
Vergaderjaar 1997–1998

25 608

Voortgangsrapportage wetenschapsbeleid

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 21 april 1998

Overeenkomstig artikel 19, lid 3 van de TNO-wet zend ik u hierbij afschrift van het Strategisch Plan TNO 1999–2002¹ en het Kabinetsstandpunt over dit plan.

Tevens ontvangt u het advies «Reactie op Strategisch Plan TNO 1999–2002» van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid¹.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

KABINETSSTANDPUNT STRATEGISCH PLAN TNO 1999–2002

Inleiding

De TNO-wet bepaalt dat de Raad van Bestuur van TNO eenmaal per vier jaar een strategisch plan voor de organisatie indient bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Op 25 februari 1998 heeft de Raad van Bestuur van TNO het Strategisch Plan 1999–2002 aangeboden. Dit plan omvat de hoofdlijnen van beleid en is daarmee voor de organisatie zelf richtinggevend voor de komende periode. Het plan schetst tevens de hoofdlijnen van het programma basisfinanciering en de verschillende doelfinancieringsprogramma's en legt daarmee de basis voor de relatie van TNO met de overheid voor de volgende jaren.

Het Strategisch Plan vormt de neerslag van een omvangrijk proces van interne (bottom-up) en externe consultatie, omgevings- en technologie-verkenningen. Bilaterale overleggen met de betrokken departementen vormden onderdeel van de externe consultatieronde, evenals een inhoudelijke betrokkenheid van de Interdepartementale Werkgroep TNO (IWT). Het Kabinet meent dat de waarde van het Strategisch Plan voor een deel in dit wordingsproces en de daaruit voortvloeiende bezinning op prioriteiten is besloten.

Het Kabinet beziet het Strategisch Plan vanuit algemene strategische overwegingen (waaronder de vraag uit de marktsector) en toetst het plan in het bijzonder op basis van de beleidsprioriteiten van de overheid, zoals deze zijn vastgelegd in onder meer het Wetenschapsbudget 1997 en nota's als «Kennis in beweging», «Kansen door synergie» (clusterbrief), «Milieu en Economie», NMP3, «Wetgeving voor de Elektronische Snelweg» en ICES.

Korte terugblik

Het Kabinet stelt met genoegen vast dat TNO de in het vorig strategisch plan «Werk maken van kennis» geformuleerde doelstellingen grotendeels heeft gerealiseerd.

In de afgelopen jaren is de organisatie sterk vereenvoudigd en gestroomlijnd en hebben nieuwe flexibele organisatievormen hun intrede gedaan. In de afgelopen strategie-periode heeft TNO nog verschillende ingrijpende organisatorische wijzigingen ondergaan, waaronder de vorming van een aantal nieuwe instituten (TNO-MEP, NITG-TNO, TNO Industrie en NIA-TNO). Tevens werden centrale marketingangen als TNO Multimedia en Telecommunicatie (MET) en TNO Verkeer en Vervoer opgericht. Ook de relatie tussen TNO en de overheid is in de afgelopen periode, mede naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt op het vorig strategisch plan, verder ontwikkeld. Per 1 januari 1996 zijn de bijdragen aan de TNO-doelfinanciering van VWS, VROM, SZW, LNV en V&W overgebracht naar de begroting van OCenW. Tussen overheid en TNO werden nieuwe afspraken gemaakt over de werkwijze inzake de overheidsfinanciering en de invulling en uitvoering van meerjarenprogramma's, neergelegd in de Procedurebeschrijving Overheidsfinanciering TNO. Dit heeft geleid tot een vereenvoudiging van het financieringsmodel en een versterking van de inhoudelijke betrokkenheid van de departementen bij de onderzoek-programmering.

Missie en positie van TNO

TNO heeft als doelstelling «... ertoe bij te dragen dat op toepassing gericht technisch-wetenschappelijk onderzoek en daarmee te verbinden sociaal-wetenschappelijk en ander op toepassing gericht onderzoek op doelmatige wijze dienstbaar wordt gemaakt aan het algemeen belang en de daarbinnen te onderscheiden deelbelangen» (TNO-wet, art. 4). In het

Kabinetsstandpunt op het vorig strategisch plan van TNO (1995) werd de missie van TNO als volgt verwoord: «het verrichten van strategisch en toegepast onderzoek en geavanceerd ontwikkelings- en advieswerk, gericht op toepassing in het publieke en private domein».

In dat zelfde standpunt heeft het Kabinet de toen aangekondigde versterking van het commerciële beleid gesteund. Daarbij werd aangegeven dat die ontwikkelingsrichting «recht blijft doen aan de publiek-private mengvorm van de organisatie, waarbij zowel het aspect publiek kennisinstituut als het aspect van schakelfunctie tussen vraag en aanbod versterkt worden». TNO vervult immers verschillende functies voor verschillende partijen: TNO is onderzoekinstituut voor zowel de private als de publieke sector en is tevens het huislaboratorium voor het ministerie van Defensie en voor het ministerie van Economische Zaken voor zover het de taken van de voormalige Rijks Geologische Dienst (RGD) betreft. Gegeven deze taken van TNO vormt de impact van de organisatie op economie en maatschappij één van de graadmeters voor haar succes. Omzetcijfers zijn daarbij een goede maatstaf. In het huidige Strategisch Plan heeft TNO gekozen voor kwantificering van de verwachtingen voor de komende periode. Het Kabinet juicht het gebruik van dergelijke meetbare doelstellingen toe, maar constateert tegelijkertijd dat de lat hoog is gelegd. De organisatie voorziet een omzetgroei van 26% in de periode 1997–2002. Bij een gelijkblijvende overheidsfinanciering betekent dit een groei van 38% in de uit de markt te verkrijgen inkomsten. Ook de rendementstaakstelling op de marktomzet van 7% lijkt ambitieus.

Het Kabinet heeft waardering voor de ambities van TNO, op voorwaarde dat deze ambities passen binnen de missie van TNO (en dus een toegevoegde waarde hebben) en in lijn zijn met de doelstelling van het Kabinet om meer kennis tot daadwerkelijke toepassing te brengen. Het Kabinet maakt daarbij de kanttekening dat de beoogde personele groei gelijke tred dient te houden met de toename van de marktomzet. Het Kabinet ondersteunt het streven van TNO om winst te behalen, wanneer deze winst wordt ingezet ten behoeve van investeringen in nieuwe kennis en de daarvoor benodigde infrastructuur op terreinen die aansluiten op de (toekomstige) Nederlandse kennisvraag.

Het Kabinet wil TNO daarbij wijzen op de risico's die de organisatie neemt bij tegenvallende resultaten. Deze kunnen mede worden veroorzaakt door de onzekerheden die schuilen binnen de randvoorwaarden, zoals een voortzetting van de economische groei, fiscale regelgeving en de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel. Het Kabinet merkt hierbij verder op dat de uitkomsten van het traject «Markt en Overheid» implicaties kunnen hebben voor de werkwijze van TNO bij marktactiviteiten. Het Kabinet is van mening dat de Raad van Toezicht van TNO hier een belangrijke toezichthoudende rol heeft.

TNO gaat uit van een forse groei van de overheidsopdrachten: van Mf100 naar Mf140 in 2002. Een autonome groei van de onderzoekbudgetten van de departementen is echter niet voorzien. Additionele groei zou, zoals TNO in het Strategisch Plan aangeeft, dan volledig moeten komen uit nationale kennisontwikkelingsprogramma's als ICES, NAP en EET. In de ogen van het Kabinet is ook op dit marktsegment de groei-doelstelling van TNO ambitieus.

De vergroting van de buitenlandse omzet met 45% in 2002 is eveneens ambitieus. De omzetgroei zal voornamelijk in de particuliere sector verwezenlijkt moeten worden, gegeven de reeds goede score van TNO in het vierde Kaderprogramma en het feit dat het vijfde Kaderprogramma reëel iets minder omvangrijk zal zijn dan het vierde.

Het Kabinet zal de ontwikkelingen via de Raad van Toezicht en aan de hand van de jaarverslagen volgen.

TNO besteedt in het Strategisch Plan uitgebreid aandacht aan de internationale context waarbinnen de organisatie opereert. Het Kabinet steunt de ambitie van TNO om op een aantal kerngebieden uit te groeien tot één van de vooraanstaande contractresearch organisaties in de wereld en kan zich vinden in de accenten die TNO aangeeft wat betreft regio's en kerngebieden. Het Kabinet ziet voor TNO een meerwaarde in internationale samenwerking, wanneer er door die samenwerking met buitenlandse partners duidelijke synergie kan worden bereikt, wanneer TNO uit het buitenland kennis kan halen die van belang is voor het Nederlandse bedrijfsleven, dan wel wanneer TNO Nederlandse bedrijven kan ondersteunen bij de verwerving van een positie in het buitenland. Vergroting van de omzet kan nooit het primaire doel zijn bij internationalisering.

Het Kabinet constateert met waardering dat TNO actief speurt naar strategische allianties met andere partijen, waaronder de universiteiten. Het Kabinet zal het streven naar synergie en doelmatigheid binnen de Nederlandse kennisinfrastructuur van zijn kant ook kritisch volgen en waar nodig impulsen geven. Indien het recent uitgebrachte advies van de AWT «Het nut van de grote technologische instituten» gevolgen heeft voor TNO, zal het Kabinet daarop terugkomen in zijn standpunt inzake dit advies.

Relatie TNO-overheid

Conform de afspraken, neergelegd in de Procedurebeschrijving Overheidsfinanciering TNO, bevat het Strategisch Plan voor het eerst de hoofdlijnen van de meerjarenprogramma's voor basis- en doelfinanciering. TNO zal deze hoofdlijnen mede op basis van dit standpunt uitwerken in meerjarenprogramma's voor de basisfinanciering van OCenW en de doelfinanciering van de overige departementen.

De veertien kerngebieden die TNO in het Strategisch Plan hanteert vormen uit het oogpunt van de markt en de technologische ontwikkelingen een goede keuze. In de meeste gevallen sluiten ze aan bij de instituutsindeling. Daar waar nieuwe impulsen gewenst zijn (ICT, maatschappelijke veiligheid, transport en logistiek en bouw en infrastructuur), worden de juiste accenten gelegd voor een brede benadering. Het Kabinet meent dat ook van de zijde van de overheid aan deze inhoudelijke synergie kan worden bijgedragen en is daarom voorstander van een jaarlijks overleg per kerngebied tussen de betrokken departementen en TNO-instituten teneinde de overheidsmarkt in kaart te brengen.

Het Kabinet stelt met waardering vast dat TNO de prioriteiten van het overheidsbeleid in de hoofdlijnen van de overheidsfinanciering heeft verwerkt. Het Kabinet onderschrijft de keuze van TNO om de inzet van overheidsfinanciering voor de kerngebieden transport en logistiek, informatie- en communicatietechnologie en maatschappelijke veiligheid te verhogen ten koste van de gebieden preventie en gezondheid en voeding en voedingsmiddelen. Het Kabinet is evenwel van mening dat bij het stellen van deze prioriteiten de TNO-expertise op het terrein van de voeding in relatie tot de gezondheid dient te worden ontzien. Met de door TNO verstrekte aanvullende informatie is inzicht geboden in de ontwikkelingen wat betreft de verdeling van de basisfinanciering over kerngebieden en centrale fondsen, inclusief de samenwerking met universiteiten. Het Kabinet onderschrijft de beoogde verschuivingen binnen de basisfinanciering met de opmerking dat deze hoofdlijnen nog geen inzicht verschaffen in de betekenis van met name de gestelde

posterioriteiten. De prioriteiten die TNO wil aanbrengen lijken terecht, gelet op het generieke karakter van de te stimuleren kerngebieden alsmede vanuit het oogpunt van fundamentele kennisvernieuwing.

Het Kabinet kan instemmen met de door TNO voorgestelde norm van minimaal 10% basisfinanciering voor vernieuwende kennisontwikkeling op de totale omzet per kerngebied. Het Kabinet meent verder dat TNO de voorgestelde norm van minimaal 25% overheidsfinanciering (basis- en doelfinanciering) voor vernieuwende kennisontwikkeling op de totale omzet per kerngebied met enige mate van flexibiliteit moet hanteren, teneinde ruimte te scheppen voor voldoende kennisontwikkeling op de nieuwe prioritaire kerngebieden.

Als randvoorwaarden bij de door TNO voorgestelde prioriteiten en posterioriteiten stelt het Kabinet dat deze niet mogen leiden tot verschuivingen in de doelfinanciering tussen departementen, noch tot oneigenlijke inzet van middelen uit de basisfinanciering (substitutie).

Het Kabinet verzoekt TNO met het bovenstaande rekening te houden bij de uitwerking van de strategie in de meerjarenprogramma's basis- en doelfinanciering, die vervolgens verwerkt zullen worden in de komende MLTP's en jaarplannen voor de basis- en doelfinancieringsprogramma's.

De kerngebieden

Defensie

Het ministerie van Defensie blijft de komende jaren op een breed gebied behoefte houden aan wetenschappelijke en technische ondersteuning door TNO. Defensie hecht derhalve aan de bijzondere relatie met TNO, zoals die is vastgelegd in de TNO-wet. In dit kader wordt dan ook gesproken over de functie van TNO als «huislaboratorium voor Defensie». De Raad voor het Defensieonderzoek heeft onlangs een aanzet gegeven om aan dit begrip een nadere invulling te geven, inclusief de rechten en plichten die hier voor Defensie en TNO uit voortvloeien. Defensie acht het van belang de discussie over de huislaboratoriumfunctie op korte termijn af te ronden, waarbij in het bijzonder nog afspraken zullen moeten worden gemaakt over het additioneel door Defensie gefinancierde werk en over de omvang van en de verantwoordelijkheden voor het civiele onderzoek bij TNO-Defensieonderzoek.

De afgelopen jaren is veel aandacht besteed aan verbetering van de onderzoekprogrammering. Omdat Defensie de behoefte aan kennis en kunde thans expliciet in planningsdocumenten zichtbaar maakt, kan hieraan beter sturing worden gegeven. De in 1995 ingestelde Overlegcommissie Planning en Programma speelt hierbij een belangrijke rol. Toch is op dit punt nog verbetering mogelijk. Het huidige plannings- en verantwoordingsproces is erg arbeidsintensief, zowel voor TNO als voor Defensie. Ook sluiten de plannings- en verantwoordingsdocumenten van TNO nog niet optimaal aan op de informatiebehoefte van Defensie. Defensie streeft er dan ook naar de effectiviteit en efficiency van dit proces de komende jaren samen met TNO verder te verbeteren. Daarbij zullen tevens nadere afspraken worden gemaakt over de werkwijze m.b.t. de programmering van het verkennend onderzoek.

Preventie en gezondheid

In het kader van het doelfinanciering VWS vormen de volgende thema's voor de komende strategieperiode de kern van het terrein preventie en gezondheid: kwaliteit en doelmatigheid van zorg, verouderingsonderzoek, diagnostiek en medicatie, jeugdgezondheidszorg, straling en voeding. Als

rode draad dienen de onderzoekprogramma's de volgende elementen te bevatten: preventiegerichtheid, bijzondere aandacht voor chronische ziekten en aandoeningen, de belangen van patiënten/consumenten en gender-aspecten. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het schrijven van VWS aan TNO van 24 februari jongstleden. Het Kabinet merkt op niet geporteerd te zijn van een eigenstandige profilering en ontwikkeling van een universitaire onderzoekdiscipline, in dit geval gezondheidseconomie. TNO-onderzoek behoort primair probleemgerichte toepassingsgebieden te dienen.

Arbeid en arbeidsomstandigheden

De bij NIA-TNO lopende doelfinancieringsprogramma's kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de nieuwe kennisontwikkeling op dit brede kerngebied. Daarnaast vraagt het Kabinet speciaal aandacht voor continuering en onderhoud van de multidisciplinaire expertise op het terrein van beroepsmatige blootstelling aan chemische stoffen, zoals aanwezig in het doelfinancieringsprogramma Arbeidsmilieu bij TNO-Voeding. Deze expertise is onder andere van eminent belang voor de rol van Nederland in het traject van Europese harmonisatie van de risico-beoordeling van chemische stoffen. De succesvolle intensieve samenwerking tussen betrokken TNO-instituten en het ministerie van SZW zal in de nieuwe strategieperiode gaarne worden voortgezet.

ICT

Het Kabinet ondersteunt de voorziene substantiële groei van het kerngebied ICT en van ICT in andere kerngebieden, maar heeft tegelijkertijd enige zorg omtrent de kennisontwikkeling bij TNO op dit terrein. Opvallend is dat de voorziene groei in overheidsfinanciering voor dit kerngebied relatief bescheiden is. Het Kabinet vraagt zich af of TNO hiermee haar voornemens op dit terrein wel voldoende kan waarmaken, zeker ook gelet op de ambities op het terrein van ICT en het sociaal-economisch domein. Het Kabinet spoort TNO aan het gesprek met het ministerie van SZW over dit laatste punt voort te zetten. Het Strategisch Plan maakt niet duidelijk welke kerncompetenties en marktpositionering TNO wenst te bereiken. Een duidelijke profilering in de markt ontbreekt eveneens. TNO kiest vanuit diverse invalshoeken voor een brede aanpak van het terrein. Het lijkt echter noodzakelijk om verdere keuzen te maken. TNO zou zich daarbij naast haar rol voor toepassende bedrijven vooral moeten profileren als strategische partner van het ICT-(bedrijven)cluster en niet zozeer als een zelfstandige marktpartij. Verder blijft de manier waarop TNO een TNO-brede aanpak op ICT-terrein tot een marktsucces denkt te brengen onderbelicht.

Voeding en voedingsmiddelen

Het Kabinet onderschrijft het belang van een goede afstemming tussen de expertiseontwikkeling van TNO, het Kenniscentrum Wageningen en het TTI Voedselwetenschappen. Daarbij zal het Kabinet er onder meer via de aansturing van basis- en doelfinanciering op toezien, dat geen ondoelmatige overlap of ongewenste concurrentie plaatsvindt in het met publieke middelen gefinancierde onderzoek. Het Kabinet mist in het Strategisch Plan een relatie van dit kerngebied met dat van transport en logistiek. Deze relatie is zeker in verband met de agro-ketens van groot belang.

Relatie TNO-bedrijfsleven

Het Kabinet ondersteunt de ambitie van TNO om zich op de kerngebieden verder te ontwikkelen en zich actief aan te bieden als strategische partner voor (R&D-intensieve) bedrijven. Het Kabinet wijst daarbij op de recente impuls die de minister van Economische Zaken aan het clusterbeleid geeft (zie zijn brief «Kansen door synergie» aan de Kamer). Bij de beoogde nieuwe innovatieve netwerken en clusters zijn kennisinstellingen als TNO essentieel. Het Kabinet verwacht dan ook van TNO dat zij hierbij een actieve rol zal spelen.

Verspreiding en benutting van de nieuw ontwikkelde kennis naar het MKB wordt in het Strategisch Plan genoemd als één van de activiteiten waarmee TNO haar missie wil realiseren. In de praktijk blijkt kennisoverdracht naar kennisvolgende bedrijven echter in competitie te komen met activiteiten met een meer commerciële achtergrond. Het Kabinet wijst TNO daarom op het grote belang van een actieve kennisdiffusie voor het (volgende) MKB en de taak van TNO daarin als publieke kennisorganisatie. Vergeleken met de omvangrijke investeringen in de opbouw van nieuwe kennis is een percentage van enkele procenten voor kennisdiffusie naar het MKB gering. Het Kabinet vraagt daarom aan TNO speciale aandacht te geven aan de kennisdiffusie-activiteiten naar het MKB en deze niet in het gedrang te laten komen door commerciële activiteiten.

Financiële kader

Met de bovenstaande opmerkingen over de basis- en doelfinanciering en het standpunt over het Strategisch Plan in zijn geheel, stelt het Kabinet voor de periode 1999–2002 de middelen aan basis- en doelfinanciering voor TNO vast op het niveau van de in de financieringsbrief 1998 (kenmerk FTO 97/36258u) aan TNO bekend gemaakte meerjarencijfers.

AWT-advies «Reactie op Strategisch Plan TNO 1999–2002»

Op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de AWT een advies uitgebracht over het Strategisch Plan van TNO. Het Kabinet constateert dat de door de AWT voorgestelde wijzigingen, waaronder het rechtstreeks subsidiëren van bedrijven door het ministerie van EZ en het terugsluizen van de doelfinancieringsmiddelen van de ministeries van VWS, SZW, V&W, LNV en VROM van de begroting van het ministerie van OCenW naar de eigen begrotingen strijdig zijn met het enige jaren geleden ingezette Kabinetsbeleid. Het Kabinet ziet geen aanleiding daar nu op terug te komen.

De AWT meent dat, in geval van de EZ-doelfinanciering, de vraagzijde (de bedrijven) in principe mede moet kunnen bepalen waar de middelen het best besteed kunnen worden: bij TNO of elders. Het Kabinet is van mening dat deze lijn van de AWT interessante aspecten voor de langere termijn bevat. Overigens zet het Kabinet in de komende jaren de lijn voort van versterking van vraagfinanciering. De eerste stappen via de met TNO afgesproken cofinancieringssystematiek zijn gezet en zullen in de komende jaren worden geëvalueerd.

Het Kabinet stelt verder vast dat de inhoudelijke betrokkenheid van de departementen bij de besteding van de doelfinancieringsmiddelen bij TNO in de afgelopen periode mede dankzij de afspraken neergelegd in de in 1996 vastgestelde Procedurebeschrijving Overheidsfinanciering TNO, in tegenstelling tot de indruk van de AWT, is verbeterd.

De conclusie van de AWT dat de basisfinanciering in omvang is toegenomen is niet juist. Het Kabinet meent dat continuering van het huidige niveau van basisfinanciering een belangrijke voorwaarde is voor de ambitie van TNO wat betreft de groei van de marktomzet.