



Reactie op Strategisch Plan TNO 1999-2002

maart 1998

Javastraat 42
2585 AP Den Haag
Tel. 070 - 3639922
Fax. 070 - 3608992
e-mail: secretariaat@AWT.nl
<http://www.awt.nl/>

Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Beoordelingskader	7
2.1	Uitgangspunten voor het beleid	8
2.2	Beoordelingspunten	9
3.	Reactie op strategienota TNO	11
3.1	Huidige strategienota in vergelijking met de vorige	11
3.2	Aandachtspunten	12

Inleiding

Op 25 februari jl. heeft TNO haar Strategisch Plan 1999 - 2002 uitgebracht. De overheid heeft zich verplicht binnen twee maanden haar reactie te geven op het plan. Ter voorbereiding van haar reactie heeft de overheid de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) gevraagd om zijn licht over het plan te laten schijnen.

In zijn reactie gaat de Raad eerst nader in op de punten waarop zijns inziens de overheid het Strategisch Plan zou moeten beoordelen. Hij bouwt hierbij voort op zijn advies over de relatie overheid-TNO dat in april 1995 is uitgebracht in reactie op de toenmalige Strategienota van TNO¹, alsook op zijn recent uitgebrachte advies over de grote technologische instituten (gti's)². Daarna geeft de Raad op bedoelde aspecten zijn observaties over de nu voorliggende Strategienota van TNO.

¹ *Advies over de relatie overheid-TNO*, AWT-advies nr. 21. Den Haag, april 1995.

² *Het nut van de grote technologische instituten*, AWT-advies nr. 32. Den Haag, februari 1998.

Het onderzoeklandschap is ruwweg op te delen in de publieke en de private kennisinfrastructuur. Bij de private kennisinfrastructuur ligt het zwaartepunt bij het bedrijfsleven. De publieke kennisinfrastructuur betreft met name de universiteiten en daarnaast nog een groot scala aan (semi-)publieke onderzoeksinstituten, waaronder TNO.

De universiteiten hebben een brede missie op onderzoeksgebied, gekoppeld aan de taak tot het opleiden van een breed spectrum aan academisch gevormden; het desbetreffende onderzoek heeft in het algemeen een sterk fundamenteel karakter. De bovenbedoelde niet-universitaire onderzoeksinstituten hebben in het algemeen een specifiek, beperkt aandachtsgebied; te denken is hierbij aan bijvoorbeeld het NIVEL op het gebied van de eerste-lijngezondheidszorg, de gti's en dergelijke. TNO is de enige organisatie zonder enige gebiedsbeperking in zijn missie-statement; TNO kan zich in principe op het gehele brede spectrum bewegen. Dat TNO deze pretentie ook in belangrijke mate heeft, wordt geïllustreerd door de onderstreping in het Strategisch Plan van de nationale rol voor TNO: TNO wordt daar gepositioneerd als 'de R&D-afdeling van de B.V. Nederland'. Sommige landen kennen vergelijkbare instituten als TNO, maar relatief gezien is TNO zeer omvangrijk. Als illustratie: TNO heeft een personele bezetting van 4400 en streeft naar een personeelsbestand in 2002 van 5000. Het Fraunhofer Gesellschaft in Duitsland heeft een personeelsbezetting van circa 6100; gecorrigeerd voor defensie is TNO zelfs groter dan haar Duitse pendant.

De overheid subsidieert bovengenoemde (semi-)publieke instituten met daarbij de vaststelling van de respectieve missies. De beoordeling van de overheid moet zich in de ogen van de Raad concentreren op de missievervulling en de besteding van de subsidies.

