

Vergaderjaar 2002–2003

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 december 2002

Inleiding/Algemeen

Allereerst dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor hun positieve opstelling ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel waarvan de terugdringing van de bureaucratie en vergroting van de autonomie gekoppeld aan een heldere verantwoordingsplicht de kern en het doel vormen. De leden van de CDA-fractie hebben daarbij nog enkele vragen gesteld.

Voordat ik aan de beantwoording daarvan toekom, wil ik in algemene zin opmerken dat ik beoog in het wetsvoorstel twee voor mij cruciale uitgangspunten te verenigen. In de eerste plaats is dat het uitgangspunt dat de onderzoekers centraal staan. Zij moeten de ruimte krijgen om dat te doen waarin zij goed zijn: het doen van onderzoek. Onder de huidige wetgeving dienen de instellingen waarom het in dit wetsvoorstel gaat, de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en de Koninklijke Bibliotheek (KB) een veelheid aan plannen in te dienen. Die plannen worden voor een belangrijk deel gevoed met informatie die door onderzoekers wordt aangeleverd. De tijd die daarvoor nodig is, gaat af van de tijd die nodig is voor de kerntaak van de onderzoekers: het doen van onderzoek.

Het tweede uitgangspunt hangt samen met mijn opvatting over Richting, Ruimte, Rekenschap en Resultaat. Met het wetenschapsbudget geef ik richting aan de beleidsontwikkelingen op het terrein van het fundamenteel en toegepast onderzoek. Binnen die richting hebben de instellingen de ruimte en vrijheid om een beleid te voeren dat zorgt voor een wisselwerking tussen onderzoek en maatschappelijke omgeving en dat ruimte biedt voor vernieuwing. De instellingen ontwikkelen hiertoe vierjarige instellingsplannen die dienst doen als strategische documenten waarin heldere keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Het wetsvoorstel voorziet erin dat de instellingen bij het bepalen van hun strategie rekening houden met de wensen van de onderzoekers, met maatschappelijke ontwikkelingen, met ontwikkelingen in het hen omringende krachtenveld en met adviezen en voorstellen van gezaghebbende organen zoals de Adviesraad voor het wetenschaps- en technologiebeleid (Awt) en de

verschillende sectorraden. Het is vervolgens aan mij om een standpunt in te nemen ten aanzien van het instellingsplan. Daarbij nodig ik de instellingen uit om verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij hun strategische keuzes hebben gemaakt. Verder verwacht ik dat de instellingen verantwoording aan mij afleggen over de wijze waarop aan de gemaakte keuzes invulling wordt gegeven en over de behaalde resultaten. Daartoe overleggen de instellingen aan mij jaarlijks hun begroting en jaarverslag. Met deze stukken tonen de instellingen aan dat zij hun middelen op een zodanige wijze alloceren dat daarmee de strategische doelen kunnen worden gerealiseerd en in hoeverre de gewenste resultaten ook werkelijk zijn gehaald.

Tenslotte merk ik terzijde op dat de leden van de CDA-fractie schrijven dat ik de instellingsplannen goedkeur. De term «goedkeuring» is in dit geval echter ten onrechte gehanteerd. Gelet op de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt in het bestuursrechtelijk taalgebruik de term «goedkeuring» gereserveerd voor: een door een ander bestuursorgaan vereiste toestemming voor de inwerkingtreding van een besluit van een bestuursorgaan. Een instellingsplan is evenwel geen besluit in de zin van de Awb omdat aan het plan als zodanig geen rechtsgevolgen zijn verbonden. Om deze reden gebruik ik in plaats van «goedkeuring» de term «standpuntbepaling», dit conform de TNO-wet.

Specifieke opmerkingen en vragen

De leden van de CDA-fractie merken op dat de tijdsbesteding voor het ontwikkelen van de instellingsplannen flink kan oplopen omdat rekening moet worden gehouden met verschillende adviezen, rapporten, verkenningen en bovendien met mogelijke procescriteria. De leden vragen zich af binnen welke termijn de nieuwe instellingsplannen moeten worden ontwikkeld.

Het is geenszins mijn bedoeling dat de tijdsbesteding bij het ontwikkelen van een instellingsplan flink zal oplopen. Mijs inziens is dat ook niet nodig. Zoals ik mij als minister op de hoogte houd van alle relevante adviezen en rapporten die mijn beleidsterreinen raken, zo verwacht ik dat een instelling hetzelfde doet. Dit is onderdeel van het reguliere werkproces. Hetzelfde geldt voor de «procescriteria». Het is een normaal onderdeel van de totstandkoming van strategische documenten dat daarbij wordt gekeken naar het draagvlak binnen en de impact op het omringende krachtenveld. Dat zal ook nu gebeuren. Voor TNO geldt dat zij al geruime tijd haar instellingsplan opstelt op de wijze zoals die formeel door NWO, KNAW en KB voor het eerst in 2006 dient te worden gevolgd. Van TNO heb ik geen signalen ontvangen dat de tijdsbesteding flink is opgelopen.

