

Vergaderjaar 2001–2002

28 466

Wijziging van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ter uitvoering van de in het Wetenschapsbudget 2000 opgenomen voornemens en tot het aanbrengen van een aantal technische wijzigingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering streeft naar heldere bestuurlijke verhoudingen met de vier onderzoekinstellingen die op grond van de wet zijn ingesteld. Dat zijn de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO), de Nederlandse organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en de Koninklijke Bibliotheek (KB). Bij dat streven staan verantwoorde zelfregulering, vermindering van de plan- en beheerslast voor de genoemde instellingen en de transparantie van het Nederlandse onderzoekbestel voorop.

Het voornemen van de regering is opgenomen in het Wetenschapsbudget 2000 (Kamerstukken II 1998/99, 26 658, nr. 1).

Dit wetsvoorstel beoogt het voornemen uit te voeren. Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

In de regelgeving voor het bestaande bestel ontbreekt een aantal componenten die ik essentieel acht voor het bereiken van meer transparantie en consistentie, verminderde beheerslast en met waarborgen omklede zelfregulering.

Transparantie ontbreekt doordat de planningsvoorschriften voor de vier instellingen niet uniform zijn. Zo kent TNO een vierjarige cyclus. NWO kent naast een zesjarige cyclus een om het jaar terugkerende vierjarige cyclus. De KNAW en de KB kennen een tweejarige cyclus.

Het wetenschapsbudget verscheen aanvankelijk jaarlijks en sinds 1992 tweejaarlijks.

Bij het regeerakkoord voor het tweede kabinet-Kok is afgesproken dat het in de toekomst vierjaarlijks zal verschijnen.

Dit wetsvoorstel, dat verder een beperkte strekking heeft, behelst de invoering van een vierjarige plancyclus. Voor de invoering van deze plancyclus staan de bestaande voorschriften voor TNO model. NWO zal dan

voortaan één meerjarig plandocument kennen in plaats van twee. In een periode van 13 jaar wordt het aantal plandocumenten daarmee teruggebracht van tien naar vier. Dit betekent dat de organisatie en de onderzoekers minder tijd hoeven besteden aan strategische planning. Ook voor de KNAW en de KB gaat een vierjarige cyclus gelden. Het aantal meerjarige plandocumenten in een periode van 13 jaar van de KNAW en de KB wordt daarmee teruggebracht van zeven naar vier. In het onderhavige wetsvoorstel worden de planningsvoorschriften nader in overeenstemming gebracht met die voor TNO en NWO.

2. Achtergronden van dit wetsvoorstel

Bij brief van 24 juni 1999 heb ik het Wetenschapsbudget 2000 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken II 1998/1999, 26 658, nr. 1). Daarin zijn de kaders geschetst voor een goed functioneren van het Nederlandse publieke onderzoekbestel. Bij de opstelling van het Wetenschapsbudget 2000 heb ik geconstateerd dat de instellingen in het onderzoekbestel behoefte hebben aan een grote mate van vrijheid. Men wil zelf een integraal management kunnen voeren en zich kunnen profileren. Verder heeft men behoefte aan duidelijkheid van de overheid. Met het opzetten en het uitvoeren van onderzoek is tijd gemoeid. Het vergt veel energie van de betrokken instellingen en onderzoekers. Om de organisaties en onderzoekers dat te laten doen waar ze goed in zijn – het doen van onderzoek – dienen door de overheid geagendeerde beleidsvoornemens een zekere houdbaarheid te hebben en niet tot overmatige beheerslast te leiden. Met de behoefte aan stabiel beleid hangt de behoefte aan zekerheden in financieel opzicht voor een bepaalde termijn samen.

De wens van de instellingen heb ik geplaatst naast de doelstelling van het wetenschapsbeleid. Die doelstelling is: «Zorgen voor een onderzoeksklimaat dat uitdaagt tot optimale prestaties: wetenschap van hoog niveau voor welvaart en welzijn.» (Wetenschapsbudget 2000, pag. 2). Om deze doelstelling te kunnen bereiken zijn organisaties nodig die onder bepaalde door de overheid te geven zekerheden in vrijheid kunnen opereren. Vrijheid mag echter niet leiden tot vrijblijvendheid.

Een Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen die vrijheid en autonomie van onderzoekinstellingen voorstaat, mag van die onderzoekinstellingen verwachten dat zij een beleid voeren dat zorgt voor een wisselwerking tussen onderzoek en de maatschappelijke omgeving en dat zij over dat beleid aan de minister verantwoording afleggen. Mijn visie op de wijze waarop dit gestalte dient te krijgen, heb ik uiteengezet tijdens het notaoverleg dat ik op 11 oktober 1999 met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uit de Tweede Kamer over het Wetenschapsbudget 2000 heb gevoerd (Kamerstukken II 1999/2000, 26 658, nr. 10).

NWO, de KNAW en de KB zijn, net als TNO, verantwoordelijk voor het opstellen van een beleidsplan voor de eigen organisatie. NWO heeft bij het opstellen van haar jongste beleidsplan («Thema's met Talent», strategienota 2002–2006) een interne bottom-up-benadering gehanteerd waarbij ruimte is gegeven voor inspraak van de gebiedsbesturen en de NWO-instituten. Verder heeft NWO een interactief proces doorlopen met het haar omringende «krachtenveld», waaronder de universiteiten. Ook heeft NWO zich, gezien de nog steeds voortschrijdende internationalisering, georiënteerd op belangrijke internationale ontwikkelingen.