Voor de onderzoeksinstituten heeft de Raad in zijn gti-advies een onderscheid gemaakt tussen taak- en marktorganisaties. Een taakorganisatie heeft tot taak om op haar missiegebied nieuwe kennis en technologie te ontwikkelen, uiteraard zo veel als mogelijk in samenspraak met de (beoogde) doelgroepen. Een marktorganisatie heeft tot taak om zoveel als mogelijk op basis van bestaande kennis, in te spelen op de behoeften van zijn afnemers; zo'n instituut moet wel enige ruimte hebben voor eigen kennisontwikkeling om ook in staat te zijn in de toekomst op de marktvragen te kunnen inspelen (*technology readiness*). TNO is vanuit deze optiek een hybride organisatie. Met name TNO-Defensie is te karakteriseren als een taakorganisatie: het Ministerie van Defensie ziet TNO-Defensie als zijn huislaboratorium. De beoordeling aangaande de besteding van de doelsubsidie en van de resultaten ligt bij Defensie. De rest van TNO ziet de Raad als een marktorganisatie; dat deel van TNO moet uiteindelijk worden beoordeeld op basis van zijn succes op die markt.

2.1 Uitgangspunten voor het beleid

De AWT kiest bij de invulling van het overheidsbeleid ten aanzien van TNO voor de navolgende uitgangspunten:

- een onderzoekorganisatie zal nauwelijks kunnen bestaan, wanneer zij uitsluitend is aangewezen op onderzoekcontracten met opdrachtgevers. De markt is, algemeen gesproken, wel bereid te betalen voor de direct voor haar relevante onderzoeksvragen, maar niet om nu te betalen voor strategisch onderzoek dat nodig is om ook in de toekomst adequaat op de marktvraag te kunnen inspelen. Daarvoor is de tijdhorizon voor de meeste opdrachtgevers te kort: het is te onzeker wanneer de revenuen beschikbaar komen en voor wie. Voor de maatschappij als geheel gezien is het evenwel van groot belang dat de kennisinfrastructuur ook in de toekomst in staat is om adequaat op de marktvragen te kunnen inspelen. Vandaar dat de overheid een rol heeft in de financiering van dit onderzoek, zodat het instituut ook op de toekomst is voorbereid (*technology readiness*);
- de financiering van zulk strategisch onderzoek moet bij voorkeur gebeuren via de vraagzijde c.q. de doelgroep van dit type onderzoek. Subsiëring van onderzoek ten behoeve van het bedrijfsleven kan dan ook het beste plaatsvinden via de bedrijven: financiering van de vraag. De overheid heeft een eigen verantwoordelijkheid voor een op de toekomst gerichte onderzoekcapaciteit die in staat is op de gebieden van staatszorg de vragen van vandaag en morgen op te pakken. De omvang, oriëntatie, taakopdracht en locatie van die onderzoekcapaciteit zijn ter beoordeling van het desbetreffende vakdepartement;
- stimulering van de vraagzijde mag niet gepaard gaan met verplichte winkelen bij een specifiek onderzoeksinstituut. Het doel is de positie van de kennisbehoefte te versterken en die moeten dan ook daar terecht kunnen waar ze het beste geholpen worden;
- in bepaalde gevallen kunnen er kennisgebieden zijn die in de toekomst kansen lijken te bieden voor (delen van) het Nederlandse bedrijfsleven maar waarvoor nog geen concrete vraag naar onderzoek bestaat. In zulke gevallen zijn er argumenten voor enige aanbodfinanciering om kennisinstellingen, waaronder ook TNO, in staat te stellen nieuwe technologieën en/of nieuwe markten te exploreren. Voorwaarde hierbij is wel dat de aanbodfinanciering uitsluitend wordt aangewend voor de exploratie van dergelijke met name genoemde activiteiten en dat achteraf verantwoording over de besteding van die middelen wordt afgelegd.

De AWT ziet voor de overheid als toetsingselementen voor het Strategisch Plan: de missie-invulling van TNO, alsook de omvang en de besteding van de subsidies aan TNO.

Bij de *missie-invulling* gaat het om de navolgende aspecten:

- de relatie met de activiteiten van de andere instituten in de publieke kennisinfrastructuur: is het vanuit nationaal oogpunt efficiënt dat TNO een bepaalde activiteit oppakt of is wellicht een ander instituut een meer geëigende plaats?
- de relatie met de activiteiten in de private sector; het gaat dan om de vraag naar oneigenlijke concurrentie;
- de relatie met het buitenland; in hoeverre dragen de activiteiten buitenslands bij aan de missieinvulling van het instituut?

Voor de *subsidie-invulling* is het goed de verschillende rollen van de overheid ten aanzien van de publieke kennisinfrastructuur te onderscheiden:

- als hoeder van de kennisinfrastructuur: het is een taak van de overheid om zorg te dragen dat de kennisinfrastructuur in ons land zodanig is dat adequaat op de vragen vanuit de markt kan worden ingespeeld;
- op bepaalde onderwerpen van staatszorg heeft de overheid een specifieke taak ten aanzien van de stimulering van kennisontwikkeling;
- de overheid heeft behoefte aan kennis en expertise ten behoeve van haar eigen beleidsuitvoering.

In de visie van de AWT wordt de eerste rol vormgegeven via de zogenoemde basisfinanciering voor TNO, de tweede via de zogenoemde doelfinanciering en de derde via opdrachtfinanciering.³

In het kader van de beoordeling van de strategienota gaat het met name om de basis- en doelfinanciering: passen de bestedingen van die subsidies in de missie van TNO, en wat wordt beoogd zodat hier te zijner tijd ook op kan worden getoetst? De Raad is van mening dat het primaat voor de besteding van de basissubsidie bij TNO moet liggen; de overheid toetst op relevantie voor de missie, waarbij ze in ogenschouw moet nemen wat elders binnen de kennisinfrastructuur al aan kennis en kunde beschikbaar is. Bij de doelsubsidie moet het primaat bij de vakdepartementen liggen. Het desbetreffende vakdepartement moet aangeven wat er moet gebeuren, wat de doelstellingen zijn en waarop te zijner tijd wordt afgerekend.

³ de behoefte van de overheid aan kennis en expertise op defensiegebied wordt niet gefinancierd met opdrachtenonderzoek, maar via de zogenoemde doelfinanciering van defensie.

Reactie op strategienota TNO

3

Huidige strategienota in vergelijking met de vorige

3.1

In zijn hiervoor genoemd advies over de vorige strategienota van TNO heeft de AWT toen met instemming kennis genomen van de positiebepaling van TNO als een marktgeoriënteerde organisatie. Hij constateerde toen dat de consequenties hiervan nog onvoldoende waren terug te vinden in de nota en in de (financiële) relatie van de overheid met TNO. Hij onderstreepte dat TNO geen doel is maar een middel. Het doel moet zijn een versterking van de kennisintensiteit van overheid en bedrijfsleven. TNO eiste voor zichzelf in dit veld een zeer centrale rol op. De Raad kon die ambitie zeker waarderen, maar vond dat zo'n rol niet verkregen moest worden door een speciale voorkeursbehandeling door de overheid, maar op basis van competitie. Destijds was de rode draad van het AWT-advies dat bij de financiering van organisaties als TNO de doelgroep van het onderzoek zoveel als mogelijk de besteding van de middelen moest bepalen. Hij deed eertijds drie concrete aanbevelingen:

- a maak de vakdepartementen expliciet verantwoordelijk voor het strategisch onderzoek op de hen regarderende gebieden van staatszorg. De consequentie hiervan is dat de departementen niet verplicht zijn een vastgesteld bedrag (TNO-doelfinanciering) bij TNO te besteden. De vakdepartementen moeten zelf de omvang, de aard van de besteding en de bestemming van het door hen gewenste onderzoek bepalen, waarbij TNO een van de gegadigden is;
- b verander de bestaande EZ-doelfinanciering van een aanbodfinanciering naar een vraagfinanciering: subsidieer bedrijven, wanneer zij strategisch onderzoek uitzetten bij de kennisinfrastructuur. Op die manier komt overheidsgeld via het bedrijfsleven bij de kennisinfrastructuur terecht. TNO is dan één van de kennisaanbieders;
- c laat TNO met betrekking tot de basisfinanciering de besteding daarvan aangeven in een strategisch plan dat vervolgens door de Minister van OCenW moet worden goedgekeurd.

De Raad constateert dat de onderhavige strategienota van TNO op een aantal punten duidelijk is opgeschoven in de hierboven bedoelde richting. Zo is nu een inzicht gegeven in de besteding van de basisfinanciering en de te bereiken doelstellingen. De overheid kan TNO hier te zijner tijd op aanspreken en bij het al of niet bereiken van de doelstellingen consequenties trekken wat betreft de omvang van de basisfinanciering.

De Raad constateert ook dat wat betreft de EZ-financiering een verschuiving plaatsvindt van een aanbod- naar een vraagfinanciering. TNO moet het belang van de onderwerpen nu bewijzen met co-financiering vanuit bedrijven. Dit is natuurlijk niet van de een op de andere dag waar te maken, maar TNO is, naar de Raad meent, hiermee duidelijk op de goede weg. Het blijft echter nog wel een vorm van verplichte winkelnering bij TNO.

3.2 Aandachtspunten

De Raad heeft verder niet de indruk dat de andere vakdepartementen de rol spelen die hij meent dat ze moeten spelen. De situatie is zeker beter dan vroeger. Aanvankelijk - tot medio jaren '80 - was er geen onderscheid tussen basis- en doelsubsidie; er was één (grote) basissubsidie en de vakdepartementen hadden geen invloed op de besteding van die subsidie. Met de invoering van het doelsubsidiesysteem is de situatie gewijzigd. De vakdepartementen hebben nu de mogelijkheid om via hun doelsubsidie invloed uit te oefenen op de besteding van de middelen. Dit gebeurt ook wel. Maar de Raad meent dat de departementen nog onvoldoende op het vinkentouw zitten wat betreft de doelstellingen van 'hun' doelsubsidies.

De Raad zal op deze punten nader ingaan in de volgende paragraaf.

Tegen de achtergrond van het bovenstaande wil de Raad de navolgende punten onder de aandacht van de overheid brengen:

- omvang basissubsidie,
- besteding basis- en doelsubsidie.

Omvang basissubsidie

Zoals in het voorafgaande reeds is vermeld, zal een onderzoeksinstituut moeilijk, zo niet onmogelijk, kunnen bestaan zonder een vorm van subsidie. De markt laat het op vele terreinen kennelijk (nog) niet toe dat in de kosten voor opdrachtonderzoek ook verdisconteerd wordt de kosten die (in het verleden) zijn gemaakt ten behoeve van de kennisopbouw. Zonder subsidie is het moeilijk een *technology readiness* op te bouwen waarmee ook in de toekomst adequaat op marktvragen kan worden ingespeeld. Het is wel in het belang van onze samenleving dat zo'n kennisinfrastructuur beschikbaar is. Vandaar de rechtvaardiging voor enige overheidssubsidie.

De basisfinanciering is bedoeld om het instituut in staat te stellen zich op de toekomst voor te bereiden. Het primaat voor de besteding van deze middelen moet bij TNO liggen. TNO moet uiteindelijk ook worden afgerekend op basis van zijn succes op de markt. De overheid moet alleen (vooraf) toetsen of de invulling van de subsidiebesteding valt binnen het missiegebied. Zoals al eerder is aangegeven, is de missie van TNO niet restrictief; de overheid moet in haar beoordeling van de besteding van de subsidie echter wel in het oog houden of een bepaalde invulling wel efficiënt is, gelet op de activiteiten van andere onderzoeksinstituten, al of niet in de publieke kennisinfrastructuur. Op die besteding komt de Raad verderop terug.

Naast de vraag naar de besteding van de basisfinanciering, is er ook de vraag naar de gewenste omvang van de basissubsidie. Idealiter moet de gevraagde subsidieaanvraag mede beoordeeld worden in het licht van de prestaties uit het verleden: de inzet op de verschillende gebieden, de beoogde doelstellingen en wat daarvan is terechtgekomen. Dit is nu nog niet mogelijk omdat de vorige strategienota zo'n concretisering niet biedt. Met de concretisering zoals nu gegeven in de voorliggende nota, is in de toekomst zo'n soort toetsing op de effectiviteit van de basissubsidie in principe wel mogelijk.

In haar strategienota pleit TNO niet voor meer subsidie; ze wil zich inzetten om haar marktomsatz in de komende periode aanmerkelijk te vergroten zonder extra subsidie. Dat is aan één kant mooi, maar het laat onverlet de vraag of de huidige omvang van de subsidie adequaat is. De Raad wil hier de volgende opmerkingen bij maken:

- de basisfinanciering voor 2002 is in de nota begroot op f 140 mln. per jaar. In de jaren tot 1997 is steeds als basisfinanciering opgevoerd een bedrag van circa f 110 mln. per jaar. De laatste jaren is bij dit bedrag f 26 mln. per jaar toegevoegd voor de zogenoemde uitverdieneffecten: kosten verbonden aan het (vervroegd) uittreden van personeel. De Raad kan zich goed voorstellen dat voor reorganisaties additionele middelen worden verstrekt, maar dat kan geen structureel karakter hebben. Het pleidooi voor een basissubsidie van f 140 mln. per jaar is dus in feite een structurele verhoging van de basissubsidie ten behoeve van de kennisontwikkeling. De Raad mist hiertoe een goede argumentatie. TNO voert aan dat extra subsidie voor kennisontwikkeling nodig is om nieuwe gebieden te betreden en zo de gewenste groei te realiseren. Dit overtuigt de Raad niet. Hij constateert dat het overgrote deel van de subsidie wordt gebruikt voor het instandhouden van de kennis op markten waarop TNO al actief is. Op deze gebieden - als TNO zich daar een reputatie heeft verworven - moet het mogelijk zijn een deel van de middelen voor kennisopbouw in de contractprijzen te verdisconteren. Dit geeft binnen bestaande budgetten weer ruimte om nieuwe mogelijkheden te exploiteren;
- de Raad heeft eerder de indruk dat de basissubsidie van f 112 mln. per jaar al aan de hoge kant is. Hij ziet dit mede in het licht van de subsidiebedragen die TNO al langs andere wegen van de overheid krijgt voor het opbouwen van zijn kennispotentieel. Dit betreft de doelsubsidies, circa f 230 mln. per jaar inclusief defensie (exclusief defensie is dit f 135 mln. per jaar). Maar ook in de marktomsatz, zoals TNO die in de nota weergeeft, zitten substantiële subsidiebedragen, voor specifieke projecten, van de nationale overheid en van de EU, samen ook nog eens circa f 50 mln.⁴ Hij zal dit hierna nader toelichten.

Het is uit de aard der zaak niet mogelijk om exacte berekeningen te maken die eenduidig leiden tot een precies bedrag voor de benodigde subsidie. Te weinig subsidie geeft TNO onvoldoende mogelijkheden voor kennisontwikkeling, waardoor TNO zich niet meer kan onderscheiden van een ingenieursbureau; en daar is TNO niet voor bedoeld. Te veel subsidie houdt TNO te veel van de markt weg. TNO is geen taakorganisatie in de zin van de taak eigen technologie te ontwikkelen in de verwachting die te zijner tijd te vermarkten; TNO is bedoeld als marktorganisatie die moet inspelen op de behoeften van de markt.

TNO gaat ervan uit dat circa 25% van de omzet beschikbaar moet zijn voor kennisontwikkeling. Zo'n percentage leidt volgens de berekeningen van TNO, waarbij de doelsubsidies zijn verdisconteerd, tot een basissubsidie van f 140 mln. per jaar. De Raad wil in eerste instantie die 25% niet betwisten: als totaal van de basis- en doelsubsidie voor kennisontwikkeling, klinkt zo'n percentage op voorhand niet onredelijk. Te zijner tijd is, met de gegeven

⁴ gegevens op verzoek van de AWT verstrekt door TNO.

concretisering in de huidige strategienota in doelstellingen per gebied, toetsing mogelijk en kunnen conclusies getrokken worden voor de omvang en besteding in de basissubsidie. Dat is, zoals eerder aangegeven, nu nog niet mogelijk.

De Raad wil nog wel enkele kanttekeningen plaatsen bij de berekeningen van TNO die hem hebben geleid tot de conclusie dat de basissubsidie aan de hoge kant is.

- TNO neemt in het bedrag voor de kennisontwikkeling niet mee Defensie. De Raad heeft er geen bezwaar tegen als de defensiepool apart wordt gezet als zijnde het kennislaboratorium van het Ministerie van Defensie. Maar dan moet in zijn ogen die doelsubsidie (circa f 100 mln.) ook niet meegenomen worden in de omzet waaraan de kennisontwikkeling wordt gerelateerd. Correctie op dit punt betekent dat voor 2002 het percentage van de omzet dat beschikbaar is voor kennisontwikkeling niet 25% is maar bijna 30%.
- In de marktomzet is meegenomen een bedrag van circa f 50 mln. dat binnenkomt als projectgebonden subsidies van de nationale overheid en van de EU. Deze subsidie wordt gegeven als van kennisontwikkeling sprake is en moet dan ook opgeteld worden bij het subsidiebedrag voor kennisontwikkeling; correctie op dit punt maakt dat het percentage in de omzet beschikbaar voor (gesubsidieerde) kennisontwikkeling stijgt van bijna 30% naar 35%.
- De subsidie voor kennisontwikkeling is primair bedoeld ter ondersteuning van Nederlandse marktpartijen. Dat wil niet zeggen dat TNO niet de buitenlandse markt op zou mogen, maar daarvoor is de subsidie niet bedoeld. Die is bedoeld om TNO in staat te stellen Nederlandse marktpartijen te bedienen. Het is primair aan TNO zelf om te beoordelen of dit doel wordt gediend met activiteiten voor buitenlandse partijen. Zo is het bijvoorbeeld goed denkbaar dat een instituut van die buitenlandse markt zoveel sterker wordt, dat uiteindelijk de Nederlandse partijen beter kunnen worden bediend. Dit zal dan ook moeten blijken uit de mate waarin het instituut contractresearch van Nederlandse klanten weet te verwerven. Op dat punt moet de overheid de subsidiëring van het instituut uiteindelijk ook beoordelen. Vandaar dat de Raad de omvang van de vrije ruimte wil bezien in relatie tot de omvang van de binnenlandse markt. Vanuit deze invalshoek kijkend, is de omvang van de subsidie ten behoeve van kennisontwikkeling in relatie tot de omzet voor Nederlandse marktpartijen 43% in 2002 (uitgaande van de door TNO gegeven buitenlandse omzet in 2002 van f 170 mln.).

Bovenstaande kanttekeningen leiden de Raad tot de conclusie dat de omvang van de subsidie aan TNO aan de hoge kant is. Van instituutszijde wordt vaak aangevoerd dat de subsidiebedragen vergelijkbaar moeten zijn met wat buitenlandse onderzoeksinstituten krijgen van hun overheden, anders zou niet van eerlijke concurrentie sprake kunnen zijn. Los van de vraag of buitenlandse instituten meer subsidie krijgen of niet, spreekt zo'n argumentatie de Raad absoluut niet aan. Concurrenieren op de buitenlandse markt is geen doel op zich, zoals hiervoor is toegelicht; dus dat is geen probleem. Het zou kunnen zijn dat buitenlandse instituten, doordat ze zwaarder gesubsidieerd zijn, lagere prijzen kunnen berekenen aan Nederlandse klanten dan Nederlandse instituten. Daar is ook niets mis mee; als belastingbetalers in het buitenland Nederlandse marktpartijen indirect willen subsidiëren, dan is daar weinig bezwaar tegen.

De besteding van de basis- en doelfinanciering

Drie aspecten verdienen hier de aandacht van de overheid

- is het efficiënt dat de gewenste expertise bij TNO wordt opgebouwd, gelet op de expertise die elders binnen de (publieke) kennisinfrastructuur aanwezig is;
- vindt er oneigenlijke concurrentie plaats met de particuliere sector;
- wordt er subsidie gebruikt voor activiteiten ten behoeve van buitenlandse opdrachtgevers.

Wat het laatste punt betreft, kan de Raad hier kort zijn. In het voorafgaande, bij de beoordeling van de omvang van de basissubsidie, heeft de Raad aangegeven dat er in principe geen bezwaar is als TNO ook buitenslands zijn vleugels uitstrekt, niet als doel op zich, maar om daardoor sterker te worden en bijgevolg de Nederlandse marktpartijen beter te kunnen bedienen. Daar zal de omvang van de subsidie uiteindelijk op moeten worden beoordeeld.

De vraag naar oneigenlijke concurrentie heeft de Raad ook aangeroerd in zijn recente gti-advies. Zoals hiervoor al aangegeven, meent hij dat bij voorkeur de subsidiëring van onderzoek moet plaatsvinden via de vraagzijde c.q. de doelgroep van dit type onderzoek; de vraagzijde kan dan zelf bepalen waar ze het onderzoek het beste kan uitbesteden. In bepaalde gevallen kunnen er kennisgebieden zijn die in de toekomst kansen lijken te bieden voor opdrachtonderzoek, maar waarvoor nog geen concrete vraag naar onderzoek bestaat. In zulke gevallen zijn er argumenten, zo gaf de Raad hiervoor al aan, voor enige aanbodfinanciering om kennisinstellingen in staat te stellen op te verwachten vragen te anticiperen (*technology readiness*). De Raad stelde daartoe voor, dat TNO in het periodiek uit te brengen Strategische Plan op hoofdlijnen aangeeft waarvoor de organisatie de subsidie wil benutten, waarbij duidelijk is welke specifieke doelstellingen worden beoogd en hoeveel middelen daarmee gemoeid zijn. Op deze wijze is het voor de overheid mogelijk de positie van TNO duidelijker te markeren ten opzichte van andere onderzoeksinstituten, alsook TNO later op die doelstellingen af te rekenen. Tevens geeft dit andere partijen, waaronder de private partijen, inzicht in welke activiteiten met subsidie worden opgepakt, zodat zij aan de bel kunnen trekken als er in hun ogen sprake is van oneerlijke concurrentie.

De Raad constateert dat TNO een stap heeft gezet in de goede richting van grotere inzichtelijkheid bij de besteding van de subsidies en de te bereiken doelstellingen. Het is nu aan de private partijen om op het vinkentouw te zitten en te signaleren wanneer van oneigenlijke concurrentie sprake is. De overheid kan de besteding te zijner tijd toetsen op de gekwantificeerde doelstellingen en daar de consequenties uit trekken wat betreft de omvang van de subsidies. Op dit moment ziet de Raad geen aanleiding om de door TNO voorgestelde verdeling van de basissubsidie over de gebieden ter discussie te stellen.

De Raad is nog niet gerustgesteld wat betreft de besteding van met name de doelsubsidies. In zijn ogen zijn het de vakdepartementen die moeten aangeven wat hun behoeften zijn en de daarvoor beschikbare gelden op de geëigende plekken wegzetten.

Hij constateert dat wat betreft de EZ-doelfinanciering de besteding meer vraaggestuurd is (eis van co-financiering wordt meer en meer opgelegd), maar het blijft een zaak van verplichte winkelnering. De Raad meent dat de vraagzijde - in het kader van de EZ-doelfinanciering zijn dit bedrijven - in principe moeten kunnen bepalen waar de middelen het beste kunnen worden besteed, bij TNO of elders.

Wat betreft de doelsubsidies van de andere departementen, zou het primair moeten gaan om gebieden die de departementen van belang vinden. De Raad proeft niet in alle gevallen dat de departementen het primaat bij de besteding van de doelfinanciering hebben en, ook als dat wel het geval is, afwegen of voor de gewenste expertise-opbouw TNO wel de meest geëigende plek is. Zo is het hem bijvoorbeeld onduidelijk waarom TNO met doelsubsidiegeld van het Ministerie van VWS gaat investeren in gezondheidseconomie en infectieziekten. Die onderwerpen staan niet op de lijst met kennisvragen die VWS aan TNO heeft gesteld en het komt de Raad voor dat wellicht andere onderzoeksinstituten in ons land beter voor die vragen zijn geëquipeerd. Ook is het hem onduidelijk welke doelstellingen het Ministerie van LNV voor ogen heeft bij zijn TNO-doelsubsidie van f 6.6 mln. per jaar; hoe verhoudt het lijstje van kennisvragen aan TNO zich tot de activiteiten die LNV financiert bij de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) voor f 271 mln. per jaar? Doelfinanciering heeft in de ogen van de Raad als functie, het onderzoek op maatschappelijke aandachtsgebieden te stimuleren. Het is dan aan de desbetreffende vakdepartementen daarover keuzes te doen en afspraken te maken over de omvang en de plaats van het onderzoek. Het lijkt er nu erg op dat TNO op een vast bedrag kan rekenen en dat de invulling in belangrijke mate ook door TNO wordt bepaald. De oorzaak hiervoor is mede gelegen in het feit dat de doelsubsidies bij het Ministerie van OCenW zijn geparkeerd zodat de vakdepartementen slechts indirect hun invloed kunnen uitoefenen. De Raad acht dit onwenselijk. De doelsubsidiegelden moeten rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de respectieve departementen worden gebracht. Die departementen kunnen dan zelf bepalen wat ze willen en waar ze de middelen willen besteden. De desbetreffende vakdepartementen moeten, als doelgroep van het onderzoek, een actievere rol (kunnen) spelen bij de besteding van de gelden.

Conclusie

De Raad meent dat de nu voorliggende strategienota van TNO op belangrijke punten een verbetering te zien geeft in vergelijking met de vorige strategienota.

Hij ziet als belangrijkste aandachtspunten voor de reactie van de overheid op de nota:

- de omvang van de basissubsidie:
de Raad meent dat de overheid voor de komende 4-jaars periode de basissubsidie niet moet uitbouwen van f 112 mln. naar f 140 mln. per jaar, zoals TNO in de nota aangeeft. Hij acht de omvang van f 112 mln. zelfs aan de hoge kant. Hij zegt dit vanuit de overtuiging dat een te omvangrijke subsidie op termijn eerder remmend dan stimulerend uitwerkt op de marktgerichtheid. De Raad ziet geen aanleiding om de verdeling van de basissubsidie over de gebieden ter discussie te stellen.
- de rol van de vakdepartementen bij de besteding van de doelsubsidies:
de Raad juicht het toe dat het Ministerie van EZ haar doelsubsidie in toenemende mate wil koppelen aan co-financiering van bedrijven. De Raad acht de nu nog bestaande verplichting om de doelsubsidiegelden bij TNO te besteden als onwenselijk.

De Raad heeft sterk de indruk dat de rol van de andere vakdepartementen bij de besteding van 'hun' TNO-doelsubsidies nog te vrijblijvend is. Hij pleit voor een actieve betrokkenheid van die departementen bij de besteding van die doelsubsidies: de departementen moeten aangeven wat ze willen en waarom, alsook moet expliciet worden nagegaan of TNO wel de geëigende plek is voor dat onderzoek. Hiertoe is het essentieel dat de doelsubsidies, die nu bij OCenW zijn ondergebracht, rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende departementen worden gebracht.

Aldus vastgesteld te Den Haag, 30 maart 1998.

Dr.ir. H.L. Beckers
voorzitter

Dr. A. van Heeringen
secretaris

