

Regeling instelling ad hoc commissie 'Brugfunctie TNO en GTI's'

23 juni 2003/Nr. OWB/FO/2003/11152

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
Handelend mede namens de Ministers van Economische Zaken, van Verkeer en Waterstaat, van Defensie, van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer en van Financiën, en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;
Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

Er is een ad hoc commissie 'Brugfunctie TNO en GTI's', verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak:

1. Het geven van een onafhankelijk oordeel over de door de organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en de zogenaamde Grote Technologische Instituten (GTI's) op te stellen zelfevaluatie-rapporten, met een nadruk op het integrale beeld dat op basis daarvan kan worden geschetst.
2. Het analyseren van de rol van de relevante organisaties in de onderzoeksinfrastructuur die de context vormen van TNO en de GTI's, voor zover van belang voor de brugfunctie van laatstgenoemde onderzoekinstellingen.
3. Het formuleren van aanbevelingen – op grond van voorgaande oordelen – die als basis kunnen dienen voor het door de overheid te voeren beleid ten aanzien van TNO en de GTI's, alsmede de in lid 2 genoemde relevante organisaties, gericht op verbeteringen van zowel de vraagarticulatie, als de productie, de doorstroming en de benutting van wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 3

De commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.

Artikel 4

1. De commissie brengt haar advies uiterlijk 1 mei 2004 uit aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
2. Na het uitbrengen van het advies is de commissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking, met terugwerkende kracht tot 1 mei 2003, met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 juli 2004.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling ad hoc commissie 'Brugfunctie TNO en GTI's'.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

M.J.A. van der Hoeven.

De Minister voor Bestuurlijke

Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

Th.C. de Graaf.

Toelichting

Algemeen

Bij het uitvoeren van de taken van de commissie is het van belang rekening te houden met de aanpak van het totale evaluatieproces zoals die het Kabinet voor ogen staat. Een beschrijving van die aanpak is op 10 maart 2003 aan de Tweede Kamer gezonden. De ontworpen aanpak

volgt de aanbevelingen van het op mijn verzoek door de Adviesraad Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT) op 3 december 2002 uitgebrachte advies.

En belangrijk element uit dit AWT advies is de aanbeveling om het evaluatieproces in te delen in drie onderling nauw samenhangende trajecten, te weten

- a) de zelfevaluatie;
- b) de externe evaluatie
- c) de voorbereiding van de Kabinetsbeslissing

Volgens de aanbeveling van de AWT, die door het Kabinet is overgenomen, dient de externe evaluatie te worden verricht door een tijdelijk in te stellen commissie. Deze commissie heeft dan onder meer tot taak om een onafhankelijk eindoordeel te geven over de door de instituten zelf uit te voeren evaluaties en om aanbevelingen op te stellen voor het door de overheid te voeren beleid. Deze commissie moet derhalve een onafhankelijke positie innemen ten opzichte van de in het evaluatieproces betrokken partijen (TNO en de GTI's, alsmede de betrokken departementen). Een aparte commissie is noodzakelijk omdat onderbrenging bij een bestaand adviesorgaan niet mogelijk of wenselijk is. Immers de AWT heeft zelf de instelling van een aparte tijdelijke commissie aanbevolen. De beoogde taken gericht op uitvoering van een complexe evaluatie verdragen zich ook niet met de adviestaak van de AWT. Een andere mogelijkheid zou zijn om de externe evaluatie onder te brengen bij de KNAW. Dit is echter niet wenselijk gelet op de aard van de werkzaamheden, die hoofdzakelijk gericht zijn op het domein van het toegepaste technische wetenschappelijk onderzoek. Een domein dat weinig aansluiting heeft op de binnen de KNAW aanwezige deskundigheid, die vooral ligt op het gebied van het fundamentele onderzoek in de geesteswetenschappen, de maatschappijwetenschappen en de natuurwetenschappen.

De verdere hoofdpunten uit de

hierboven aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 10 maart 2003 worden hieronder kort weergegeven.

In de loop van 2002 heeft het Kabinet bij verschillende gelegenheden geconstateerd dat een nadere evaluatie wenselijk is van de rol die de organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en de zogenaamde Grote Technologische Instituten (GTI's) spelen in het innovatieproces. Zie de Kabinetsstandpunten over het rapport met het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Technologiebeleid (TK, 2002-2003, 28 626 nr.1) en over het Strategisch Plan TNO 2003-2006 (TK, 2001-2002, 28 000 VIII, nr. 127). Ook in het in 1999 opgestelde Kabinetsstandpunt (TK, 1998-1999, 26 658, nr. 2) over het toen door de AWT uitgebrachte advies inzake de GTI's staat dat op termijn van enkele jaren zal worden geëvalueerd in hoeverre de in het Kabinetsstandpunt genoemde maatregelen zijn geïmplementeerd in het stelsel van de GTI's en of daarmee de beoogde verheldering van bestuurlijke relaties is opgetreden.

Tenslotte zij vermeld dat ook in de subsidieregelingen die door de verschillende departementen zijn opgesteld voor de GTI's (als gevolg van bovengenoemd Kabinetsstandpunt in 1999) periodieke evaluatie als basis voor continuering van de subsidieregelingen is opgenomen.

In het project 'Brugfunctie TNO en GTI's', dat door de meest betrokken departementen (OCW, EZ, VenW, Def, LNV, Fin) gezamenlijk wordt uitgevoerd, worden bovengenoemde evaluaties gebundeld. Dit heeft als belangrijk voordeel dat deze evaluaties vanuit een gemeenschappelijk perspectief en beoordelingskader kunnen worden uitgevoerd. Rekening houdend met voor individuele gevallen eerder afgesproken tijdschema's zullen tussentijds resultaten worden gerealiseerd, die de dan benodigde informatie kunnen opleveren. De voorbereiding van de Kabinetsbeslissing is in handen gelegd van een interdepartementale stuurgroep, onder voorzitterschap van een vertegenwoordiger van het ministerie van OCW, waarin bovengenoemde departementen zijn vertegenwoordigd.

Doel

Het doel van het project is

a) het evalueren van de brugfunctie van TNO en de GTI's; kernvraag daarbij is of deze instellingen de gestelde doelen, te weten het tot stand brengen van de slag van onderzoek naar innovatie, goed weten te bereiken;

b) het beantwoorden van de vraag of de Nederlandse intermediaire kennisinfrastructuur, met focus op het functioneren van TNO en de GTI's, adequaat is ingericht voor de toekomst, ook in internationale vergelijking, zowel ten behoeve van het bedrijfsleven als voor de overheid;

c) het formuleren van beleidsmaatregelen door het Kabinet, die nodig zijn om de intermediaire kennisinfrastructuur te laten bijdragen aan innovaties in bedrijfsleven, maatschappij en overheid; dit op basis van de door de ad hoc commissie opgestelde aanbevelingen en beleidsopties.

Reikwijdte

Het project is in eerste instantie gericht op de evaluatie van TNO en de GTI's (WL, GeoDelft, NLR, Marin en ECN), met een toespitsing op de beoordeling van de brugfunctie die zij vervullen tussen universiteiten enerzijds en bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de overheid (als klant van onderzoek) anderzijds. Voorts zal een globale evaluatie worden uitgevoerd van de brugfunctie van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), die sinds enige jaren een nauwe band heeft met de Universiteit Wageningen in het geheel van het opgerichte Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). Deze evaluatie kan dienen als input voor een beoordeling van de verschillende manieren waarop een brugfunctie in de praktijk vorm kan worden gegeven.

Om deze brugfunctie goed te kunnen beoordelen is het nodig om ook een grondige analyse uit te voeren van de context waarin deze onderzoekinstellingen hun werk verrichten. Die context betreft vooral de rol van de 'bruggenhoofden' (enerzijds de 'aanbodzijde', dat wil zeggen de universiteiten, NWO en de KNAW en anderzijds de 'vraagzijde' op de verschillende voor het bedrijfsleven en overheid van belang zijnde wetenschaps- en/of toepassingsgebieden). Ook een globale analyse van het functioneren van andere intermediaire structuren (b.v. Technologische Top

Instituten (TTI's), het Regie-orgaan Genomics, Innovatieve Onderzoek Programma's (IOP's), Syntens, Regionale

Ontwikkelingsmaatschappijen) is daarbij aan de orde, alsmede de rol van de meer direct aan de overheid verbonden instellingen (waaronder met name het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de specialistische diensten, ressorterend onder het ministerie van Verkeer en Waterstaat, bv. RIZA en RIKZ) in relatie tot TNO en de GTI's.

Inrichting van het evaluatieproces

Het is wenselijk om het gehele evaluatieproces in drie nauw met elkaar samenhangende fasen te laten verlopen. Deze drie fasen zijn (zie ook het AWT advies):

Fase 1: Hier vindt een zelfevaluatie plaats, waarin de betrokken instelling zich zelf volgens het door de overheid aangereikte – in overleg met de voor de externe evaluatie in te stellen commissie opgestelde – beoordelingskader evalueert. De nadruk ligt daarbij op een retrospectieve evaluatie, maar uiteraard is ook het toekomstperspectief aan de orde. De betrokken instelling is zelf verantwoordelijk voor de uitkomsten van deze evaluatie. Wel is het de bedoeling dat genoemde commissie deze evaluatie kritisch begeleidt, opdat deze fase voldoende en adequate informatie oplevert voor het opstellen van een onafhankelijk eindoordeel door deze commissie, dat plaats zal vinden in de volgende fase. Deze taak is een aanvulling op de taken die de AWT in zijn advies heeft voorgesteld. Met deze aanvulling is gewaarborgd dat de resultaten van deze zelfevaluatie objectief en vergelijkbaar zijn en een niet vrijblijvend karakter zullen hebben.

Fase 2: Voor de in deze fase uit te voeren externe evaluatie is de in te stellen onafhankelijke commissie verantwoordelijk. Deze commissie dient zelf inzicht in het functioneren van de relevante context (bruggenhoofden, intermediaire structuren) te verwerven en stelt een onafhankelijk oordeel op over de zelfevaluatie van TNO en de GTI's, waarbij dan de nadruk ligt op het integrale beeld dat kan worden geschetst. Op grond van het voorgaande doet de commissie aanbevelin-

gen aan de overheid voor het in de komende jaren te voeren beleid ten aanzien van TNO en de GTI's, alsmede ten aanzien van de voor deze instellingen relevante context (bruggenhoofden en intermediaire structuren), dat moet resulteren in de nodig geachte verbeteringen in de vraagarticulatie, de productie, de doorstroming en de benutting van kennis.

De werkzaamheden van de commissie zullen worden ondersteund door een adviesbureau. Ook zal deze commissie zich kunnen baseren op een aantal nog uit te voeren studies naar bepaalde onderwerpen, die voor de oordeelsvorming van de commissie van belang zijn (o.a. de ervaringen in het buitenland; een analyse van de huidige intermediaire structuren).

Fase 3: De betrokken ministers bespreken de resultaten van de commissie met de betrokken partijen en formuleren de nodige beleidsmaatregelen, waarover het Kabinet een oordeel uitspreekt. De voorbereiding van het Kabinetsstandpunt vindt plaats door het ministerie van OCenW, in nauw overleg met de meest betrokken ministeries (EZ, VenW, LNV, Defensie en Fin).

Taken van de commissie

Het is van belang het onderscheid te bewaren tussen de zelfevaluatie, die door TNO en ieder van de GTI's zelf zal worden opgesteld, met als richtsnoer het bovengenoemde beoordelingskader, en de externe evaluatie, die door de commissie zal worden uitgevoerd. De zelfevaluatie geschiedt vanuit het perspectief van de betrokken instellingen, terwijl de externe evaluatie vanuit de 'omgeving', dat wil zeggen de relevante delen van het wetenschaps- en innovatiesysteem, naar de betrokken onderzoekinstellingen kijkt. Vanuit die invalshoek geeft de commissie een onafhankelijk oordeel over de resultaten van de zelf-evaluaties. Daarbij maakt de commissie ook onderlinge vergelijkingen tussen de positie van deze instellingen en destilleert daaruit overeenkomsten en verschillen. Voorts voert de commissie een analyse uit van de rol van de relevante organisaties in de onderzoekinfrastructuur. Het gaat daarbij om organisaties die een rol spelen bij de brugfunctie van TNO en de GTI's (de eerder genoemde 'bruggenhoofden'), alsook om organisaties en

structuren die een intermediaire rol spelen, zoals bv. de eerder genoemde Technologische Top instituten etc.

Op grond van het opgebouwde beeld doet de commissie aanbevelingen over aan te brengen verbeteringen, zowel voor wat betreft TNO en de GTI's als ook de relevante onderzoekinfrastructuur. Om dit beeld op te bouwen heeft de commissie een goed inzicht nodig in die onderzoeksinfrastructuur en in enkele internationale ervaringen met de vormgeving en effecten van de 'brugfunctie'. Daartoe zal de commissie enkele analytische studies kunnen laten uitvoeren door daarvoor geschikte adviesbureaus.

Waar nodig, bv. voor de beantwoording van bepaalde vragen, kan de commissie contact opnemen met de overheid, i.c. de voorzitter van de hierboven genoemde interdepartementale stuurgroep.

Beoordelingskader

Met betrekking tot de beoordeling van de brugfunctie van TNO en de GTI's zijn de belangrijkste vragen volgens het AWT advies te groeperen in vier categorieën van vragen:

- 1) de missie en het gevoerde beleid om die missie te verwezenlijken;
- 2) de prestaties van een instelling ('outcomes');
- 3) de omgevingsanalyse (inclusief de vraagarticulatie);
- 4) de toekomstige positionering in de kennisinfrastructuur.

Met betrekking tot de beoordeling van de intermediaire onderzoeksinfrastructuur als geheel zijn volgens het AWT advies nog een aantal functionele eisen relevant, te weten:

- effectiviteit: de mate van doelbereiking door het systeem als geheel
- efficiency: de doelmatige inzet van de middelen
- legitimiteit: de rechtvaardiging voor het bestaan van een intermediaire structuur
- transparantie: de inzichtelijkheid over wie wat doet
- flexibiliteit: het aanpassingsvermogen aan veranderende omstandigheden
- integratie: de mate van synergie in het systeem als geheel

In het AWT advies worden deze eisen nader geconcretiseerd.

Het geheel van vraagstellingen zal tezamen een beoordelingskader vormen dat door de overheid bij de start

van het evaluatieproces aan de instellingen en de commissie als richtsnoer zal worden meegegeven. Dit kader zal in overleg met de commissie worden opgesteld. Punten die speciale aandacht verdienen zijn flexibiliteit en transparantie, zoals terecht beargumenteerd is in het AWT advies.

Tijdschema

Per 1 mei 2003 is de instelling van de commissie voorzien. Fase 1 van het project is naar verwachting gereed per 1 september 2003, terwijl fase 2 medio november 2003 de eerste resultaten zal opleveren ten behoeve van het nemen van bepaalde beslissingen met betrekking tot enkele subsidieregelingen. Afronding van fase 2 vindt plaats met het uitbrengen van een eindrapport door de ad hoc commissie in mei 2004.