Een dergelijke planvorming kan op voldoende draagvlak in de wetenschappelijke wereld rekenen, stel ik met tevredenheid vast. Dit proces stelt NWO bovendien in staat om in haar beleidsplan te komen tot een prioriteitstelling die past binnen de wettelijke taken van de organisatie. Dat een dergelijke aanpak vruchtbaar kan zijn, heeft TNO bewezen. TNO heeft zich mede dankzij dit planningsproces weten te ontwikkelen tot een

nationaal en internationaal erkende en gerenommeerde organisatie. Het beleidsplan of strategisch plan – het wetsvoorstel spreekt kortweg van «instellingsplan» – vormt de basis voor nader overleg tussen de minister en NWO. Dit overleg mondt uit in een standpunt van de minister waarbij hij zich onder meer uitspreekt over het door NWO gevoerde proces bij de totstandkoming van haar beleidsplan en over de onderbouwing bij de keuzes die NWO maakt bij haar prioriteitsstelling. Als eindverantwoordelijke voor het wetenschapsbestel beoordeelt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen – zo nodig in samenspraak met betrokken ambtgenoten – of het strategisch plan op een juiste wijze bijdraagt aan de goede toekomst van het wetenschappelijk en technologisch onderzoek. Daarbij toetst hij het plan onder meer aan de in het wetenschapsbudget geagendeerde beleidsonderwerpen. Het standpunt van de minister legt mede de basis voor de overheidsfinanciering gedurende de komende jaren.

Mijn uitspraken ten aanzien van NWO gelden in vergelijkbare zin voor de KNAW en de KB. Ook van deze instellingen verwacht ik dat zij in een vierjarig plan een prioriteitsstelling geven binnen hun wettelijke taken, waarbij zij een bottom-up-benadering hanteren en een interactief proces aangaan met het hun omringende krachtenveld.

3. Hoofdpijnen van de planningscyclus

Anders dan TNO is NWO op grond van de huidige wet gehouden om éénmaal per zes jaar een beleidsnota uit te brengen. Daarnaast dient NWO om het jaar voor een tijdvak van vier jaren een meerjarenplan op te stellen. De KNAW en de KB dienen om het jaar een instellingsplan vast te stellen. Waar TNO in een periode van 13 jaar vier strategisch planningsdocumenten opstelt, is NWO op dit moment gehouden om in diezelfde periode tien vergelijkbare documenten af te leveren. Voor de KNAW en de KB bedraagt dit aantal, zoals eerder aangegeven, zeven.

Bij het volgen van het planningsmodel zoals dat voor TNO geldt, kan de bestaande planningsfrequentie worden verminderd. Uiteindelijk gaat het erom dat de onderzoekinstellingen datgene doen waarvoor zij in het leven zijn geroepen. Dat is niet het voortdurend aanleveren van weer nieuwe plandocumenten. Een bottom-up-benadering is gewenst, maar onderzoekers dienen hun kostbare tijd in hoofdzaak te kunnen besteden aan het doen van onderzoek en niet aan het aanleveren van voorstellen die moeten leiden tot een zoveelste strategisch document. Kortom, onder de randvoorwaarden van consistentie van beleid en met waarborgen omklede zelfregulering, dient de beheerslast tot een minimum beperkt te worden.

De conformering aan het TNO-model zorgt er voor dat de beheerslast wordt verminderd, de transparantie wordt vergroot, de consistentie van het wetenschapsbeleid beter wordt gewaarborgd en de zelfregulering op een verantwoorde wijze plaatsvindt. De beheerslast wordt verminderd door de frequentie van de plandocumenten terug te brengen naar éénmaal per vier jaar. De consistentie van beleid wordt vergroot door de koppelingen die worden gelegd tussen de beschikbare verkenningen en adviezen, de input vanuit de onderzoeksgemeenschap en de wettelijke taken van de organisaties. Verantwoorde zelfregulering wordt gewaarborgd door, daar waar nodig, bij wet voorschriften te geven voor de totstandkoming van de instellingsplannen en het toezicht op de verwezenlijking daarvan.

4. Intenties van het wetenschapsbudget

Volgens dit wetsvoorstel stelt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in beginsel één maal in de vier jaar een wetenschapsbudget vast. In het wetenschapsbudget agenderen de Ministers van

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en die van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij beleidsonderwerpen op het terrein van het fundamenteel en toegepast onderzoek.

Het is mijn streven om een opeenstapeling van beleid van de zijde van de overheid te voorkomen. Daarom beperk ik het verschijnen van het wetenschapsbudget in beginsel tot eens in de vier jaar. «In beginsel» omdat ik de mogelijkheid open wil houden om in te spelen op zich wijzigende maatschappelijke of economische omstandigheden als daartoe de noodzaak bestaat. Dit wetsvoorstel biedt ook ruimte voor het geval een nieuwe regering nieuwe maatregelen wenst te treffen die het uitbrengen van een tussentijds wetenschapsbudget nodig maken.

Deze situaties kunnen voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen betekenen dat hij zijn standpunt op een instellingsplan dient te herzien. Ik ben van mening dat aan een herziening van het standpunt voor de desbetreffende organisatie evenwel niet de automatische verplichting hoeft te worden verbonden het instellingsplan aan te passen. Zo'n bepaling past niet bij het uitgangspunt van zelfregulering en is in strijd met mijn streven om de planningslast tot een minimum te beperken.

5. Gevolgen voor TNO, NWO, de KNAW en de KB

5.1. Gevolgen voor TNO

De TNO-wet en de uitwerking daarvan in de «Procedurebeschrijving Overheidsfinanciering TNO» staan model voor de inrichting van de plancyclus voor NWO, de KNAW en de KB. TNO kent een vierjarige plancyclus waarbij de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen – in overeenstemming met overige betrokken ministers – een standpunt bepaalt over het strategisch plan.