De termijn voor het ontwikkelen van een eerste instellingsplan dat voldoet aan de bepalingen in het wetsvoorstel is ruim gesteld. Eerst in 2006 hoeven NWO, KNAW en KB een instellingsplan in te dienen dat inhoudelijk en wat betreft de wijze van totstandkoming voldoet aan de in het wetsvoorstel geformuleerde criteria. De keuze voor het jaar 2006 hangt zowel samen met de gewenste synchronisatie in het uitbrengen van de instellingsplannen van TNO, NWO, KB en KNAW als met de gelegenheid die ik NWO, KB en KNAW wil bieden om te wennen aan de nieuwe werkwijze.

Om de organisaties in staat te stellen om zich goed voor te bereiden, hebben NWO en de KB reeds «proef gedraaid». Ook de KNAW zal eerst een keer oefenen met de nieuwe werkwijze. NWO en KB hebben inmiddels een vierjarig instellingsplan opgesteld en daarbij rekening gehouden met adviezen en rapporten en met de wenselijk geachte procescriteria zoals een bottom-up benadering en verwerving van draagvlak. De organi-

saties hebben zich enthousiast getoond over het gevoerde proces en zien de nieuwe werkwijze als een aanmerkelijke verbetering.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering nog eens helder toe te lichten op welke wijze een goede afstemming tussen wetenschapsbudget en de te ontwikkelen instellingsplannen gestalte kan krijgen.

Het wetsvoorstel is zo ingericht dat geen van de betrokkenen in een knelend keurslijf wordt gestoken. In de normale situatie stelt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen eens in de vier jaar een wetenschapsbudget op waarin deze beleidsonderwerpen agendeert op het terrein van het fundamenteel en toegepast onderzoek. Op het moment dat de instellingen gehouden zijn tot het opstellen van hun instellingsplan, houden zij rekening met het op dat moment geldende wetenschapsbudget.

In het geval zich wijzigingen in maatschappelijke of economische omstandigheden voordoen of wanneer een nieuwe regering nieuwe maatregelen wenst te treffen, dan kan het zijn dat het nodig is om tussentijds een nieuw wetenschapsbudget uit te brengen. Na het uitbrengen van een nieuw regulier of tussentijds wetenschapsbudget kan het zijn dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het eerder ingenomen standpunt ten aanzien van een of meer van de uitgebrachte instellingsplannen wenst te herzien. Die herziening betekent voor de desbetreffende organisatie dat zij zich de vraag moet stellen of het instellingsplan dient te worden aangepast. Ik wil hierbij het uitgangspunt van zelfregulering hanteren. Indien een instelling een apert van het nieuwe wetenschapsbudget afwijkend instellingsplan niet aanpast, dan ligt het in de rede daarover met de betrokken instelling in gesprek te treden. Uiteindelijk zou dit bij de vaststelling van de rijksbijdrage voor de betrokken instelling tot de conclusie kunnen leiden dat het niet langer doelmatig is om middelen voor bepaalde door de instelling gemaakte keuzes ter beschikking te stellen. Het is onwaarschijnlijk dat het snel zo ver zal komen maar denkbaar is bijvoorbeeld dat in een dergelijke situatie de vrijvallende middelen beschikbaar worden gesteld aan een instelling die het geagendeerde onderwerp wel goed oppakt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het wetsvoorstel en de toelichting geen helderheid scheppen over de criteria aan de hand waarvan de minister de instellingsplannen goedkeurt. Inhoudelijke toetsing aan in het wetenschapsbudget geagendeerde beleidsonderwerpen achten de leden noodzakelijk. Verder vinden de leden het van belang dat wordt nagegaan of een wisselwerking tussen onderzoek en maatschappelijke omgeving is ontstaan. De leden vragen hoe de regering dit denkt te toetsen en in goede banen te leiden. Hierbij zijn de leden met name benieuwd naar de toetsing op procesmatige criteria, zoals het hanteren van een bottom-up benadering en het aangaan van een interactief proces met het omringende krachtenveld.

Het wetsvoorstel bevat algemene bepalingen zowel ten aanzien van de inhoud van het instellingsplan als ten aanzien van de wijze waarop het instellingsplan tot stand dient te komen. Voor het instellingsplan van NWO is artikel I onderdeel T van belang. Voor het instellingsplan van de KNAW en de KB wijs ik deze leden op het bepaalde in artikel II onderdeel A. Terecht verwachten de leden van de CDA-fractie dat een inhoudelijke toetsing plaatsvindt aan de in het wetenschapsbudget geagendeerde beleidsonderwerpen. In de memorie van toelichting heeft mijn ambtsvoorganger hierin ook voorzien door aan te geven dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het instellingsplan op dit punt toetst. Daarbij is verder aangegeven dat verwacht wordt dat de instellingen een bottom-up benadering hanteren en een interactief proces

aangaan met het hun omringende krachtenveld. De criteria bij het beoordelen van het instellingsplan zijn derhalve:

- Voldoet het instellingsplan aan de wettelijke bepalingen ten aanzien van de inhoud (bevat het de doelstellingen op middellange termijn, zijn de hoofdlijnen van beleid aangegeven en zijn daarbinnen prioriteiten gesteld, is op hoofdlijnen aangegeven welke financiële, personele, materiële en organisatorische voorwaarden moeten worden vervuld voor de realisatie van het instellingsplan)?
- Is rekening gehouden met de in het wetenschapsbudget geagendeerde beleidsonderwerpen?
- Is rekening gehouden met relevante rapporten en adviezen?
- Is een bottum-up benadering gevoerd (voor NWO betekent dat dat zij luistert naar wat onderzoekers van belang vinden en dat NWO rekening houdt met de voorstellen van de gebiedsbesturen)?
- Heeft overleg met het omringende krachtenveld plaatsgevonden?

Dit zijn algemene toetsingscriteria zoals die uit de wet voortvloeien. Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur maakt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tijdig aan de betrokken instelling bekend als er binnen de algemene criteria specifieke aspecten zijn waarop de minister in het bijzonder zal letten.

Wat betreft het in goede banen leiden van de toetsing, kan ik u het volgende melden. Zoals ik de betrokken instellingen in een vroeg stadium betrek bij de totstandkoming van het wetenschapsbudget, zo werken de instellingen op hun beurt hetzelfde bij het opstellen van hun instellingsplan. In ambtelijk en bestuurlijk overleg wordt op gezette tijden gesproken over de ontwikkeling van een instellingsplan. Daarbij geven de instellingen uitleg over de wijze waarop zij te werk gaan en over de inhoudelijke keuzes die zij menen te moeten maken. Van mijn kant zal ik de instelling vragen welke reacties zij ontvangen heeft tijdens het bottum-up proces en bij de consultatie van het krachtenveld. De informatie vergelijk ik met andere ontvangen signalen. Waar nodig vraagt de minister actief de mening van bijvoorbeeld de universiteiten, het bedrijfsleven of maatschappelijke organisaties. De minister geeft vervolgens een oordeel over de werkwijze en de inhoudelijke keuzes. Door dit interactieve proces komen zowel het definitieve instellingsplan als het standpunt daarop zeker niet als een verrassing.

De leden van de CDA-fractie hechten veel waarde aan een bottum-up benadering maar vragen zich af of de regering niet te optimistisch is bij het toeschrijven van de nationale en internationale positie van TNO aan het gehanteerde planningsproces.

Een organisatie die zich ervan bewust is wat er om haar heen gebeurt en die daarmee rekening houdt, schept betere voorwaarden om aanzien te genieten en om goed te presteren dan een gesloten organisatie waarbij vanachter het bureau strategische keuzes worden gemaakt. Natuurlijk dient de organisatie na het maken van de strategische keuzes wel te laten zien dat zij deze ook waar maakt. De kracht van TNO schuilt in de combinatie van beide zaken: goede planning vooraf en goede uitvoering achteraf. Ik verwacht dat ook NWO, KB en KNAW door deze aanpak hun positie verder kunnen verbeteren.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke procedure de minister volgt als het instellingsplan wordt afgekeurd. Ook willen de leden meer inzicht in de procedure wanneer de minister na de goedkeuring van het aanvankelijk oordeel terugkomt.

Om twee redenen acht ik de kans klein dat de minister bij de standpuntbepaling tot een negatief oordeel komt. Vanuit het oogpunt van autonomie genieten de instellingen bij de uitvoering van hun wettelijke taken een grote mate van vrijheid bij het maken van inhoudelijke keuzes in hun instellingsplan. Een algeheel negatief standpunt kan ik mij alleen voorstellen in het geval de instelling volhardt in een instellingsplan dat in strijd is met het doel en de taken waarvoor de instelling is opgericht. Daarnaast acht ik door het hierboven beschreven interactieve proces tussen minister en instelling de kans klein dat de instelling met een zodanig instellingsplan komt dat de minister niets anders rest dan daarover een negatief standpunt in te nemen.

Mocht dat wel zo zijn, dan vergen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de minister de betrokken instelling de kans biedt het instellingsplan aan te passen. Doet de instelling dat niet of onvoldoende, dan heeft de minister afhankelijk van de ernst van de situatie de keuze uit een paar instrumenten. Hierboven heb ik al gewezen op de mogelijkheid dat de minister bij de vaststelling van de rijksbijdrage tot de conclusie komt dat het niet doelmatig is om voor bepaalde door een instelling gemaakte keuzes overheidsmiddelen ter beschikking te stellen. In het geval de minister meent dat het instellingsplan leidt tot een ernstige verwaarlozing van de bestuurstaak waarbij ontwrichting van de uitoefening van die taak dreigt, dan kan de minister ingrijpen op grond van de taakverwaarlozingsbepaling.

Op de situatie die zich kan voordoen indien de minister terug wenst te komen van een aanvankelijk standpunt, ben ik hierboven ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de interventiemogelijkheden in het geval gedurende de planperiode blijkt dat de instellingsplannen van de KNAW en KB en hun daadwerkelijke activiteiten steeds verder uiteenlopen.

De eerste vraag is in dat geval wat de oorzaak is van het uiteenlopen van de realisatie ten opzichte van het instellingsplan. De instelling zal in eerste instantie worden uitgenodigd om – voorzover zij dat niet uit eigen beweging reeds heeft gedaan – gemotiveerd aan te geven waarom men afwijkt van het instellingsplan. Wellicht is sprake van gewijzigde omstandigheden die een rechtvaardiging bieden voor die afwijking. Blijft een plausibele verklaring achterwege dan kan de minister de bestuurders ter verantwoording roepen en verzoeken de werkelijke activiteiten in lijn te brengen met de in het instellingsplan gemaakte keuzes. Blijft de instelling «in gebreke» bij de uitvoering van haar instellingplan, dan kan de minister daaraan consequenties verbinden bij de vaststelling van de rijksbijdrage.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de sturingsmogelijkheden van de minister door het wetsvoorstel sterk afnemen. Zij vragen zich af hoe de regering dan toch wil bijdragen aan een goede toekomst van het wetenschappelijk en technologisch onderzoek.

Ik constateer dat de leden van de CDA-fractie enerzijds instemmen met de autonomievergroting van de instellingen maar anderzijds een kritische kanttekening maken bij de mogelijkheid tot sturing. Autonomievergroting leidt per definitie tot vermindering van de sturingsmogelijkheden vooraf. Dat wil echter niet zeggen dat vrijheid kan leiden tot een vrijblijvendheid die een bedreiging kan vormen voor de toekomst van de wetenschap. De ruimte voor de instellingen is gekoppeld aan rekenschap en meetbare resultaten. De nieuwe werkwijze leidt er met andere woorden toe dat er niet alleen plannen worden gemaakt maar ook dat tussentijds en achteraf verantwoording wordt afgelegd over bereikte resultaten en dat de beschikbare middelen door de instellingen zodanig worden gealloceerd

dat de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling en vernieuwing worden gewaarborgd. Met de taakverwaarlozingsbepaling heb ik overigens de beschikking gekregen over een nieuwe mogelijkheid om te kunnen ingrijpen.

De leden van de CDA-fractie vragen wat wordt verstaan onder «de noodzakelijke voorzieningen» die de minister bij taakverwaarlozing kan treffen.

De taakverwaarlozingsbepaling heb ik overgenomen uit de ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In de Memorie van Toelichting bij de ontwerp-Kaderwet (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 426, nr. 3) is aangegeven dat de bepaling vanwege de veelheid van situaties waarin zij toegepast zou kunnen worden, noodzakelijkerwijs ruim is geformuleerd. Als voorbeeld van ingrijpen is genoemd dat de minister de taak die is opgedragen aan het zelfstandig bestuursorgaan zelf uitvoert. Het ingrijpen kan er ook uit bestaan dat de taak wordt opgedragen aan een ander bestuursorgaan, al dan niet behorend tot dezelfde rechtspersoon als het orgaan, dat in gebreke is gebleven.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel R

De leden van de CDA-fractie merken op dat de terminologie «Onze Ministers» in het tweede lid van het voorgestelde artikel 16a verwarring wekt gelet op het eerste lid waarin «Onze Minister» in enkelvoud aan bod komt en de omschrijving van «Onze Minister» in artikel 1 onder a. Deze opmerking is terecht. Bedoeld is tot uitdrukking te brengen dat de inhoud van het wetenschapsbudget binnen de regering een breder draagvlak vraagt dan alleen dat van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Om verdere verwarring te voorkomen zal bij nota van wijziging worden voorgesteld in het tweede lid «Onze Ministers agenderen» te vervangen door: «Onze minister agendeert, in overeenstemming met het gevoel van de raad van ministers».

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven