

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 7 april 1994

**1. Inleiding**

In het regeerakkoord 1990 is besloten dat, in het kader van het geïntegreerd subsidiebeleid, bestaande subsidieregelingen worden doorgelicht en getoetst aan criteria van actualiteit, effectiviteit en doelmatigheid. Ook **de overheidsfinanciering van TNO** werd aan zo'n heroverwegingsonderzoek onderworpen. Daarbij is uitgegaan van de TNO-wet van 1985. Het defensie-onderzoek dat bij TNO wordt uitgevoerd heeft daarin een aparte status.

Tussen november 1992 en april 1993 heeft de ambtelijke werkgroep Heroverwegingsonderzoek Subsidies TNO (HO-TNO) het onderzoek uitgevoerd. Het doel van het onderzoek was «om met inachtneming van het door de regering onderschreven strategisch plan van TNO en in het licht van de centrale plaats van TNO in de toegepaste kennisinfrastructuur, de financieringswijze en meer in het bijzonder de huidige verdeling van de basis- en doelfinanciering over de departementen, te toetsen.

Daarnaast dient het onderzoek in aansluiting op hetgeen voor de doelfinanciering van het Ministerie van Defensie reeds is geschied in het Heroverwegingsonderzoek «Onderzoeks- en ontwikkelingsuitgaven Defensie» aandacht te schenken aan de effectiviteit en doelmatigheid van de verdeling van de rijksmiddelen over basis- en doelfinanciering enerzijds en projectbijdragen anderzijds. In de beleidsvarianten van dit onderzoek zal niet worden voorgesteld om op het totaal van de huidige overheidsbijdragen aan TNO te bezuinigen».

De werkgroep HO-TNO hield o.a. rekening met aspecten als de eerstverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, ook in juridische zin, voor de organisatie TNO als geheel, de medeverantwoordelijkheid van de departementen, hun bestuurlijke en financiële relaties met TNO, de afstemming tussen vraag en aanbod, de noodzaak tot flexibiliteit, en de verschillende verwachtingspatronen. Dit

leidde tot de uitwerking van drie beleidsvarianten om in organisatorisch en financieel opzicht de relaties van de overheid met TNO te actualiseren:

1. versterking van het huidige stelsel, waarbij aanbevelingen worden gegeven om de bestaande diversiteit te verhelderen die zich voordoet in het (financiële) omgangspatroon van TNO met de afzonderlijke bij TNO betrokken departementen.

2. concentratie van de aansturing van TNO bij O&W, Defensie en EZ. De werkgroep HO-TNO heeft voorstellen gedaan voor een administratief duidelijke en overzichtelijke relatie tussen de overheid en TNO.

3. een vergaande aanpassing van de relatie overheid-TNO, op grond van een nog uit te voeren onderzoek dat zich richt op de centrale vraag welke rechtsvorm het meest geëigend is voor het zo adequaat mogelijk functioneren van een onderzoekorganisatie als TNO.

Augustus 1993 is het rapport via de Ministerraad aan het Parlement aangeboden. Het Kabinet heeft daarbij besloten zijn standpunt op het rapport binnen drie maanden na openbaarmaking, d.w.z. voor eind november 1993, bekend te maken. De interdepartementale voorbereiding van dit standpunt heeft meer tijd geveerd dan voorzien.

In § 3 van deze brief geeft het Kabinet zijn standpunt over de uitkomsten van dit heroverwegingsonderzoek en wordt een aantal maatregelen uitgewerkt ter versterking van de doeltreffendheid van de inzet van overheidsmiddelen, zowel op korte termijn als in relatie tot de positie van TNO ook op lange termijn als moderne R&D-organisatie.

Het standpunt wordt onderbouwd in § 2, waar het Kabinet zijn visie geeft op ontwikkelingen in de bestuurlijke relatie tussen de overheid en TNO en op het belang van afstemming tussen vraag naar en aanbod van onderzoek. Daarnaast wordt het belang van de basis- en doelfinanciering onder de loep genomen. Ook de positie van TNO in het onderzoekbestel komt daarbij aan de orde. Daarbij gaat het Kabinet met name ook in op een aantal recente ontwikkelingen in m.n. de private kennismarkt en de positie van TNO daarin. Enerzijds gaan deze de scope van het Heroverwegingsonderzoek en de daarop gebaseerde voornemens te buiten; anderzijds vervullen ze het Kabinet met zorg vanuit de concurrentieslag waarin het bedrijfsleven is verwickeld. De conclusie die het Kabinet hieraan verbindt staat in § 3, blz. 10.

De Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen,  
M. J. Cohen

## 2. Uitgangspunten

### *Relatie van de overheid met TNO*

De TNO-wet van 1985 beschrijft dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, tevens belast met de coördinatie van het Wetenschapsbeleid, eerstverantwoordelijke bewindspersoon is voor TNO. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen draagt zorg voor de samenhang en doeltreffendheid van het door de regering met betrekking tot TNO gevoerde beleid. Hij treft daartoe in overeenstemming met de overige bij TNO betrokken ministers de nodige voorzieningen. Hier ligt de basis voor de medeverantwoordelijkheid van de overige ministers. Met name gaat het hier om de Ministers van Defensie, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De Minister van Financiën heeft een toetsende rol.

De bestuurlijke en financiële relatie tussen de overheid en TNO met zijn brede doelstelling verloopt door tussenkomst van de coördinerend minister voor het Wetenschapsbeleid, die behalve voor het nationale wetenschapsbeleid ook voor de samenhang met het universitaire bestel wat betreft onderwijs en onderzoek staat. De relaties met andere overheidsdepartementen zijn meer programmatisch van aard. De wederzijdse rechten en plichten op bestuurlijk en financieel terrein liggen niet alleen vast in de TNO-wet 1985, maar ook in diverse onderliggende documenten zoals de Nota Financiering TNO en het rapport Rechtspositie TNO-personeel.

De relatie die de overheid met het zelfstandige bestuursorgaan TNO heeft is al gebaseerd op een hoge mate van autonomie van TNO. Een essentiële overheidstaak blijft echter de zorg voor de kennisinfrastructuur. TNO is een belangrijk onderdeel van die kennisinfrastructuur en vormt een belangrijke schakel tussen onderzoek, bedrijfsleven en andere maatschappelijke sectoren. De omstandigheden in de directe omgeving van TNO zijn bij voortduring aan verandering onderhevig. Sedert het van kracht worden van de nieuwe TNO-wet in 1985 zijn accentverschuivingen geconstateerd in de functie die TNO vervult voor de bij TNO betrokken departementen. Recent lijken ook in de private kennismarkt belangrijke verschuivingen op te treden. Waar het nu om gaat is een actualisering van het relatiepatroon tussen overheid en TNO tegen de achtergrond van deze veranderingen in de publieke maar ook in de private kennismarkt. Het relatiepatroon tussen overheid en TNO wordt nu aangepast binnen de ruimte die de TNO-wet, die het karakter heeft van een raamwet, daartoe biedt. Dit laat onverlet het belang dat het Kabinet hecht aan een nadere beschouwing van het toekomstperspectief van publieke kennisinstellingen, w.o. TNO, in het nationale en internationale onderzoekbestel. Het Kabinet komt hierop terug in § 3.

### *Huidige visie van de overheid op de positie van TNO in het onderzoekbestel*

Het Kabinet heeft kennis genomen van de door de werkgroep HO-TNO beschreven recente ontwikkelingen op het gebied van onderzoek, wetenschap en technologie en constateert dat, om onze welvaart te behouden, bedrijfsleven, overheden en andere (maatschappelijke) organisaties dynamisch moeten reageren op de ingrijpende veranderingsprocessen in onze maatschappij.

De kennisinfrastructuur is van groeiend belang voor Nederland in economisch en sociaal opzicht. TNO vormt met zijn brede missie,

natuurwetenschappelijk onderzoek over de volle breedte van economisch en maatschappelijk belangrijke zorgterreinen, een essentieel onderdeel van die kennisinfrastructuur. De rol van TNO in al zijn diversiteit zal derhalve moeten meegroeien. Zowel in de publieke als private markt zal de organisatie maximaal moeten inspelen op mogelijkheden om het technologisch peil binnen alle segmenten van de maatschappij te verhogen.

Het Kabinet onderschrijft het oordeel van de werkgroep HO-TNO dat marktorientatie en daarmee versterking van de invloed van de vraag op de programmering van onderzoek van het allergrootste belang is, zowel binnen de private als de publieke sector. Bij de uitwerking van de in § 3 beschreven maatregelen heeft het toenemende belang van aansluiting tussen vraag naar en aanbod van onderzoek dan ook centraal gestaan.

Het Kabinet onderschrijft de verschillende functies die TNO naar de mening van de werkgroep HO-TNO vervult voor O&W, Defensie, EZ, WVC en de overige departementen. De hierboven bedoelde veranderingsprocessen hebben ook invloed op deze verschillende functies. Het gaat daarbij om de functies van huislaboratorium, onderzoeklaboratorium voor de private sector en onderzoeklaboratorium voor delen van de publieke sector.

Ten aanzien van de huislaboratoriumfunctie voor de Minister van Defensie wordt het door de werkgroep HO-TNO gestelde onderschreven. Er bestaat een speciale, wettelijk bepaalde exclusieve band tussen beide partijen wat betreft het defensie-onderzoek. Deze bijzondere relatie dient gecontinueerd te worden. Dat neemt niet weg dat in een voortdurende dialoog de relatie permanent dient te worden geijkt aan de hand van de ontwikkelingen op het gebied van vrede en veiligheid en de mogelijkheden tot verdere verzakelijking.

Ten aanzien van de functie van onderzoeklaboratorium voor de private sector het volgende.

In het algemeen heeft het bedrijfsleven te maken met meer en betere (internationale) concurrenten. In Nederland zullen bedrijven vooral moeten concurreren met produkten en diensten met een hoge toegevoegde waarde. Het belang van R&D als produktiefactor en het belang van ons technologisch vestigingsklimaat nemen daardoor snel toe. Niettemin is de laatste jaren sprake van een daling van de R&D-uitgaven bij het bedrijfsleven. Tegelijkertijd is de ontwikkeling zichtbaar dat, door stijgende kosten en toenemende risico's, bedrijven hun R&D uitbesteden. Internationaal is zichtbaar dat met name de technologiegedreven ondernemingen een steeds zwaarder beroep doen op de kennisinfrastructuur. Het beleid van het Kabinet is er dan ook op gericht het technologisch vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren door versterking van de wisselwerking tussen bedrijfsleven en publieke kennisinstellingen en afstemming op marktbehoeften en door stimulering van R&D bij het bedrijfsleven.

TNO is Nederlands grootste toegepast kennisinstituut en daarmee belangrijk voor de aantrekkingskracht van het technologisch vestigingsklimaat in Nederland. Naar de mening van het Kabinet zal de mate waarin een beroep wordt gedaan op de onderzoek- en ontwikkelingsmogelijkheden van TNO door niet alleen de kleinere en middelgrote ondernemingen, maar ook de technologiegedreven grote bedrijven en zelfs de multinationals aanzienlijk moeten worden vergroot.

Te constateren valt dat TNO nu een relatief geringe rol speelt voor deze laatste categorie industriële bedrijven. In dit verband is op te merken dat

de omzet via opdrachten 73% van de omzet van het industrieel-technologisch deel van TNO uitmaakt. Daarvan betreft 36% opdrachten van Nederlandse bedrijven in de industriële en dienstensector; 15% betreft overheidsopdrachten, 4% van de opdrachten is afkomstig uit de non-profitsector en 18% komt uit het buitenland. De overheidsfinanciering (basis- en doelfinanciering tezamen) maakt 27% van de omzet uit.

Van de opdrachten van Nederlandse bedrijven in de industriële en dienstensector is 80% afkomstig van het Midden- en Kleinbedrijf (tot 500 werknemers) en 20% van de grote bedrijven (500 werknemers en meer).

Uiteraard is de relatief beperkte uitbesteding door grote bedrijven bij TNO mede een gevolg van het feit dat veel grote bedrijven eigen capaciteit voor toegepast onderzoek en produktontwikkeling hebben. Doch toenemend krijgt in deze categorie bedrijven de afweging tussen zelf doen, uitbesteden en strategische samenwerking een hogere prioriteit en vindt concentratie op kernactiviteiten plaats. Tot nu toe vindt hun uitbesteding van R&D merendeels plaats bij universiteiten en wel op het gebied van fundamenteel onderzoek. Omdat de vergelijkbare categorie buitenlandse bedrijven in veel gevallen in sterke mate profiteren van de mogelijkheden van nationale publieke kennisinstellingen, ligt hier een belangrijke uitdaging voor overheid, bedrijfsleven en TNO om eenzelfde vorm van intensieve samenwerking ook in Nederland te bevorderen en uit te bouwen.

Ten aanzien van de functie van onderzoekslaboratorium voor delen van de publieke sector kan worden opgemerkt dat ook de publieke sector zoveel mogelijk uitgaat van het toepassen van het marktmechanisme. Uiteraard blijft TNO ook in de komende jaren een belangrijke ondersteunende onderzoekorganisatie voor delen van de publieke sector. Een zakelijker relatie met de overheid houdt dan vooral in het in concurrentie verwerven van opdrachten voor contractonderzoek en dienstverlening om de marktwerking te versterken en de invloed van de vraag te vergroten. Ook wijst het Kabinet in dit verband op de consequenties van een kleiner wordende overheidsmarkt als gevolg van privatisering en verzelfstandiging van onderdelen van de overheid en de daarmee gepaard gaande concentratie op kerntaken. Dat kan ertoe leiden dat verzelfstandigde overheidsonderdelen («agencies») of zelfs private bedrijven of organisaties als opdrachtgever de plaats gaan innemen van overheidsorganisaties.

Met instandhouding van het doelfinancierings-contractmechanisme worden voor de verschillende functies in § 3 maatregelen beschreven, die moeten leiden tot versterking van de invloed van de vraag op de programmering van onderzoek.

#### *Belang van financieringsstelsel van TNO*

De overheidsbijdrage aan TNO bestaat uit basis- en doelfinanciering. Daarnaast verwerft TNO middelen uit opdrachten (van private en publieke opdrachtgevers). De basisfinanciering is op de begroting van de eerstverantwoordelijke minister voor TNO opgenomen. De doelfinanciering is opgenomen in zeven verschillende begrotingshoofdstukken van de bij TNO betrokken departementen.

Het Kabinet brengt de ratio in herinnering die ligt achter het karakter van het financieringsstelsel voor TNO van basis- en doelfinanciering en inkomsten uit opdrachten. Beoogd werd een coherent geheel van financieringsstromen voor verschillende fasen in programmering van het onderzoek en voor intensivering van de wisselwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, gericht op goede afstemming tussen vraag en

aanbod. Het financieringsstelsel is vastgelegd in door het parlement gesanctioneerde documenten, waarin de volgende definities voor basis- en doelfinanciering zijn gehanteerd:

- Basisfinanciering is bestemd voor beleidsruimte voor de Raad van Bestuur en voor grensverleggend, risicovol, funderend onderzoek (vrij speurwerk) waarvan de potentiële toepassing dusdanig ver in de toekomst ligt dat doelfinancierende departementen en opdrachtgevers (nog) moeilijk zijn te interesseren. Basisfinanciering wordt structureel beschikbaar gesteld zonder inhoudelijk/programmatische voorwaarden vooraf en door TNO intern gealloceerd.
- Doelfinanciering betreft de structurele dekking door de departementen van de integrale kosten van daartoe door de Raad van Bestuur in overeenstemming met de departementen, aangewezen (lange termijn) activiteiten op het gebied van onderzoek en kennisoverdracht vastgelegd in bestedingsovereenkomsten.

Kenmerkend voor doelfinanciering is het bestedingsgebonden karakter en de directe relatie tussen departement en TNO als uitvoerder van de overeengekomen werkzaamheden. De middelen zijn voor besteding bij TNO geoormerkt op structurele basis. Beleidsmatig wordt doelfinanciering gekenmerkt door

- het programmatische karakter van de werkzaamheden,
- de duur van de programma's (in het algemeen meerjarig)
- de intermediaire positie tussen basisfinanciering enerzijds en opdrachten en bijdragen anderzijds.

Voor Defensie geldt een afwijkende situatie.

Het Kabinet meent dat de ratio achter het huidige financieringsstelsel nog steeds geldt.

Centraal in het overheidsfinancieringsstelsel voor TNO staat kennisvernieuwing. Financiering van strategisch onderzoek, waarmee op den duur nieuwe commerciële toepassingen kunnen worden ontwikkeld, blijft naar de mening van het Kabinet nodig en dient een structureel karakter te hebben. De omvang ervan zou in principe kunnen toenemen naarmate de onderzoekinstelling in staat blijkt de markt (privaat en publiek) succesvol te bedienen. In dit verband neemt het Kabinet met interesse kennis van het financieringsprincipe bij het Fraunhofer Gesellschaft, waarbij een koppeling bestaat tussen opdrachtfinanciering en doelfinanciering.

De ontwikkeling van behoeften aan onderzoekcapaciteit voor innovatie en voor onderbouwing van beleidsmaatregelen is dynamisch. De vraag naar onderzoek wijzigt voortdurend en het financieringssysteem moet daarop flexibel kunnen inspelen, rekening houdende met de noodzaak van continuïteit voor de organisatie. Het huidige overheidsfinancieringsstelsel voor TNO biedt die mogelijkheid omdat binnen het totaalbudget tot een andere verdeling van doelfinancieringsmiddelen over de departementen kan worden overgegaan. Essentieel daarbij is dat ook bij de TNO-doelfinanciering van de verschillende departementen de werkelijke (markt)vragers van de kennis, intensiever bij de programmatische invulling van de doelfinanciering wordt betrokken. Dit betreft zeker ook de andere gebruikers van en belanghebbenden bij het onderzoek (zoals het bedrijfsleven) dan de departementen zelf.

### **3. Standpunt**

De werkgroep HO-TNO heeft drie beleidsvarianten ontwikkeld. Centraal daarin staat het ontwikkelingsproces naar een nog zakelijker relatie tussen de overheid en TNO. De dialoog op hoofdlijnen dient te worden versterkt om de positie van TNO in het nationale onderzoekbestel helder te krijgen en te houden. TNO zelf staat uiteraard ook niet stil. Inmiddels is een structuurwijziging doorgevoerd, die heeft geleid tot een plattere organi-

satie. Centraal in de organisatieveranderingen staan actualiteit, doelmatigheid en effectiviteit.

In het nu volgende geeft het Kabinet zijn standpunt op de onderscheiden varianten, waarbij het zich gebaseerd heeft op de hiervoor weergegeven uitgangspunten. Daarbij maakt het Kabinet met de werkgroep HO-TNO onderscheid tussen de varianten A en B, en variant C. De varianten A en B hebben beide betrekking op verbeteringen in de interactie tussen vraag en aanbod die op korte termijn realiseerbaar zijn. Variant C heeft betrekking op de lange-termijnpositie van onderzoekinstellingen als TNO als onderdeel van de kennisinfrastructuur.

#### *Variant A Versterking van het huidige relatiepatroon tussen overheid en TNO*

Het Kabinet onderschrijft op hoofdlijnen de uitspraken die in variant A zijn gedaan. Het Kabinet is van mening dat op drie fronten het relatiepatroon moet worden versterkt.

Zowel de afstemming binnen de overheid van het beleid met betrekking tot TNO als de afstemming tussen de overheid en TNO en de afstemming tussen TNO en belanghebbenden bij onderzoek behoeft actualisering. Het Kabinet komt tot de conclusie dat het destijds gekozen financieringsstelsel van basis- en doelfinanciering en inkomsten uit opdrachten de komende tijd moet worden gehandhaafd. Het is een evenwichtige keus voor een samengaan van vernieuwingsmogelijkheden, continuïteit en marktwerking. Wel brengt het Kabinet enkele in deze paragraaf nader uitgewerkte toespisingen aan. Of het stelsel op langere termijn eventueel wijziging behoeft wil het Kabinet afhankelijk stellen van de uitkomsten van het onderzoek dat onder variant C aan de orde komt.

TNO wordt uitgenodigd om na vaststelling van dit Kabinetsstandpunt met voorstellen te komen voor implementatie van die aanbevelingen die vragen om initiatief van TNO-zijde. Deze betreffen dan het ontwikkelen van een alternatief model voor overleggremia in plaats van de programma-adviesraden en beleidscommissies, het opstellen op basis van de Strategienota en het Kabinetsstandpunt daarover van een meerjarig onderzoekprogramma voor kennisvernieuwing via de basisfinanciering en het meer aandacht dan voorheen besteden aan de bruikbaarheid voor beleid en politiek van de jaarlijkse programmatische doelfinancieringsrapportage voor de betrokken departementen.

#### *Versterking van interdepartementale afstemming en netwerkvorming*

Ook het Kabinet meent dat eenduidigheid en duidelijkheid bij gespreide verantwoordelijkheid van groot belang is en dat zowel binnen de overheid als tussen de overheid en TNO behoefte bestaat aan een goede communicatie over de (beleids)ontwikkelingen op het terrein van onderzoek, wetenschap, technologie en de sleutelrol die TNO daarbij dient te spelen.

De werkgroep HO-TNO stelt dat daartoe het wettelijk geregelde instrument, de interdepartementale werkgroep TNO (IWT), versterkt dient te worden. De IWT-leden dienen daartoe een zodanig mandaat te krijgen van hun respectievelijke ministers dat heldere afspraken kunnen worden gemaakt en nagekomen. De IWT-leden moeten daarbij invloed op de besluitvorming en sturingsmogelijkheden t.a.v. TNO binnen de betrokken departementen hebben.

Het Kabinet onderschrijft de voorgestelde versterking van mandaat voor de leden van de IWT. Het is van belang dat tussen een IWT-lid en betrokken departementale top een korte communicatielijn bestaat.

De IWT zal zich meer dan voorheen moeten toeleggen op onderwerpen van beleidsmatig of politiek belang en op het bevorderen van de samenhang in verwachtingen van en meningen over de rol die TNO moet vervullen binnen de nationale kennisinfrastructuur. Met name het punt van de gebruikersoriëntatie zal aandacht moeten krijgen. De wijze waarop het rendement van de bij TNO ontwikkelde kennis voor de samenleving en de markt kan worden verhoogd dient centraal te staan.

Een van de wettelijk opgelegde IWT-taken betreft het adviseren en informeren van het door de eerstverantwoordelijke minister aangewezen ambtelijk lid, met adviserende stem, van de Raad van Toezicht van TNO. Dit lidmaatschap wordt vervuld door de daarvoor door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aangewezen directeur-generaal. Om de IWT in staat te stellen deze taak uit te kunnen voeren en bedoeld ambtelijk lid in staat te stellen van zijn kant de IWT-leden op de hoogte te houden van voor hen van belang zijnde ontwikkelingen, is er in het verleden voorzien in de personele unie tussen beide functies. De Minister van Onderwijs en Wetenschappen heeft besloten de personele unie, die thans niet bestaat, te herstellen.

Het is duidelijk dat naast de algemene verantwoordelijkheid van O&W voor TNO met name Defensie en EZ een eigen verantwoordelijkheid voor TNO ervaren. Defensie vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de nationale vrede en veiligheid.

EZ vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het technologiebeleid en het industrie- en dienstenbeleid. Voor de andere departementen geldt vooral een meer specifieke relatie die voortvloeit uit de noodzaak van kennisopbouw ten behoeve van het departement zelf of het terrein waarvoor het departement verantwoordelijk is. Ondanks het als gevolg hiervan gegroeide verschil in attitude en betrokkenheid van departementen bij TNO, is het naar de mening van het Kabinet essentieel de band van TNO met de overheid als geheel sterk te houden. De eerstverantwoordelijke bewindspersoon zal hiertoe de noodzakelijke initiatieven op politiek en ambtelijk niveau instigeren.

#### *Afstemming tussen vraag en aanbod*

Het Kabinet onderschrijft de uitspraak van de werkgroep HO-TNO dat afstemming tussen vraag naar en aanbod van onderzoek via versterkte marktorientatie en communicatie essentieel is.

Voor dit doel bestaan bij de organisatie beleidscommissies en Programma-adviesraden (PAR's), waarin gebruikers- en doelgroepen vertegenwoordigd zijn. Het Kabinet constateert echter dat de Programma-adviesraden (PAR's) onvoldoende functioneren. Met het wegvallen van de Hoofdgroepen bij TNO zijn de PAR's inmiddels komen te vervallen. Uitzondering hierop vormt de Hoofdgroep Defensie-onderzoek.

Het Kabinet neemt de voorstellen van de werkgroep HO-TNO voor stimulering van de vraag (articulatie) en versterking van de invloed van de industriële en andere gebruikersgroepen/belanghebbenden op de programmering onverkort over. Om dit te bewerkstelligen wordt TNO uitgenodigd om een nieuwe opzet voor de bij TNO-wet voorgeschreven programma-adviesfunctie te ontwikkelen en met voorstellen te komen waarin de afstemming tussen vraag naar en aanbod van kennis centraal staat.

Ook de huidige door TNO ten behoeve van de doelfinancierings-programmering ingestelde beleidscommissies zullen gevolgen onder-



vinden van de organisatieaanpassing binnen TNO. Daarom is tussen de overheid en TNO overleg nodig over samenstelling en werkwijze van deze commissies.

In de loop van 1994 dient met de overheid overeenstemming over een krachtige, verdiepte en verbrede programma-adviesfunctie te zijn bereikt. In overleg met de Minister van Defensie zal een speciaal op de defensie-behoefte toegesneden gremium worden ontwikkeld.

#### *Verzakelijking*

Het Kabinet onderkent dat het juiste moment is aangebroken om de reeds bestaande zakelijke verhouding overheid-TNO nog verder aan te scherpen. Procedureel zal dit worden bewerkstelligd door de zogenoemde Doelsubsidienota 1985, waarin de contractuele relatie op het terrein van de doelfinanciering is uitgewerkt en die, met uitzondering van de Minister van Defensie, door alle betrokken ministers werd ondertekend, te actualiseren. Bedoelde Doelsubsidienota regelt tot in detail de procedure voor de jaarlijkse doelfinancierings- en onderzoekprogrammeringscyclus. Een tiental jaren ervaring leert dat in het huidige tijdsbestek met een procedurebeschrijving op hoofdlijnen kan worden volstaan.

Het jaarlijks ondertekenen van een contract door TNO en het betrokken departement, binnen het vierjarig kader van het regeringsstandpunt op de strategienota van TNO, zal de afsluiting moeten zijn van een programmeringsproces, waarin het initiatief door beide partijen kan worden genomen. De ene partij verbindt zich met meerjarig perspectief middelen beschikbaar te stellen en de andere partij verbindt zich tot het uitvoeren van overeengekomen onderzoek en tot verslaglegging over de onderzoekresultaten. In dit verband dient duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen beschikbaar stellen van doelfinanciering en het geven van opdrachten.

In het laatste geval wordt een opdracht gegeven en een concrete prestatie geleverd aan de private of publieke opdrachtgever; een dergelijke zakelijke overeenkomst wordt veelvuldig tussen de overheid als publieke opdrachtgever en TNO aangegaan. Daarentegen dient het beoogde doelfinancieringscontract ertoe de onderzoekprogrammering en de verwachte resultaten voor doelfinancierende departementen of andere gespecificeerde derden vast te leggen, waarbij de te ontwikkelen wetenschappelijke of technologische basis zowel een langer termijn doel als een ruimer of zelfs algemeen belang dient (zie ook de definitie van doelfinanciering bij § 2).

Het Kabinet onderschrijft de aanbeveling het uitsluitende initiatiefrecht van TNO bij doelfinancieringsprogrammering te doen vervallen waardoor het initiatief – uiteraard in overeenstemming met elkaar – van beide zijden kan komen. Bovendien wordt de aanbeveling overgenomen om, ter voorkoming van onnodige detaillering, een minimum aan te houden van f 100 000 voor door TNO uit te voeren onderzoeksprogramma's in het kader van doelfinanciering.

#### *Herverdeling van doelfinancieringsmiddelen*

Het Kabinet is van mening dat het verschijnen eenmaal per vier jaar van de Strategienota van TNO bij uitstek de gelegenheid biedt om verschuivingen in aansturing en financiering aan de orde te stellen. Om een oordeel te kunnen vellen over de actualiteit van de verdeling van doelfinanciering over departementen zal TNO worden uitgenodigd in de Strategienota aan te geven hoe de doelfinancieringsprogramma's zich verhouden tot de marktsegmenten en, gehoord de departementen,

voorstellen te doen voor eventuele herverdeling. Alvorens in het regeringsstandpunt over de Strategienota een oordeel te geven over deze voorstellen, zal aan overheidskant na verschijning van de Strategienota aan de AWT advies worden gevraagd. Omwille van de continuïteit van de organisatie kan herverdeling nooit meer dan een beperkt deel van het doelfinancieringsbudget betreffen. Het Kabinet acht daarbij een maximum van 5% per jaar van elk departementaal doelfinancieringsbudget haalbaar, gedurende elk van de vier jaren die een Strategienota bestrijkt. In totaal gaat het dan om een reallocatie in vier jaar tijd van 20% van het totale doelfinancieringsbudget, exclusief het Defensie-aandeel. De procedure om te komen tot herverdeling van doelfinancieringsmiddelen zal nader worden uitgewerkt in de geactualiseerde Doelsubsidienota.

Met betrekking tot de rapportage verzoekt het Kabinet TNO meer aandacht dan voorheen te besteden aan de jaarlijkse doelfinancieringsrapportage en aan periodieke evaluatie van de onderzoekprogramma's.

Waar het gaat om de jaarlijkse doelfinancieringsrapportage realiseert het Kabinet zich dat hierbij sprake moet zijn van een wisselwerking. De betrokken departementen dienen helder te formuleren aan welke eisen deze rapportage moet voldoen, zodat deze kan worden gebruikt om te bepalen in welke mate de in de Strategienota en het regeringsstandpunt daarover neergelegde strategische doelstellingen zijn verwezenlijkt en of de programma's voldoende marktattractiviteit kennen. Een eenduidige richtlijn voor rapportage wordt nader uitgewerkt bij de actualisatie van de Doelsubsidienota uit 1985.

Wat betreft de periodieke evaluatie van de onderzoekprogramma's en de kennisportefeuille van TNO wordt met genoegen geconstateerd dat TNO in de afgelopen jaren het initiatief heeft genomen (delen van) de kennisportefeuille op marktattractiviteit te toetsen en op basis van de uitkomsten hiervan de koers van de organisatie, daar waar nuttig en nodig, bij te stellen. Het Kabinet realiseert zich dat het hier gaat om een eigen verantwoordelijkheid van de organisatie maar beveelt aan dat TNO dit pad verder volgt.

Met betrekking tot de basisfinanciering neemt het Kabinet de aanbevelingen van de werkgroep HO-TNO onverkort over.

Dit houdt in dat TNO wordt uitgenodigd op basis van de Strategienota en het Kabinetsstandpunt daarover, op eigen initiatief een meerjarig onderzoekprogramma voor risicovolle kennisvernieuwing via de basisfinanciering op te stellen als onderdeel van het Middellange Termijnplan (MLTP). Een dergelijk programma heeft tot doel vooraf te informeren over richting en inhoud van het vernieuwend onderzoek en over de wijze waarop wordt ingespeeld op de trends in de doelfinancieringsonderzoekprogramma's. TNO zal voorts worden gevraagd doelen aan te geven die de organisatie op (middel)lange termijn wenst te bereiken en in het programma te motiveren welke doelgroepen in de toekomst gebruik kunnen maken van de te ontwikkelen kennis. Jaarlijks wordt over de voortgang gerapporteerd aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.

Wat betreft de BTW-problematiek heeft het Kabinet kennis genomen van de opmerkingen van de werkgroep HO-TNO. Besluitvorming hierover is op dit moment niet aan de orde. De mening van de werkgroep over de tarifiering wordt door het Kabinet gedeeld. (zie de aanbevelingen onder A.3.2 en A.4.2)

Ten aanzien van de concurrentiepositie kan worden opgemerkt dat naarmate er minder verschillen zijn in de positie (rechtsvorm, mate van zelfstandigheid, financiering) van de door de overheid gefinancierde

instellingen voor wetenschappelijk onderzoek en private onderzoek-instellingen, een gelijkwaardiger uitgangspositie voor deze instellingen zal ontstaan. Bij de uitwerking van variant C zal het Kabinet hier nader op terugkomen.

#### *Variant B Concentratie van de aansturing van TNO bij O&W, DEF en EZ*

Uit het rapport van de werkgroep HO-TNO blijkt dat variant B het gestelde in variant A omvat, maar verdergaat m.b.t. concentratie in het relatiepatroon bij O&W, DEF en EZ. Het inhoudelijke en financiële relatiepatroon tussen overheid en TNO zal in dit kader geen grondige wijziging ondergaan. Dit betekent dat het Kabinet op dit moment, ondanks het gestelde door de werkgroep HO-TNO, geen voorstander is van administratieve concentratie van de doelfinancieringsmiddelen van de departementen WVC, VROM, LNV, V&W en SZW bij de eerst-verantwoordelijke bewindspersoon (i.c. O&W). Voornaamste reden hiervan is het risico dat, wanneer op de betreffende departementsbegrotingen geen middelen bestemd voor TNO-bekostiging in de vorm van mede-doelfinanciering zichtbaar zijn, op termijn ook de inhoudelijke betrokkenheid van de departementen met TNO afneemt. De bestaande, in de wet- en regelgeving vastgelegde bekostigingsvoorwaarden die van toepassing zijn op het geheel van basis- en doelfinancieringsmiddelen blijven daarmee van kracht.

#### *Variant C Een vergaande aanpassing van de relatie overheid-TNO*

Onder deze variant heeft de werkgroep HO-TNO een onderzoek voorgesteld naar de wenselijkheid op lange termijn te komen tot een aanpassing van de relatie overheid-TNO. De recente ontwikkelingen in Nederland hebben het Kabinet echter tot een aangepaste actie doen besluiten.

Het zal een onderzoek laten uitvoeren naar de relatie tussen TNO, overheid en bedrijfsleven. Als reden voor dit besluit voert het Kabinet het volgende aan. Het wordt enerzijds zinvol geacht een onderzoek te doen uitvoeren naar de meest geëigende voorwaarden, w.o. de rechtsvorm en de relatie tot de overheid, waaronder TNO als moderne R&D-organisatie met de drie door de werkgroep omschreven functies zich op lange termijn – binnen de Nederlandse (en Europese) kennisinfrastructuur – kan ontwikkelen.

Anderzijds wordt het noodzakelijk geacht onderzoek te verrichten naar belemmeringen bij de benutting van kennis en bij de uitbesteding van R&D door het bedrijfsleven en naar de mogelijkheden de wisselwerking tussen bedrijfsleven en kennisinfrastructuur te versterken en te stimuleren.

In toenemende mate wordt erkend dat voor de private sector het benutten van kennis een belangrijke concurrentiefactor is.

Het gaat erom de eventuele belemmeringen weg te nemen en zodanige voorwaarden te scheppen dat de Nederlandse kennisinstellingen, waaronder TNO, bedrijven in hun concurrentie met kennis optimaal kunnen ondersteunen. Daarvoor is een zorgvuldig geschetst totaalbeeld nodig van de situatie in Nederland. Voor het onderzoek zal de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, in overeenstemming met de overige bewindslieden, voor 1 juni 1994 een externe commissie instellen, die zal worden gevraagd de diverse hiervoor aangehaalde aspecten centraal te stellen in haar onderzoek. Voorts zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan de nationale en internationale belangen van het defensie-onderzoek. De commissie zal onder een onafhankelijk voorzitterschap staan; TNO zal erin vertegenwoordigd zijn, terwijl ook het bedrijfsleven erin zal deelnemen. In overleg met TNO kan bij het

onderzoek gebruik worden gemaakt van reeds door de organisatie zelf verricht, respectievelijk in gang gezet onderzoek op dit terrein. De commissie zal worden gevraagd voor het einde van 1994 haar advies uit te brengen.

Tegelijkertijd zullen de door het Kabinet de hiervoor in het standpunt over de varianten A en B voorgenomen maatregelen door de Staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen, eveneens in overeenstemming met de overige bewindslieden en in samenwerking met TNO, worden uitgevoerd. Daarmee kunnen voor de drie functies die TNO vervult, t.w. huislaboratorium voor Defensie, onderzoeklaboratorium voor de private sector en onderzoeklaboratorium voor de publieke sector, binnen afzienbare termijn verbeteringen in de afstemming tussen vraag en aanbod worden aangebracht.

#### **4. Samenvatting van besluiten en maatregelen**

In het kader van het algemene kabinetsbeleid is tussen november 1992 en april 1993 de overheidsfinanciering van TNO aan een zogenaamd heroverwegingsonderzoek onderworpen. Daarbij is uitgegaan van de TNO-wet van 1985. De werkgroep HO-TNO heeft drie beleidsvarianten ontwikkeld om in organisatorisch en financieel opzicht de relaties van de overheid met TNO te actualiseren.

Het Kabinet is, op grond van de gehanteerde uitgangspunten, van mening dat de ratio achter het huidige financieringsstelsel nog steeds geldt. Het stelsel is een evenwichtige keus voor een samengaan van vernieuwingsmogelijkheden, continuïteit en marktwerking. Daarom gaat het Kabinet uit van het handhaven van dit stelsel.

Het standpunt samenvattend, kan worden gezegd dat het Kabinet variant A met enkele toespitsingen onderschrijft, teneinde het huidige relatiepatroon tussen de overheid en TNO te versterken en te verduidelijken. Het Kabinet zal de reeds bestaande zakelijke verhouding overheid-TNO verder aanscherpen. De volgende maatregelen worden daartoe genomen.

1. De leden van de interdepartementale Werkgroep TNO (IWT) dienen een zodanig mandaat te krijgen van hun respectievelijke ministers dat heldere afspraken kunnen worden gemaakt en nagekomen. De IWT-leden moeten daarbij invloed op de besluitvorming en sturingsmogelijkheden t.a.v. TNO binnen de betrokken departementen hebben.

2. De Minister van O&W herstelt de personele unie tussen het voorzitterschap IWT en het ambtelijk, adviserend, lidmaatschap van de Raad van Toezicht van TNO. Dit lidmaatschap wordt vervuld door een daartoe door de Minister van Onderwijs en Wetenschappen aan te wijzen directeur-generaal.

3. TNO wordt uitgenodigd een nieuwe opzet voor een krachtige programma-adviesfunctie te ontwikkelen waarbij de relatie en afstemming tussen vrager van kennis en aanbieder van kennis wordt versterkt. De huidige door TNO ten behoeve van de doelfinancieringsprogrammering ingestelde beleidscommissies moeten worden gecontinueerd.

Tussen de overheid en TNO is overleg nodig over samenstelling en werkwijze van deze commissies. In de loop van 1994 dient met de overheid overeenstemming over een verdiepte en verbrede programma-adviesfunctie te zijn bereikt. In overleg met de Minister van Defensie zal een speciaal op de defensie-behoeften toegesneden gremium worden ontwikkeld.

4. In de zogenoemde Doelsubsidienota 1985 is de contractuele relatie op het terrein van de doelfinanciering nog in detail uitgewerkt. Met uitzondering van de Minister van Defensie, werd deze nota door alle

betrokken ministers ondertekend. Een tiental jaren ervaring leert dat in het huidige tijdsbestek de nota kan worden geactualiseerd door een procedurebeschrijving op hoofdlijnen op te stellen.

5. Eenmaal per vier jaar kan bij het verschijnen van de Strategienota van TNO herverdeling van een deel van de doelfinancieringsmiddelen aan de orde worden gesteld. TNO wordt uitgenodigd om aan te geven in hoeverre de verdeling van doelfinanciering over departementen zich verhoudt tot de marktsegmenten en om voorstellen te doen voor eventuele aanpassing aan de actuele situatie door herverdeling van middelen.

6. Voorafgaand aan het regeringsstandpunt over de Strategienota, zal de overheid advies vragen aan de AWT over eventuele TNO-voorstellen voor herverdeling. Omwille van de continuïteit van de organisatie kan herverdeling nooit meer dan een beperkt deel van het doelfinancieringsbudget betreffen. Daarbij wordt een maximum van 5% per jaar van elk departementaal doelfinancieringsbudget haalbaar geacht, gedurende elk van de vier jaren die een Strategienota bestrijkt. In totaal gaat het dan om een reallocatie in vier jaar tijd van 20% van het totale doelfinancieringsbudget, exclusief het Defensie-aandeel.

7. De uitwerking van de procedure voor herverdeling van doelfinancieringsmiddelen wordt meegenomen in de geactualiseerde Doelsubsidienota. Hierin zal eveneens een eenduidige richtlijn voor rapportage nader worden uitgewerkt.

8. Het uitsluitende initiatiefrecht van TNO bij doelfinancierings-programmering komt te vervallen. Ter voorkoming van onnodige detaillering bij de invulling van doelfinancieringsprogramma's zal een minimum worden aangehouden van f 100 000 voor door TNO uit te voeren onderzoeksprogramma's in het kader van doelfinanciering.

9. TNO wordt uitgenodigd op basis van de Strategienota en het Kabinetsstandpunt daarover, een meerjarig onderzoekprogramma voor risicovolle kennisvernieuwing via de basisfinanciering op te stellen als onderdeel van het Middellange Termijnplan (MLTP). Bedoeld basisfinancieringsprogramma beoogt dan informatie te geven over richting en inhoud van het vernieuwend onderzoek. Daarbij kan TNO aangeven op welke wijze de organisatie kan inspelen op trends in de doelfinancierings-onderzoekprogramma's en welke doelen de organisatie op (middel)lange termijn wenst te bereiken. Tevens is van belang aan te geven welke doelgroepen in de toekomst gebruik kunnen maken van de te ontwikkelen kennis. Jaarlijks wordt over de voortgang gerapporteerd aan de Minister van Onderwijs en Wetenschappen.

10. Aan TNO wordt gevraagd meer aandacht dan voorheen te besteden aan de jaarlijkse doelfinancieringsrapportage en aan periodieke evaluatie van de onderzoekprogramma's.

Dit betekent dat ook de betrokken departementen helder dienen te formuleren aan welke eisen deze rapportage moet voldoen.

De doelfinancieringsrapportage is bedoeld om te bepalen in welke mate de in de Strategienota en het regeringsstandpunt daarover neergelegde strategische doelstellingen zijn verwezenlijkt en of de programma's voldoende marktattractiviteit kennen.

11. Wat betreft de periodieke evaluatie van de onderzoekprogramma's en de kennisportefeuille van TNO wordt met genoegen geconstateerd dat TNO in de afgelopen jaren het initiatief heeft genomen (delen van) de kennisportefeuille op marktattractiviteit te toetsen en op basis van de uitkomsten hiervan de koers van de organisatie, daar waar nuttig en nodig, bij te stellen. Het Kabinet beveelt aan dat TNO dit pad verder volgt.

Het Kabinet neemt met betrekking tot de varianten B en C de volgende twee maatregelen.

12. Het Kabinet laat de middelen bestemd voor bekostiging van TNO door O&W verspreid over acht departementale begrotingen.

13. O&W stelt, in overeenstemming met de overige bewindslieden, voor 1 juni 1994 een externe commissie in, waarin TNO is vertegenwoordigd en waaraan het bedrijfsleven deelneemt. De commissie zal onder een onafhankelijk voorzitterschap staan en worden gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de relatie TNO, overheid en bedrijfsleven.

Centraal in het onderzoek zullen staan:

a. de meest geëigende voorwaarden, w.o. rechtsvorm en relatie tot de overheid, waaronder TNO als moderne R&D-organisatie zich op lange termijn binnen de Nederlandse (en Europese) kennisinfrastructuur – kan ontwikkelen.

b. Het in kaart brengen van de belemmeringen bij de benutting van kennis en de uitbesteding van R&D door het bedrijfsleven en het formuleren van randvoorwaarden om eventuele belemmeringen weg te nemen en de wisselwerking tussen kennisinstellingen en bedrijven te versterken en te stimuleren.

N.B. de voorheen gehanteerde terminologie «basissubsidie en doelsubsidie» is op grond van de op 1 januari 1994 van kracht geworden Algemene Wet Bestuursrecht gewijzigd in basisfinanciering en doelfinanciering.