Ik ben mij er van bewust dat dit wetsvoorstel op sommige punten verder gaat dan hetgeen in de TNO-wet zelf is bepaald. Gelet op de goed werkende praktijk en de reeds bestaande duidelijke afspraken rondom het strategisch plan van TNO, acht ik een aanpassing van de TNO-wet nu niet opportuun. De Amerikaanse uitdrukking: «If it ain't broke, then don't fix it», acht ik hier op haar plaats.

5.2. Gevolgen voor NWO

In de nieuwe situatie worden de zesjarige beleidsnota en de tweejaarlijks uit te brengen vierjarige meerjarenplannen vervangen door één vierjarig instellingsplan. Naast een duidelijke vereenvoudiging, betekent dit een aanzienlijke vermindering van de plan- en beheerslast. NWO houdt bij het opstellen van het instellingsplan rekening met de in het wetenschapsbudget geagendeerde onderwerpen, de instellingsplannen van de universiteiten, de beschikbare verkenningen en overige relevante adviezen en rapporten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen krijgt de bevoegdheid om over dat instellingsplan een standpunt te bepalen. In dit wetsvoorstel is de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen opgenomen om – anders dan bij TNO, de KB en de KNAW – het besluit tot vaststelling van de begroting van NWO goed te keuren, dit na een toetsing van die begroting aan het instellingsplan van NWO. Dit komt neer op een beperkte uitbreiding van de bestaande regels zoals neergelegd in de artikelen 21 en 22 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO-wet). Deze constructie acht ik bij NWO wenselijk, omdat deze organisatie als enige in Nederland primair belast is met de verdeling van de tweede geldstroom. Het onthouden van goedkeuring moet overigens worden beschouwd als een ultimatum remedium, voor het geval NWO zou (blijven) weigeren zwaarwegende kanttekeningen omtrent het niet doorvertalen van het instellingsplan in haar begroting ter harte te nemen.

Ook de ministeriële instemming die bij de jaarrekening is vereist (artikel 25 NWO-wet), wordt gehandhaafd. De instemming met de jaarrekening zie ik als sluitstuk van de verantwoordingscyclus.

Aan het niet verlenen van goedkeuring (begroting) of instemming (jaarrekening) kunnen zowel financiële consequenties als consequenties voor het algemeen bestuur worden verbonden.

5.3. Gevolgen voor de KNAW en de KB

Ook bij de KNAW en de KB wordt overgestapt op vierjaarlijkse instellingsplannen. In het voorliggende wetsvoorstel is verder opgenomen dat de KNAW en de KB zich bij het opstellen van het instellingsplan richten naar de relevante beleidskaders uit het wetenschapsbudget, de instellingsplannen van de universiteiten, de beschikbare verkenningen en overige relevante adviezen en rapporten. Conform de situatie bij TNO en NWO krijgt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de bevoegdheid om over het instellingsplan een standpunt te bepalen.

Aan de bevoegdheid om de begrotingen van de KNAW en de KB goed te keuren bestaat geen behoefte. Er is ook geen aanleiding voor. Anders dan NWO hebben de KNAW en de KB niet als primaire taak de verdeling van overheidsmiddelen. De beide instellingen hebben dit met TNO gemeen. Ook jegens de laatstgenoemde instelling bestaat niet de bevoegdheid goedkeuring aan de instellingsbegroting te verlenen.

Ook de bevoegdheid om in te stemmen met de jaarrekening van de KNAW of de KB bestaat thans niet. Naar mijn mening kan op het punt van de besteding van overheidsmiddelen worden volstaan met de bestaande vorm van repressief toezicht volgens artikel 2.9, vierde lid, van de WHW.

Artikel 16.26, vierde lid, van de WHW bevat een overgangsbepaling voor de berekening van de rijksbijdrage aan de KNAW en de KB. Tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip berekent de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de rijksbijdrage aan de KNAW en de KB op een door hem te bepalen wijze. Deze berekeningswijze verschilt in de praktijk niet wezenlijk van die bij NWO. Ik maak dan ook van dit wetsvoorstel gebruik om voor de bestaande praktijk in hoofdstuk 2 van de WHW een nieuwe wettelijke grondslag te creëren. De berekeningsbepalingen voor NWO krijgen hiermee een doorvertaling naar de wijze van berekening van de rijksbijdrage voor de KNAW en de KB. Op deze manier ontstaat in formele zin harmonisatie en wordt het overgangsrecht opgeschoond.

6. Relatie met andere wetsvoorstellen

De uitvoering van het Wetenschapsbudget 2000 staat in dit wetsvoorstel centraal. Dat neemt niet weg dat andere wetgevingsoperaties op de inhoud en de totstandkoming invloed uitoefenen.

Zo heeft met ingang van 11 mei 2001 het wetsvoorstel Aanpassing onderwijswetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kracht van wet verkregen en is in werking getreden (Stb. 2001, 207 en 208). Met dat wetsvoorstel worden onder andere de TNO-wet, de NWO-wet en de WHW, aangepast. Het gaat daarbij om de regels aangaande goedkeuring en instemming, subsidies, mandaat en delegatie, toezicht op bestuursorganen, beleidsregels en handhaving. Met name het onderscheid tussen de instrumenten van preventief toezicht als goedkeuring en instemming is bij de behandeling van dat wetsvoorstel scherper gedefinieerd. In het onderhavige wetsvoorstel wordt daarvan geprofi-teerd.

Er kan ook een relatie worden gelegd met het wetsvoorstel ter uitvoering van de dereguleringsvoorstellen uit het HOOP 2000. Een aantal bepalingen van dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 2000/2001, 27 848, nr. 2) zou

van invloed kunnen zijn op de inhoud van het voorliggende wetsvoorstel. Te zijner tijd zal, indien en voorzover nodig, onderlinge afstemming tussen beide wetsvoorstellen plaatsvinden.

