertid ikke, at korrespondancen mellem ansøger og [daværende næstformand] kan begrunde inhabilitet.

I henvendelserne til styrelsen er der endvidere argumenteret for, at [daværende næstformands] rolle som bestyrelsesformand for Carlsbergfondets bestyrelse

skulle medføre, at han skulle være inhabil ved behandlingen af Influenz-er-ansøgningen, idet [daværende næstformand] sammen med resten af Carlsbergfondets bestyrelse er udpeget af Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab, hvor ansøger også er medlem.

Efter det oplyste består Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab af i alt ca. 250 stemmeberettigede medlemmer. Interessens karakter og styrke taler dermed imod, at der skulle foreligge inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Styrelsen finder således ikke, at ansøgers medlemskab af Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab og dette selskabs udpegning af [daværende næstformand] som formand for Carlsbergfondets bestyrelse eller på andet grundlag skulle medføre inhabilitet.

Samlet set er det således styrelsen vurdering, at der ikke i sagen er oplyst sådanne særlige omstændigheder, som kan medføre inhabilitet for [daværende næstformand] ved behandlingen af Influenz-er-ansøgningen.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

6. Overholdelse af Kammeradvokataftalen

Der er blevet rejst tvivl om, hvorvidt Innovationsfondens indgåelse af ramme- og samarbejdsaftale med advokatfirmaet Norrbom Vinding er i strid med Finansministeriets kontrakt med Kammeradvokaten om levering af juridiske ydelser (Kammeradvokataftalen), idet fondens aftale med Norrbom Vinding ikke overholder kravene om varsling ved skift til anden advokat.

Fonden har bl.a. anført, at fonden ikke er omfattet af Kammeradvokataftalen og dermed heller ikke af aftalens varslingsregler.

6.1 Retsgrundlag

Den seneste Kammeradvokataftale trådte i kraft den 1. januar 2015. Denne aftale finder anvendelse for følgende institutioner:

4. KUNDER

Kontrakten skal, jf. dog pkt. 3 og pkt. 6, anvendes af:

- *Statsinstitutioner, dvs. institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen.*

Kontrakten kan anvendes af:

- *Folketinget og selvejende institutioner, herunder statsfinansierede selvejende institutioner, samt foreninger og fonde mv., hvis udgifter dækkes ved statstilskud eller lignende, eller som modtager kapitalindskud eller anden støtte fra staten, hvis kapitalindskuddet mv. har en væsentlig betydning for institutionen*
- *Institutioner, der på anden måde har nær tilknytning til staten, interessentskaber med statslig deltagelse samt af aktie- og andre selskaber, hvori staten har en bestemmende indflydelse*

Institutioner, der ønsker at gøre brug af muligheden for at anvende kontrakten, skal give Finansministeriet meddelelse, når de har truffet beslutning herom.

Såfremt ovennævnte institutioner gør brug af muligheden for at anvende kontrakten, forpligter de sig til i en periode på mindst 4 år at anvende kontrakten på lige fod med statsinstitutionerne, herunder således at de i en periode på mindst 4 år forpligter sig til som hovedregel at anvende Kammeradvokaten i de tilfælde, hvor de har behov for at antage ekstern advokatbistand.

Ovennævnte institutioners adgang til at anvende kontrakten omfatter ikke advokatbistand vedrørende ovennævnte institutioners forhold til statsinstitutioner, herunder i forhold til ovennævnte institutioners ressortministerium.

Kammeradvokaten kan ikke i sin øvrige virksomhed bistå ovennævnte institutioner i sager vedrørende forhold til statsinstitutionerne.

[...]

6. ÆNDRINGER I STATENS INDKØBSSTRATEGI

6.1 Generelt

Kunderne kan selv varetage juridiske opgaver, jf. pkt. 3.

Kunderne kan endvidere efter aftale med Finansministeriet anvende andre advokater end Kammeradvokaten, hvor de tværgående faglige synergier, som ligger til grund for en samlet ordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt.

Det er Finansministeriets vurdering, som er afgørende for, hvor de tværgående faglige synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt. finder Finansministeriet herefter, at der skal anvendes andre advokater end Kammeradvokaten, kan anvendelsen fx ske på enkelt-sagsbasis eller ved anvendelse af fagopdelte eller geografisk opdelte kontrakter. I forbindelse med anvendelse af andre advokater end Kammeradvokaten skal det overvejes at gennemføre udbud. I disse overvejelser skal blandt andet indgå hensyn til transporttid, transportudgifter og opholdsudgifter.

6.2 Varsling ved ændringer i statens indkøbsstrategi

Der er tale om en eksplicit ændring i statens indkøbsstrategi, når det besluttes, at Kammeradvokaten ikke længere som hovedregel skal varetage en kundes opgaver på et sagsområde. Det kan ske i tilfælde af:

- *At en kunde hjemtager opgaver på et sagsområde. Ved hjemtagning forstås den situation, hvor en kunde ophører med at gøre brug af Kammeradvokaten til opgaver på et samlet sagsområde for i stedet som hovedregel at løse de pågældende opgaver ved egne ansatte.*
- *At det besluttes, at opgaver på et sagsområde fremadrettet skal løses af andre advokater end Kammeradvokaten, jf. pkt. 6.1.*

I begge tilfælde skal Finansministeriet skriftligt oplyse Kammeradvokatens ledelse om den eksplicite ændring i statens indkøbsstrategi med et varsel på løbende år plus et år. Det er ikke tilstrækkeligt, at en kunde over for Kammeradvokaten gør opmærksom på, at kunden fremadrettet vil løse sine opgaver på et sagsområde ved hjemtagning eller ved brug af andre advokater.

Almindelige udsving i efterspørgslen skal ikke varsles.

6.3 Kammeradvokatens forpligtelser ved ændringer i statens indkøbsstrategi

Ved ændringer i statens indkøbsstrategi i medfør af pkt. 6.1 er Kammeradvokaten, uanset årsagen til ændringen, forpligtet til, indtil en ny leverandør er antaget, eller opgaverne på et sagsområde er hjemtaget, i nødvendigt omfang at yde kunderne assistance til varetagelse af deres opgaver.

Kammeradvokaten er forpligtet til at videreføre og afslutte allerede påbegyndte opgaver og herudover til inden for rammerne af ovenstående at påtage sig nye opgaver, hvis Finansministeriet eller en kunde måtte ønske dette.

I tilfælde af, at en kunde hjemtager opgaverne på et sagsområde som følge af ændringer i statens indkøbsstrategi, er Kammeradvokaten efter anmodning forpligtet til at bistå kunden med at udarbejde en plan for hjemtagning og i øvrigt bistå kunden med juridiske tjenesteydelser i forberedelse med hjemtagningen, jf. pkt. 5.3.

I tilfælde af, at der som følge af ændringer i statens indkøbsstrategi træffes beslutning om, at en kundens opgaver på et sagsområde fremadrettet skal løses af andre advokater end Kammeradvokaten, er Kammeradvokaten forpligtet til ved overdragelse af allerede påbegyndte sager til en ny leverandør at videregive det nødvendige materiale samt andre oplysninger til den nye leverandør.

Kammeradvokaten er endvidere forpligtet til på Finansministeriets anmodning at efterlevere data, oplysninger og enhver for dokumentation, efter kontraktens ophør.

Kammeradvokaten skal på Finansministeriets anmodning levere data, oplysninger og enhver for dokumentation til brug for Finansministeriets eller en kundes forberedelse af indgåelse af kontrakt med en ny leverandør af samme ydelser.

Af Finansministeriets "Vejledning til køb af juridiske tjenesteydelser ved Kammeradvokaten" (s. 6)⁴ fra juli 2015 fremgår bl.a. følgende:

Statslige institutioner er forpligtede til at anvende kontrakten i forbindelse med køb, der er omfattet af kammeradvokataftalen.

Statslige institutioner er de institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen, dvs. samtlige ministerier, underliggende styrelser og tilhørende institutioner samt institutioner, der er optaget på finansloven på lige fod med disse.

I samme retning fremgår følgende bl.a. af Økonomistyrelsens "Vejledning om Kammeradvokatordningen" (s. 2)⁵ fra oktober 2008:

Hvilke statsinstitutioner er omfattet af aftalen?

Begrebet "statsinstitutioner" i kammeradvokataftalen skal forstås som institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen. Aftalen omfatter

⁴ Vejledning til køb af juridiske tjenesteydelser ved Kammeradvokaten – juli 2015: https://modst.dk/media/15142/endelig_vejledning_til_koeb_af_advokatydelser_010715.pptx

⁵ Vejledning om kammeradvokatordningen - oktober 2008: https://modst.dk/media/15282/vejledning_om_kammeradvokatordningen_2008.pdf

således alle dele af den statslige forvaltning, hvad enten institutionen er undergivet en ministers instruktionsbeføjelse, eller institutionen ledes af et uafhængigt nævn, råd eller lignende.

Herudover vil aftalen kunne benyttes af selvejende institutioner, foreninger og fonde mv., hvis udgifter dækkes ved statstilskud eller lignende eller som modtager kapitalindskud eller anden støtte fra staten, såfremt kapitalindskuddet mv. har en væsentlig betydning for institutionen. De selvejende institutioner mv. er dog frit stillet, om de vil benytte aftalen eller ej.

På samme måde kan aftalen med Finansministeriets godkendelse benyttes af institutioner, der på anden måde har nær tilknytning til staten, samt af aktie- og andre selskaber, hvori staten har en bestemmende indflydelse.

Ved allonge til Kammeradvokataftale fra maj 2017 blev det aftalt, at det fremadrettet var de enkelte kunder og ikke Finansministeriet, der skulle foretage vurderingen af, om de tværgående faglige synergier gør sig gældende med særlig vægt i enkeltsager, jf. aftalens pkt. 6.1:

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

§ 1

Det er mellem parterne aftalt, at Finansministeriets vurdering af, om de tværgående faglige synergier gør sig gældende med særlig vægt i enkeltsager overdrages til de enkelte kunder.

Som følge heraf er det fremover kunderne selv, der i enkeltsager vurderer, om grundlaget for at bruge anden advokat er til stede, jf. kontraktens pkt. 6.1.

Vejledning om betydningen af denne ændring kan bl.a. findes i "Vejledning til brug af andre advokater ved køb af juridiske tjenesteydelser" fra juni 2017 fra den daværende Moderniseringsstyrelse (nu Økonomistyrelsen).⁶

6.2 Styrelsens vurdering

De statslige institutioner er som udgangspunkt forpligtede til at anvende Kammeradvokataftalen ved køb af juridiske tjenesteydelser. Aftalen giver imidlertid staten frihed til at anvende andre advokater i enkeltsager i de tilfælde, hvor de tværgående faglige synergieffekter, som ligger til grund for en samlet kammeradvokatordning, ikke gør sig gældende med særlig vægt.

Spørgsmålet er derfor i første række, om Innovationsfonden er omfattet af Kammeradvokataftalen.

Af pkt. 4 i Kammeradvokataftalen fremgår, at kontrakten skal anvendes af "Statsinstitutioner, dvs. institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen" Det er således obligatorisk for sådanne institutioner at anvende Kammeradvokaten.

⁶ Vejledning til brug af andre advokater ved køb af juridiske tjenesteydelser – juni 2017: https://oes.dk/media/15100/vejledning_til_brug_af_anden_advokat.pdf

I vejledning til køb af juridiske tjenesteydelser ved Kammeradvokaten fra juli 2015 fremgår, at statslige institutioner skal forstås som *"de institutioner, der ikke har en formue, der er adskilt fra statskassen, dvs. samtlige ministerier, underliggende styrelser og tilhørende institutioner samt institutioner, der er optaget på Finansloven på lige fod med disse"*

Det fremgår af § 1, stk. 1 og 2, i lov om Danmarks Innovationsfond, at fonden er et uafhængigt organ inden for den statslige forvaltning og fondens virksomhed finansieres ved bevillinger på de årlige bevillingslove.

Innovationsfonden er en statslig institution optaget på finansloven, jf. § 19.44.01. Danmarks Innovationsfonds uddelinger (reservationsbevilling) og § 19.44.02. Danmarks Innovationsfonds sekretariat (reservationsbevilling)

Det er således styrelsens vurdering, at Innovationsfonden er omfattet af Kammeradvokataftalen og dermed som udgangspunkt forpligtet til at anvende Kammeradvokaten ved køb af juridiske tjenesteydelser, jf. også notat af 18. januar 2016 fra den daværende tilsynsmyndighed (Styrelsen for Forskning og Innovation), som på daværende tidspunkt blev sendt til Innovationsfonden.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Spørgsmålet er dernæst, om fondens aftale med Norrbom Vinding er omfattet af Kammeradvokatens varslingsregler.

Af Kammeradvokataftalens pkt. 6.1 fremgår, at der er tale om en eksplicit ændring i statens indkøbsstrategi, når det besluttes, at Kammeradvokaten ikke længere som hovedregel skal varetage en kundes opgaver på et sagsområde, og at sådanne ændringer skal varsles. Som eksempel nævnes bl.a. en institutions beslutning om, at juridiske opgaver på et sagsområde fremadrettet skal løses af andre advokater end Kammeradvokaten, jf. allonge til Kammeradvokataftalen som overlod vurderingen heraf til den enkelte institution og ikke som tidligere Finansministeriet.

I sagen er fremlagt et svar fra Økonomistyrelsen af 15. juni 2020, hvor det i overensstemmelse med Kammeradvokataftalens pkt. 6.1. fremgår, at statslige institutioner kan anvende en anden advokat i tilfælde, hvor de tværgående faglige synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt:

Statslige institutioner har mulighed for at anvende anden advokat, hvor de tværgående faglige synergier ikke gør sig gældende med særlig vægt. Anvendelsen af anden advokat kan fx ske på enkeltsagsbasis eller ved anvendelse af fagopdelte eller geografisk opdelte kontrakter.

Innovationsfonden har sin redegørelse af 3. september 2020 anført, at fonden fortsat anvender Kammeradvokaten og henviser til en konkret sag, som efter det oplyste blev påbegyndt i 2019. Innovationsfonden har endvidere oplyst, at fonden får bistand i statsstøtteretlige spørgsmål fra en anden advokat.

Det fremgår af ramme- og samarbejdsaftalen mellem Innovationsfonden og Norrbom Vinding, at aftalen indebærer Norrbom Vindings daglige og generelle juridiske bistand til Innovationsfonden. Følgende fremgår bl.a. af aftalen:

"Som led i en strategisk beslutning har Innovationsfonden ønsket at outsource de daglige juridiske opgaver. I den forbindelse har parterne aftalt, at de daglige juridiske opgaver indtil videre outsources til Norrbom Vinding.

Det fremgår også af aftalen, at:

"Advokat [...] tilknyttes fra Norrbom Vinding side fast opgaven med at varetage Innovationsfondens daglige juridiske opgaver - i det han i relevant omfang vil blive bistået af advokat [...] eller andre af Norrbom Vinding jurister, såfremt de har en særlig kompetence, som sikrer en mere effektiv løsning af en konkret problemstilling."

Styrelsen tager det som udtryk for, at Norrbom Vinding generelt skal varetage Innovationsfondens juridiske opgaver. Dette understøttes af, at fonden som følge af en strategisk beslutning samtidig har valgt at nedlægge den interne juridiske funktion i fonden. Som aftalen med Norrbom Vinding er formuleret, må styrelsen konkludere, at Innovationsfonden hermed har besluttet, at Kammeradvokaten ikke længere som hovedregel skal varetage løsningen af Innovationsfondens daglige juridiske opgaver.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Fonden anfører derudover i redegørelse af 3. september 2020, at Kammeradvokaten som følge af pkt. 4 i Kammeradvokataftalen skulle være afskåret fra at yde juridisk bistand i forhold til fondens forretningsorden:

Ovennævnte institutioners adgang til at anvende kontrakten omfatter ikke advokatbistand vedrørende ovennævnte institutioners forhold til statsinstitutioner, herunder i forhold til ovennævnte institutioners ressortministerium.

Kammeradvokaten kan ikke i sin øvrige virksomhed bistå ovennævnte institutioner i sager vedrørende forhold til statsinstitutionerne.

Efter det oplyste skulle dette bl.a. være baggrunden for, at Norrbom Vinding i første halvdel af 2020 bistod med udarbejdelsen af fondens forretningsorden af 30. juni 2020.

En forretningsorden vedrører helt primært de interne arbejdsgange i fonden, og Kammeradvokataftalen er efter styrelsens vurdering ikke til hinder for, at Kammeradvokaten rådgiver fonden herom.

Efter styrelsens vurdering er ovennævnte undtagelse i Kammeradvokataftalen endvidere møntet på øvrige institutioners adgang (men ikke pligt) til at anvende Kammeradvokaten med det formål at undgå interessekonflikter. Hvad angår sådanne institutioners forhold til statslige institutioner, herunder i forhold til disse institutioners ressortministerium vil disse institutioner dermed ikke kunne anvende Kammeradvokaten. Efter styrelsens vurdering er ovennævnte undtagelse i Kammeradvokataftalen således ikke relevant for statslige institutioner, som Innovationsfonden, der som hovedregel skal anvende Kammeradvokaten.

På baggrund af sagens oplysninger, herunder særligt at ramme- og samarbejdsaftalen med Norrbom Vinding vedrører daglig og generel juridisk bistand til Innovationsfonden, og at aftalen blev indgået samtidig med, at fonden valgte at nedlægge

fondens interne juridiske funktion, fremstår det for styrelsen som om, at Innovationsfonden generelt har fravalgt Kammeradvokaten til fordel for Norrbom Vinding.

Efter Kammeradvokataftalens pkt. 6.2 gælder, at Finansministeriet (Økonomistyrelsen) ved en beslutning om, at Kammeradvokaten ikke længere som hovedregel skal varetage en kundes opgaver på et sagsområde, skriftligt skal oplyse Kammeradvokatens ledelse om en sådan ændring i statens indkøbsstrategi med et varsel på løbende år plus et år.

Styrelsen anmoder på denne baggrund Innovationsfonden om, at fonden tager kontakt til Økonomistyrelsen med henblik på endelig udredning af ovenstående problemstillinger, herunder igangsættelse af en evt. varsling af Kammeradvokaten. Innovationsfonden bedes underrette styrelsen løbende, og styrelsen vil følge op herpå i det løbende tilsyn med fonden.

Uddannelses- og
Forskningsstyrelsen

Den 9. februar 2021

Vicedirektør Stine Jørgensen
Uddannelses- og Forskningsstyrelsen