Tenslotte is kort geleden door de Tweede Kamer het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2000/2001, 27 426) aanvaard. Het is de bedoeling van de regering om na aanvaarding van dat wetsvoorstel door de Eerste Kamer een systematische aanpassing van andere wetgeving te bevorderen waarin de instelling is geregeld van organen die overheidstaken uitvoeren of waarin rechtspersonen in het leven zijn geroepen die bevoegd zijn eenzijdig de rechtspositie van justitiabelen te bepalen of te beïnvloeden. Bij de systematische aanpassing die dan aan de orde is, zal naar mijn verwachting in elk geval ook de NWO-wet worden betrokken. Ik heb ervoor gekozen niet reeds in dit stadium te streven al het gedachtegoed van de genoemde Kaderwet in de aanpassingen van de NWO-wet mee te nemen. Ik zou daarmee te veel op de verdere oordeelsvorming in de Staten-Generaal vooruitlopen. Wel heb ik daar waar wijziging van de bestaande instrumentatie volgens het Wetenschapsbudget 2000 is geagendeerd (goedkeuring van de begroting van NWO, instemming met rekening en verantwoording van diezelfde organisatie) reeds zoveel als mij redelijk voorkomt van de bewoordingen van de Kaderwet gebruik gemaakt.

Ik maak één inhoudelijke uitzondering. Het betreft de taakverwaarlozingsregeling van artikel 23 van de ontwerp-Kaderwet (gewijzigd voorstel van wet, EK 27 426, nr. 276). Voor geen van de drie organisaties is in de bestaande regelgeving voorzien in de mogelijkheid om een tijdelijke voorziening te treffen. Een dergelijke regeling vormt naar mijn mening het sluitstuk van de versterking van de zelfregulering en schept de vereiste waarborgen voor zowel de centrale overheid als een ieder die met de drie organisaties te maken heeft.

7. Gevoerd overleg

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de direct betrokken organisaties KNAW, NWO en KB en ook aan TNO (de planningscyclus bij TNO stond immers model voor de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde cyclus) en aan de Algemene Rekenkamer. Beide laatstgenoemde organisaties bleken zich in de tekst te kunnen vinden. Met de drie direct betrokken organisaties is overleg gevoerd.

Over de introductie van de vierjarige planningscyclus bestond geen verschil van mening. Dat was evenmin het geval bij de uitgangspunten die ik heb uiteengezet in het Wetenschapsbudget 2000. Daarop wordt elders in deze memorie van toelichting uitvoeriger ingegaan; zij kunnen echter kort worden samengevat met de woorden «ruimte vooraf, verantwoording achteraf».

In een eerder concept was een tamelijk gedetailleerde lijst opgenomen van eisen waaraan het strategisch plan moest voldoen. De organisaties waren eensgezind in hun oordeel dat een te vérgaande eis tot operationalisering zich niet verdraagt met de dynamiek van de wetenschapsbeoefening. Overleg met deze organisaties heeft geleid tot een versobering in het aantal voorwaarden waaraan het plan moet voldoen.

Een belangrijk punt van overleg was de verhouding van de minister tot de organisaties, vooral de wijze waarop de minister omgaat met het strategisch plan. De vraag kwam naar voren of het niet transparanter zou zijn om voor alle organisaties één model te hanteren, bijvoorbeeld het model dat voor de universiteiten geldt. Deze zijn weliswaar verplicht om een instellingsplan op te stellen, maar de minister onthoudt zich van een standpunt daarover.

Elk van de drie betrokken organisaties heeft in ons land een unieke functie: er is maar één tweede-geldstroomorganisatie, er is maar één

Akademie van Wetenschappen, er is maar één Koninklijke Bibliotheek. Dat vraagt maatwerk. NWO voert haar taak vooral uit door het toewijzen van middelen, voornamelijk middelen die van de rijksoverheid afkomstig zijn. Daarbij past mijns inziens dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een standpunt bepaalt over het strategisch plan van de organisatie. Daarbij past óók dat hij een instrument heeft wanneer hij van mening is dat de organisatie zich al te ver verwijderd van de voornemens uit haar eigen plan: daarom dient hij zijn goedkeuring te hechten aan de jaarlijkse begroting van NWO.

Het toewijzen van overheidsmiddelen aan derden geldt in veel mindere mate voor de KNAW en (vrijwel) niet voor de KB. Daarom is bij deze organisaties voor een andere regeling gekozen: de minister bepaalt een standpunt over het strategisch plan van de organisatie en de begrotingen worden hem voorgelegd. Zo kan de minister zien of de organisaties hun aangekondigde voornemens ook daadwerkelijk uitvoeren. Wanneer hij ernstige afwijkingen constateert ligt het in de rede dat hij daarover met de organisaties in overleg treedt. Het feit dat hij niet de bevoegdheid heeft zijn goedkeuring aan de begroting te onthouden, impliceert immers niet dat hij de organisaties niet zal aanspreken op de wijze waarop zij hun wettelijke taken uitvoeren.

8. Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel heeft met name gevolgen voor de planningscyclus en de verantwoordingsdocumenten. Het wetsvoorstel heeft geen effect op de wijze waarop NWO wordt gefinancierd, of op de omvang van de financiering. Hetzelfde geldt voor de drie andere onderzoekinstellingen, zij het dat de wijze van financiering van de KNAW en de KB thans via hoofdstuk 2 van de WHW zal worden geregeld. De overgangsrechtelijke status van de financieringsgrondslag van de beide laatstgenoemde organisaties wordt daarmee beëindigd, doch ook dat levert geen wijziging op van de thans bestaande wijze van financiering. Er zijn dan ook geen budgettaire gevolgen.

9. Invoering

Door in een tweetal overgangsbepalingen op te nemen dat de nieuwe planning bij NWO, de KB en de KNAW voor het eerst plaatsvindt in 2006 wordt de vierjarige plancyclus bij deze onderzoekinstellingen gekoppeld aan de vierjarige cyclus van TNO. Deze koppeling leidt er toe dat de vierjarige cyclus formeel in 2006 in werking treedt. Inwerkingtreding van de plancyclus bij de instellingen in 2006 betekent dat de instellingen voldoende gelegenheid om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Voor de minister betekent het dat hij in één jaar de beschikking krijgt over de instellingsplannen van de vier grote onderzoekinstellingen. Hierdoor kunnen de instellingsplannen onderling worden vergeleken en kan een integraal beeld over de ontwikkeling van het wetenschapsbestel worden gevormd.

Voor de wetwijzigingen waarvan de werking niet afhankelijk is van de plancycli, geldt dat deze zonder een overgangsrechtelijke voorziening in werking kunnen treden.

II. ARTIKELEN

ARTIKEL I (wijzigingen NWO-wet)

Algemeen

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt de artikelen van de NWO-wet

stelselmatig van opschriften te voorzien. De toegankelijkheid van die wet wordt daarmee bevorderd.

Onderdeel A (artikel 1)

In dit artikel wordt de begripsomschrijving van «Onze Minister» aangepast aan de actualiteit.

Onderdeel F (artikel 6)

In het vijfde lid van artikel 6 komt de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van het algemeen bestuur met dat van een afdelingsbestuur te vervallen, omdat afdelingsbesturen als afzonderlijke bestuurslaag niet meer voorkomen. Voor de achtergrond daarvan verwijst ik naar de toelichting op Artikel I, onderdeel L, waarin wordt voorgesteld de artikelen 11 en 12 van de NWO-wet te doen vervallen.

Onderdeel I (artikel 8a)

Aan paragraaf 1 van hoofdstuk II van de NWO-wet wordt een artikel 8a toegevoegd, waarin de grondslag voor de vaststelling van de rechtspositie van de voorzitter en de andere leden van het algemeen bestuur opnieuw wordt gecodificeerd. De overeenkomstige bepaling stond in artikel 35. Er is geen goede reden om deze bepaling in het overgangsrecht te «laten staan». Wel is het karakter van de bepaling gewijzigd van imperatief in facultatief. Het stellen van nadere regels is sinds de inwerkingtreding van de NWO-wet in 1988 nog niet nodig gebleken. Het beschikbaar houden van de mogelijkheid daartoe acht ik niettemin van belang.

Onderdeel K (artikel 10)

De aanpassing van artikel 10, vierde lid, komt overeen met die van artikel 6, vijfde lid.

Onderdeel L (artikelen 11 en 12)

NWO is in 1996 door een internationale commissie onder voorzitterschap van dr. A. Rinnooy Kan geëvalueerd. De commissie adviseerde om de «derde bestuurslaag», de afdelingsbesturen, te laten vervallen. Na overleg met mijn ambtsvoorganger heeft het algemeen bestuur een reorganisatie doorgevoerd, waarbij dit is gerealiseerd. Bij de met die reorganisatie gepaard gaande wijziging van het reglement zijn de afdelingsbesturen afgeschaft. Het wetsvoorstel volgt deze ontwikkeling door het schrappen van de artikelen 11 en 12 van de NWO-wet.

Onderdeel M (artikel 13)

Ingevolge de Wet aanpassing onderwijswetgeving aan de derde tranche van de Awb (Stb. 2001, 207) is het tweede lid van artikel 13 van de NWO-wet geschrapt. De hier voorgestelde wijziging van dit artikel beperkt zich – afgezien van het toevoegen van een opschrift – tot het doen vervallen van de aanduiding eerste lid voor het enig overgebleven artikellid.

Onderdeel N (artikel 14)

De voorgestelde aanpassing van artikel 14 van de NWO-wet behelst het schrappen van de verwijzing naar artikel II van de Wet van 21 december 1994 (Stb. 1994, 942). Die overgangsrechtelijke voorziening is ook voor NWO uitgewerkt. Op NWO was ook de operatie decentralisatie

arbeidsvoorwaardenvorming universiteiten, hogescholen en onderzoek-instellingen van toepassing. Voor zover rechtspositionele voorschriften zijn vastgesteld op het niveau van algemene maatregel van bestuur, zijn deze terug te vinden in het desbetreffende Besluit van 6 december 1999 (Stb. 1999, 528).

Onderdeel P (artikel 16)

Artikel 16 betreft de totstandkoming en ministeriële goedkeuring van het interne bestuursreglement van NWO. Het artikel is in overeenstemming gebracht met artikel 11 van de ontwerp-Kaderwet (gewijzigd voorstel van wet, EK 27 426, nr. 276) zelfstandige bestuursorganen en ondergaat daarvoor een duidelijke vereenvoudiging.

Onderdeel R (artikelen 16a en 17)

Algemeen

In het Wetenschapsbudget 2000 heb ik de introductie van een vierjarige plancyclus voor het met publieke middelen gefinancierde wetenschappelijk onderzoek in het vooruitzicht gesteld. In dit wetsvoorstel wordt dat voornemen geoperationaliseerd.

Hiertoe strekken in de eerste plaats de artikelen 16a en 17 (nieuw). Deze bepalingen regelen de periodieke totstandkoming van het plandocument van de regering, te weten het wetenschapsbudget. De werking van het wetenschapsbudget beperkt zich niet tot NWO. Het beïnvloedt tevens de beleidsvoering van TNO, de KNAW en de KB. Het ligt evenwel niet voor de hand de totstandkoming van het wetenschapsbudget op meer dan één plaats vast te leggen. Mogelijkheden zouden zijn: regelen in de WHW, in een afzonderlijke wet of in de NWO-wet. De keuze valt op regeling in de NWO-wet, omdat deze organisatie in het bijzonder is belast met het initiëren van wetenschappelijk onderzoek waartoe zij de zogenoemde tweede geldstroom verdeelt. In de wetgeving voor TNO, de KNAW en de KB kan vervolgens worden volstaan met verwijzen naar dit plandocument in de NWO-wet.

De bepalingen met betrekking tot de totstandkoming van het wetenschapsbudget zijn opgezet naar het model van het hoger onderwijs- en onderzoekplan (HOOP) van de artikelen 2.3 en 2.4 van de WHW. Ook het HOOP is vierjarig gemaakt, althans in beginsel (Stb. 2000, 203). Met het verlengen van de periodiciteit wordt ook voor het wetenschapsbudget beoogd om beleidslasten aan de zijde van instellingen te verminderen. De voorgestelde artikelen 16a en 17 sluiten intussen niet uit – evenmin als de artikelen 2.3 en 2.4 van de WHW – dat binnen het verstrijken van een periode van vier jaren een nieuw wetenschapsbudget – of HOOP – verschijnt. Dat is, zoals in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, inherent aan het «politieke bedrijf». De wet mag geen belemmering opwerpen voor een nieuw kabinet dat de accenten zodanig wil verleggen dat snel maatregelen moeten worden getroffen. De status van een «tussentijds» wetenschapsbudget is geen andere dan die van een «regulier» wetenschapsbudget. De totstandkoming van een nieuw wetenschapsbudget kan nadien vier jaar duren. Dit alles is in overeenstemming met de voorgestelde wettekst.

Artikel 16a, tweede lid

Bij de formulering van artikel 16a, tweede lid, heb ik de vraag onder ogen gezien of de reikwijdte van het wetenschapsbudget niet expliciet moet worden beperkt tot het werkkterrein van mijn ministerie. Daar is om een aantal redenen van afgezien. In de eerste plaats is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen binnen het kabinet aangewezen als eerst-

verantwoordelijke voor het wetenschapsbeleid van de regering. Zou het wetenschapsbudget dus uitsluitend mijn ministerie aangaan, dan wordt onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat het bevorderen van de kennis-samenleving een aangelegenheid is van de verschillende ministeries gezamenlijk. In de tweede plaats zou een dergelijke inperking van de reikwijdte geen recht doen aan de situatie die inmiddels historisch is gegroeid en die eruit bestaat dat voor wetenschappelijk onderzoek bestemde budgetten van andere ministeries voor een gedeelte naar het mijne zijn overgeheveld, voorzover die budgetdelen ertoe strekken instellingen voor wetenschappelijk onderzoek in stand te houden. Dit doet zich vooral voor bij TNO. In de derde plaats zou inperking van de reikwijdte uitdrukking geven aan een verkokering binnen de centrale overheid die achterhaald is.

Onderdeel T (artikel 18)

De bestaande artikelen 17 en 18 van de NWO-wet komen te vervallen. Het artikelnummer 17 is benut om de procedure voor vaststelling van het wetenschapsbudget te regelen, zoals hierboven is vermeld.

Het bestaande artikel 17 van de NWO-wet regelt de verplichting voor NWO om iedere zes jaar een beleidsnota vast te stellen. Die verplichting komt – zoals in het algemeen deel van deze memorie reeds uitvoerig is uiteengezet – te vervallen, evenals de verplichting – volgens het bestaande artikel 18 – om ieder tweede jaar een voortschrijdend vierjarenplan vast te stellen. Daarvoor in de plaats komt één plandocument, te weten het instellingsplan. Ook dit document heeft een looptijd van vier jaren, maar het tweejaarlijks voortschrijdend karakter ontbreekt daaraan. Met deze wijzigingen worden naar mijn mening de planlasten aan de zijde van NWO aanzienlijk verlicht.

De voorschriften over de inhoud van het instellingsplan zijn ontleend aan de bestaande artikelen 17 en 18. De eis dat het plan de resultaten bevat van de vorige beleidsnota (art.17, tweede lid, onder c (oud)), vervalt evenwel, omdat die rapportage terecht gaat komen in de jaarverslagen en de jaarrekeningen van NWO.

In het vierde lid is geregeld dat de minister zijn standpunt bepaalt over het instellingsplan van NWO. In het algemeen deel is reeds uiteengezet waarom op dit punt het systeem van de TNO-wet wordt gevolgd.

Onderdeel V (artikel 19)

Artikel 19 van de NWO-wet blijft, op de toevoeging van het opschrift na, ongewijzigd. De regeling van de inkomsten van NWO acht ik zodanig overzichtelijk dat ik haar ook wil invoeren voor de KNAW en de KB.

Onderdelen X tot en met Z (artikelen 21 tot en met 23)

De voorgestelde artikelen 21 tot en met 23 vervangen de bestaande artikelen over de begroting en de goedkeuring daarvan door de minister. Ze zijn ontleend aan de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (artikelen 26 tot en met 30 van het gewijzigd voorstel van wet, EK 27 426, nr. 276). De goedkeuring van de begroting is evenals in het bestaande artikel 22 aan criteria gebonden, te weten strijd met het recht of het algemeen belang. Daaraan behoeft niet de omstandigheid te worden toegevoegd dat de begroting niet in overeenstemming is met het instellingsplan van de organisatie. Die omstandigheid valt reeds onder het criterium strijd met het recht, want in artikel 21, tweede lid, wordt bepaald dat die overeenstemming moet bestaan.

De artikelen 24 tot en met 26 (het vacante artikel 24 wordt daarbij opnieuw benut) zijn eveneens ontleend aan de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, te weten respectievelijk de artikelen 18, 34 en 35 van dat wetsvoorstel (gewijzigd voorstel van wet, EK 27 426, nr. 276).

In dat wetsvoorstel is de bemoeienis van de Algemene Rekenkamer met de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven van zelfstandige bestuursorganen niet opgenomen, omdat de Comptabiliteitswet de bevoegdheden van dat hoge colleges van Staat genoegzaam vastlegt. In navolging daarvan wordt voorgesteld de in de bestaande NWO-wet voorkomende bepalingen aangaande de bemoeienis van de Algemene Rekenkamer (zie de bestaande artikelen 26 en 27 van de NWO-wet) te laten vervallen. Artikel 24 regelt de totstandkoming van het jaarverslag. Dat verslag behoeft niet de instemming van de minister. Wel kan hij volgens het nieuwe artikel 27 voorschriften vaststellen voor de inrichting hiervan.

De artikelen 25 en 26 regelen – evenals de bestaande artikelen – de totstandkoming van goedkeuring van de minister met de jaarrekening van NWO, alsmede de accountantscontrole. De accountant zal niet langer door de minister worden aangewezen, doch door het algemeen bestuur. Ook de mogelijkheid van het toepassen van een korting op de rijksbijdrage is gehandhaafd. De bewoordingen daarvan zijn in overeenstemming gebracht met de overeenkomstige bevoegdheid neergelegd in artikel 2.9, vierde lid, van de WHW.

De regeling van de persoonlijke financiële aansprakelijkheid van bestuurders komt te vervallen. Vanwege het duidelijker vastleggen van de financiële verantwoording enerzijds, en de nieuwe mogelijkheid van de minister om in te grijpen in het geval van taakverwaarlozing anderzijds, is er aan het bestaande artikel 26, vierde en vijfde lid, van de NWO niet langer behoefte. Bovendien bestaat voor de drie andere onderzoekinstellingen evenmin persoonlijke financiële aansprakelijkheid van bestuurders.

Voorts is een bepaling opgenomen over de doelmatigheid van het beheer en de inrichting van de werkzaamheden van de organisatie. De eisen die aan de doelmatigheid kunnen worden gesteld, hangen samen met hetgeen hierover in wet- en regelgeving en in afspraken tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en NWO is bepaald en met de bedrijfseconomische normen die bij de bedrijfsvoering door NWO dienen te worden gehanteerd. Deze bepaling is, evenals de toelichting daarop, ontleend aan de meergenoemde ontwerp-Kaderwet.

Voor de goedkeuring van de jaarrekening wordt de termijn met één jaar bekort, omdat behoefte bestaat aan het verschaffen van duidelijkheid op zo korte mogelijke termijn. De bestaande praktijk dat de definitieve afrekening over een zeker boekjaar dikwijls meer tijd in beslag neemt, behoeft daardoor niet te worden doorkruist, omdat de wet – anders dan bij goedkeuring – niet verhindert dat de instemming onder voorbehoud geschiedt of, omgekeerd, dat het onthouden van goedkeuring geschiedt onder de «ontbindende voorwaarde» dat het algemeen bestuur tegemoetkomt aan gesignaleerde bezwaren. Door de termijn van één jaar zijn de (kortere) termijnen van artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet toepasbaar en kan dat voor goedkeuring geldende artikel niet van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Dit betekent ook dat de mogelijkheid van stilzwijgende instemming afzonderlijk moet worden verwoord. Artikel 10:30 van de Awb leent zich wel voor overeenkomstige toepassing bij de goedkeuringsbevoegdheid aangaande de jaarrekening. Artikel 10:30 van de Awb bevat het voorschrift dat goedkeuring, in casu instemming, niet geheel of gedeeltelijk mag worden geweigerd zonder voorafgaand overleg met het bestuursorgaan dat de oorspronkelijke

handeling heeft verricht (eerste lid), alsook het voorschrift dat het besluit houdende weigering van de instemming naar de inhoud van dat overleg verwijst (tweede lid).

Onderdelen HH en II (artikelen 28 tot en met 30)

De artikelen 28 tot en met 30 van de NWO-wet komen te vervallen. Het voortbestaan van artikel 28 is overbodig en onwenselijk, omdat de openbaarheidsvoorschriften van de Wet openbaarheid van bestuur ook op zelfstandige bestuursorganen van toepassing zijn. De artikelen 29 en 30 dienen te vervallen, omdat op besluiten van het algemeen bestuur en de gebiedsbesturen NWO de normale regels voor de rechtsbescherming van de Awb van toepassing zijn.

Onderdeel MM (artikel 33)

Een nieuw artikel 33 omvat de taakverwaarlozingsregeling zoals die ook is opgenomen in artikel 23 van de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (gewijzigd voorstel van wet, EK 27 426, nr. 276). Voor de wenselijkheid van invoering van een dergelijke regeling verwijs ik naar mijn uiteenzetting daarover in het algemene deel van deze memorie van toelichting (slot paragraaf 6).

Onderdeel NN en OO (artikelen 35 tot en met 45)

De inhoud van artikel 35 is verplaatst naar artikel 8a. Het bestaande artikel 41 wordt benut om de feitelijke start van de nieuwe plancyclus voor NWO te regelen, te weten met ingang van 2006. In paragraaf 9 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet dat daarmee samenloop met de plancyclus van TNO tot stand wordt gebracht. Door voorts het bestaande strategische plandocument (de beleidsnota) te beschouwen als instellingsplan ontstaat geen ongewenst vacuüm en kunnen de overige wijzigingen van de NWO-wet zonder nader overgangs- of invoeringsrecht in werking treden.

De overige overgangs- en invoeringsbepalingen van de artikelen 36 tot en met 45 zijn alle uitgewerkt en kunnen om die reden uit de wettekst worden verwijderd.

Dit geldt ook voor de bevoegdheid van de minister om noodzakelijke wijzigingen van het reglement van NWO zelf aan te brengen als het algemeen bestuur daartoe niet over gaat (artikel 43). Die bevoegdheid dateert van de invoering van de nieuwe Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek in 1987. Het interne bestuursreglement van artikel 16 moest op dat tijdstip nog worden vastgesteld, zodat behoefte bestand aan de mogelijkheid om de totstandkoming van rijkswege «te stimuleren». Nu dat reglement reeds bestaat en ook door het algemeen bestuur wordt aangepast naar gelang daaraan behoefte bestaat, kan worden volstaan met de goedkeuringsbevoegdheid van artikel 16, derde lid.

Onderdeel PP (artikel 46)

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de zinsnede «op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip» te vervangen door de concrete datum van inwerkingtreding.

Onderdeel QQ (artikel 47)

De citeerbepaling van artikel 47 blijft vanzelfsprekend bestaan. Het artikel ondergaat een geringe redactionele aanpassing.

ARTIKEL II (wijzigingen WHW)

Onderdeel A (artikel 2.2a)

Voor de KNAW en de KB worden nieuwe planningsvoorschriften voorgesteld om ervoor te zorgen dat deze voor alle vier de instellingen voor wetenschappelijk onderzoek met elkaar sporen. Daartoe strekt de toevoeging van een artikel 2.2a. De inhoud daarvan is geharmoniseerd met het nieuwe artikel 18 van de NWO-wet en stemt dan, wat de planningsfrequentie betreft, overeen met artikel 19 van de TNO-wet.

Onderdeel B (artikel 2.5)

De wijziging van artikel 2.5 van de WHW dient ertoe om de grondslag voor de rijksbijdrage aan de KNAW en de KB uit dat artikel te verwijderen. Die grondslag wordt thans neergelegd in een toegevoegd artikel 2.6a (onderdeel C). Dit betekent ook dat de voorschriften voor de berekeningswijze van de rijksbijdrage niet meer op artikel 2.6 kunnen berusten. Ook artikel 2.7, betreffende de wijze van bekendmaking van de rijksbijdrage, kan dan niet op de beide instellingen worden toegepast. Een wijziging van de feitelijke situatie houdt dit laatste niet in, omdat artikel 2.5 van de WHW door artikel 16.26, vierde lid, van die wet voor de KNAW en de KB voortsnog buiten werking is gesteld.

Onderdeel C (artikel 2.6a)

Door de inhoud van het toegevoegde artikel 2.6a zal de financiering van de KNAW en de KB geschieden op dezelfde wijze als die van NWO, hetgeen ook thans reeds gebruikelijk is. Artikel 2.6a is inhoudelijk gelijk aan het (aangepaste) artikel 19 van de NWO-wet.

Onderdeel D (artikelen 2.7)

Voor de KNAW en de KB worden in artikel 2.6a WHW eigen regels met betrekking tot de rijksbijdrage vastgelegd. Artikel 2.7 WHW is op die instellingen niet meer van toepassing. De werking daarvan is beperkt tot de bekostigde universiteiten en hogescholen en de Open Universiteit.

Onderdeel E (artikel 2.8)

De bestaande voorschriften voor de inrichting van de begroting van de KNAW en de KB kunnen – behoudens een geringe uitbreiding – gehandhaafd blijven.

De bedoelde uitbreiding betreft het voorschrift dat de begrotingen van de beide onderzoekinstellingen in overeenstemming dienen te zijn met het instellingsplan. Hiertoe strekt de voorgestelde aanvulling van artikel 2.8, tweede lid.

Onderdeel F (artikel 13.10)

Een nieuw artikel 13.10 omvat de taakverwaarlozingsregeling zoals die ook is opgenomen in artikel 23 van de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (gewijzigd voorstel van wet, EK 27 426, nr. 276) en in het nieuwe artikel 33 van de NWO-wet. Voor de wenselijkheid van invoering van een dergelijke regeling verwijs ik naar mijn uiteenzetting daarover in het algemene deel van deze memorie van toelichting (slot paragraaf 6).

Onderdeel G (artikel 16.26)

Doordat het voorgestelde artikel 2.6a de financieringsgrondslag voor de

KNAW en de KB definitief beoogt te regelen, bestaat aan de overgangsbe-
paling die een vergelijkbare tijdelijke voorziening trof geen behoefte meer.
Artikel 16.26, vierde lid, van de WHW kan dus komen te vervallen.

ARTIKEL III

Deze overgangsrechtelijke voorziening heeft dezelfde strekking als het
nieuwe artikel 41 van de NWO-wet. De plancycli bij de KNAW en de KB
worden geharmoniseerd met die van NWO en TNO.

ARTIKEL IV

Dit artikel biedt een voorziening voor eventuele geschillen met betrekking
tot de rijksbijdrage tussen de minister en het bestuur van de KNAW
respectievelijk de KB die aanhangig zijn op het moment van inwerkingtre-
ding van het voorliggende wetsvoorstel.

ARTIKEL V

Het aantal en de aard van de wijzigingen in de NWO-wet zijn zodanig dat
het aanbeveling verdient over te gaan tot het publiceren in het Staatsblad
van een integrale tekst van die wet in haar gewijzigde vorm.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans