

Toekomstige financiering TNO

IEC

B 40

Beleidsnota bij het Eindrapport van de Werkgroep Toekomstige Financiering TNO



Zitting 1979–1980

16 281

Financiering TNO

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WETENSCHAPSBELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 juli 1980

Hierbij zend ik u de beleidsnota, welke is opgesteld naar aanleiding van het eindrapport van de werkgroep Toekomstige Financiering TNO. Een exemplaar van genoemd eindrapport is eveneens bijgevoegd.

De Ministerraad is onlangs akkoord gegaan met publikatie van de nota.

De Minister voor Wetenschapsbeleid a.i.,
P. A. C. Beelaerts van Blokland

Zitting 1979–1980

16 281

Financiering TNO

Nr. 2

NOTA

1. Inleiding

1.1. *Voorgeschiedenis*

In deze beleidsnota wordt het standpunt van de Regering geformuleerd met betrekking tot de wijze van financiering van de Organisatie TNO, een en ander naar aanleiding van het eindrapport van de Werkgroep Toekomstige Financiering TNO, dat medio juni 1979 aan de Minister voor Wetenschapsbeleid werd uitgebracht. Genoemde werkgroep werd ingesteld bij besluit van de Ministerraad van 11 maart 1977. Voor de taakopdracht van de werkgroep wordt verwezen naar bijlage A van het eindrapport. In het kort geformuleerd komt deze taakopdracht neer op het volgende:

- Het doen van aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop begrotingstechnisch uitvoerig kan worden gegeven aan de in het kabinetsbesluit geformuleerde richtlijnen betreffende de toekomstige financiering van TNO.
- Het cijfermatig uitwerken van deze richtlijnen, inclusief het ontwerpen van een overgangsregeling.
- Het ontwikkelen van een procedure van interdepartementaal overleg ter voorbereiding van de te nemen beslissingen betreffende de financiering van TNO (jaarlijkse procedure).
- Het nader uitwerken resp. ontwerpen van procedures met betrekking tot zelfstandige, voor TNO geoordeelde onderzoekbudgetten van de departementen, algemene uitgavencategorieën van TNO, uitgaven voor investeringen en financiering van adviserende en coördinerende taken.

Eind mei 1977 heeft de Werkgroep een interimrapport uitgebracht, waarin de beginselen van een nieuwe financieringsstructuur voor TNO werden neergelegd. Bij zijn besluitvorming over TNO in september 1977, waarbij de nota Hoofdlijnen van de Nieuwe TNO-organisatie (Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 14 810, nr. 1) werd aanvaard, heeft het toenmalige – demissionaire – kabinet nog geen definitief standpunt bepaald ten aanzien van het interimrapport van de werkgroep. Het kabinet was van oordeel dat het op de weg van het nieuw optredende kabinet lag beslissingen te nemen met betrekking tot de aanbevelingen van de werkgroep, wanneer het eindrapport beschikbaar zou zijn.

Het eindrapport van de werkgroep behandelt de financiële verhouding tussen de rijksoverheid en TNO. Over dit complex van problemen heeft de werkgroep een groot aantal aanbevelingen gedaan. De (financiële) verhouding tussen de rijksoverheid en TNO valt in drie componenten uiteen:

- Relatie tussen TNO en de afzonderlijke departementen.
- Relatie tussen de Organisatie TNO als geheel (Raad van Bestuur) en de Minister voor Wetenschapsbeleid, als eerstverantwoordelijke bewindsman ten aanzien van TNO.
- Relaties tussen de departementen onderling, waarin begrepen het functioneren van de Minister voor Wetenschapsbeleid. Dit betreft het als een eenheid optreden van de rijksoverheid ten opzichte van (de financiering van) TNO.

De financiële verhouding tussen de rijksoverheid en TNO vindt zijn neerslag in:

- a. De geldstromen van het Rijk naar TNO in de exploitatiesfeer.
- b. De geldstromen in de vermogenssfeer, waaronder financiering van de TNO-investeringen.
- c. Financiële relaties binnen de TNO-organisatie.

Bij de besluitvorming over het eindrapport doen zich een aantal problemen voor. Hiervoor moeten oplossingen worden aangedragen, die deels nog een ad hoc karakter hebben, omdat het proces van herstructurering bij TNO nog niet tot een einde is gekomen. Met het tot stand brengen van een nieuwe financiële relatie tussen de rijksoverheid en TNO kan niet worden gewacht totdat reorganisatie geheel is voltooid, omdat financieringsstructuur en organisatie elkaar wederzijds beïnvloeden. Dit houdt echter in dat in de toekomst bijstellingen op de in deze nota geformuleerde maatregelen nodig zullen blijken. Wanneer de herstructurering is afgerond en met het herziene stelsel van financiering enige ervaring is opgedaan, kan evaluatie en zonnig aanpassing plaatsvinden. Het ligt in de bedoeling in ieder geval aan het einde van de in deze nota te bespreken overgangperiode, dat wil zeggen in 1985, een dergelijke evaluatie te doen plaatsvinden.

1.3. *Geldstromen in de exploitatiesfeer*

De werkgroep legt in het eindrapport de nadruk op de noodzaak van het bedrijfsmatig functioneren van de TNO-organisatie. De kosten van het totaal van de activiteiten zullen in beginsel bepalend zijn voor de prijzen die aan overheid en andere «afnemers» (eindrapport blz. 11, 12) in rekening worden gebracht. De hoogte van de tarieven zal ook door de marktverhoudingen worden bepaald, zodat door TNO, uitgaande van de integrale kosten resp. kostprijzen, een tarievenbeleid zal moeten worden gevoerd, een en ander in overeenstemming met de rijksoverheid. Fricities kunnen ontstaan met de tot nu toe aan de zijde van de rijksoverheid gebruikelijke benadering in termen van uitgaven, waarbij de vraag centraal staat hoeveel de kosten van een bepaalde activiteit in een bepaald begrotingsjaar bedragen, afgezien van de totale kosten van die activiteit. Tot nu toe is bij de geldstromen van het rijk naar TNO grotendeels sprake geweest van input-financiering. Het denken in termen van kostprijzen resp. projectkosten zal leiden tot een stelsel waarbij grotendeels sprake is van output-financiering, hoewel ook in het door de werkgroep voorgestelde stelsel bij het basissubsidie ten dele sprake blijft van input-financiering. Hier is sprake van een spanningsveld, waarvoor in overleg tussen de rijksoverheid en TNO oplossingen zullen moeten worden gevonden. Op de inrichting van het stelsel van geldstromen wordt in paragraaf 2 nader ingegaan.

1.4. *De vermogenssfeer*

Een probleem, dat sterk verwant is aan het in par. 1.3. uiteengezette doet zich voor bij de investeringen. Het in het eindrapport voorgestelde stelsel van financiering van de investeringen bij TNO veronderstelt overeenstemming tussen TNO en de rijksoverheid. Dit betekent, dat de rijksoverheid voor de langere termijn geldende uitspraken zal moeten doen over het investeringsplan van TNO. Derhalve zullen aan de zijde van het rijk ook langere-termijn prioriteiten moeten worden gesteld resp. getoetst.

1.5. *Financiële relaties binnen de TNO-organisatie*

De wijze waarop TNO intern prioriteiten stelt en zijn financiering daarvan afhankelijk maakt behoorde niet tot de taakopdracht van de werkgroep en wordt derhalve in het eindrapport alleen in de beschouwing betrokken voor zover er sprake is van een directe relatie met de financiële verhouding tussen TNO en het Rijk. In het eindrapport wordt er van uitgegaan, dat er met betrekking tot de interne prioriteitstelling bij TNO overeenstemming bestaat tussen TNO en de rijksoverheid. Voor het bereiken van deze overeenstemming zijn overlegprocedures nodig, waarop in par. 3 nader wordt ingegaan. In dit verband is het overigens wenselijk om er op te wijzen, dat voor het doelmatig functioneren van de financiële verhouding tussen TNO en het rijk, zoals in deze nota beschreven, een versterking van de financiële-economische functie binnen de TNO-organisatie een absolute noodzaak is. De aanbevelingen ter zake in het eindrapport (hoofdstuk 7) worden dan ook onderschreven. Aan de uitbouw van de financieel-economische functie binnen TNO dient in het kader van de reorganisatie de nodige aandacht te worden besteed.

1.6. *Algemene conclusie ten aanzien van het eindrapport*

Uit het eindrapport blijkt, dat de financiële verhouding tussen het Rijk en TNO een zeer complex geheel is. De werkgroep heeft een poging gedaan tot het ontwikkelen van een samenhangende visie, die voor een deel van wijdere strekking dan alleen de TNO-organisatie is en tot meer algemene conclusies voor de financiering van overheidswege van onderzoek en ontwikkelingswerk kan leiden. Een studie van meer algemene strekking naar de betekenis van het instrument financiering voor de beleidsontwikkeling is nodig en initiatieven op dit gebied zijn thans in voorbereiding. Wanneer over enige tijd de conclusies van een dergelijke studie beschikbaar zijn, kunnen deze wellicht bijdragen aan evaluatie van de financieringsstructuur van TNO. Deze beleidsnota heeft vanzelfsprekend uitsluitend betrekking op de TNO-problematiek. De Regering kiest op basis van de voorstellen in het eindrapport (blzz. 11 t/m 13) de volgende uitgangspunten voor de financieringsstructuur van TNO:

a. In de Nota Hoofdpijnen gaat de Regering ervan uit dat het bestaan van een organisatie als TNO van groot maatschappelijk belang moet worden geacht. Op grond hiervan draagt de overheid medeverantwoordelijkheid voor het opbouwen c.q. in stand houden van een hoogwaardig onderzoekspotentieel bij TNO. Deze verantwoordelijkheid brengt ook financiële consequenties met zich mee. Daarnaast is de overheid een belangrijke «afnemer» van de door TNO geproduceerde goederen en diensten. Ook vanuit dit gezichtspunt heeft de overheid dus belang bij aard en omvang van de activiteiten van TNO, de kwaliteit van het werk en de (kost)prijzen die TNO in rekening brengt.

b. TNO is een zelfstandige organisatie. Samen met andere belanghebbenden is de overheid betrokken bij het onderzoekbeleid van TNO en oefent daar op vele manieren invloed op uit, waarbij het financieringsinstrument één van de aan te wenden instrumenten is. Hiertoe is het nodig, dat de rijks-

pectievelijk zijn om naar respectievelijk hun benoemde kenbaar te maken en deze bij TNO tot uitvoering te doen brengen.

c. Uit de doelstelling en de positie van de Organisatie TNO moet worden afgeleid, dat TNO een eigen bedrijfsvoering kent. Uit de aard van de activiteiten van TNO vloeit voort, dat de bedrijfsvoering ten principale op bedrijfs-economische grondslagen dient te berusten. Het project dient daarbij als maatstaf van output te worden gehanteerd. Ten behoeve van kwantificering van de werkprogramma's, de begrotingsopstelling en de basis voor de vaststelling van tarieven moet worden uitgegaan van de integrale projectkosten respectievelijk kostprijs. Hiervan kan alleen in bijzondere gevallen, onder goedkeuring van het ter zake verantwoordelijke management, worden afgeweken.

d. Ook de in het eindrapport geformuleerde taakstelling ten aanzien van de ontwikkeling van het aandeel van opdrachten vanuit de private sector in de totale TNO-omzet wordt door de Regering onderschreven (zie ook par. 4.3. van deze nota).

Als algemene conclusie kan worden geformuleerd, dat het eindrapport van de werkgroep door de Regering wordt aanvaard. Dit geschiedt echter niet ongeclausuleerd. Voorbehoud moet worden gemaakt voor enige in het eindrapport gesignaleerde problemen, die op dit moment nog niet in alle opzichten definitief kunnen worden opgelost respectievelijk geregeld. In dit verband moet worden gedacht aan de budgettaire omslag van het voor TNO bestemde basissubsidie over de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting. Op dit moment zijn hierover geen definitieve uitspraken te doen. Voorts is een procedure nodig voor (periodieke) interdepartementale besluitvorming over de besteding van het basissubsidie, die mede tot een ver-deelsleutel voor genoemde omslag leidt. In par. 3 worden de te hanteren procedures uiteengezet. Er wordt vanuit gegaan, dat de betrokkenheid van de departementen bij een doelmatige besteding van de voor TNO beschikbare middelen niet primair afhankelijk is van de omslag van de gelden over de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting, maar van de wijze waarop de departementen bij de besluitvorming over de besteding zijn betrokken. Het defensie-onderzoek neemt bij de Organisatie TNO een bijzondere positie in. Voor de financiering van het defensie-onderzoek en de besluitvorming daarover wordt een afzonderlijke regeling getroffen. Deze regeling wordt uiteengezet in par. 2.3. van deze beleidsnota.

De besluitvorming door de Regering over het eindrapport leidt tot de in de paragrafen 2, 3 en 4 geformuleerde maatregelen. Daarbij wordt uitgegaan van de aanbevelingen in het eindrapport hoewel deze niet in alle gevallen worden overgenomen. Ook vindt in enige gevallen nadere uitwerking van de gedane aanbevelingen plaats. In het onderstaande komt achtereenvolgens aan de orde:

- Nadere uitwerking van de financieringsstructuur (par. 2);
- Nadere uitwerking van procedures (par. 3);
- Enige afzonderlijke onderwerpen (par. 4).

2. Nadere uitwerking van de financieringsstructuur van TNO

2.1. Financieringsstromen

Overeenkomstig de aanbevelingen van de werkgroep stelt de Regering zich voor de Organisatie TNO in de toekomst uit 's Rijks kas te financieren door middel van een samenhangend stelsel van:

- a. basissubsidie (in het eindrapport aangeduid met Categorie A);
- b. doelsubsidies (in het eindrapport aangeduid met Categorie B);
- c. vergoedingen voor uitgevoerde opdrachten (tarieven) (in het eindrapport eveneens Categorie B);
- d. rentedragende leningen.

Aan dit stelsel zal in de herziene TNO-wet een wettelijke grondslag worden gegeven. De toekomstige exploitatiefinanciering van de Organisatie TNO zal zoveel mogelijk op basis van door TNO opgestelde programma's, respectievelijk projecten plaatsvinden (programmafinanciering). Voor wat de investeringen betreft, zal de rijksoverheid enerzijds rechtstreeks financieren in de kosten van de investeringen (capaciteitsfinanciering «à fonds perdu»), anderzijds, via een in de tarieven begrepen opslagpercentage, meedragen in de middelen voor toekomstige investeringen. Naast de door de rijksoverheid te verstrekken financieringsmiddelen zal de Organisatie TNO een nader vast te stellen gedeelte van zijn financieringsbehoefte uit inkomsten van derden (bedrijfsleven, particuliere fondsen, lagere overheden, internationale organisaties, etc.) dienen te dekken. Dit betreft de door de werkgroep in haar eindrapport bedoelde categorie C-fondsen.

ad a. Basissubsidie

In het kader van de toekomstige financiering van TNO door de rijksoverheid zal jaarlijks een tweetal basissubsidies worden verstrekt.

- i. een exploitatiesubsidie;
- ii. een investeringssubsidie.

ad i. Het exploitatiesubsidie

Het exploitatiesubsidie komt overeen met de door de werkgroep bedoelde categorie A-fondsen. Onderverdeeld in:

- basisexploitatiesubsidie;
- subsidie TNO-beleidsruimte.

Het basisexploitatiesubsidie komt overeen met de door de werkgroep onderscheiden subcategorieën A1 en A3.

Bij de verstrekking van het subsidie zal geen formeel onderscheid tussen beide subcategorieën worden aangebracht. Het subsidie TNO-beleidsruimte komt overeen met de door de werkgroep onderscheiden subcategorie A2.

Alhoewel bij de vaststelling van het basisexploitatiesubsidie geen onderscheid in categorie A1 en A3 zal worden gemaakt, dient de Raad van Bestuur TNO erop toe te zien dat een nader te bepalen gedeelte van dit subsidie voor de bekostiging van vrij speurwerk door de instituten en dergelijke kan worden aangewend. Het totaal van de aan te wenden middelen voor vrij speurwerk voor de gehele Organisatie TNO dient de door de werkgroep voorgestelde 10 % niet te boven te gaan. Per instituut kan van dit gemiddelde worden afgeweken. Uit het gekwantificeerde werkprogramma dient de verdeling van deze 10 % in voldoende mate te blijken.

Ten aanzien van het overige (en grootste) gedeelte van het basisexploitatiesubsidie zullen bij de programmatische invulling de programmaraden een belangrijke rol moeten vervullen. Overeenkomstig de aanbeveling van de werkgroep verdwijnt de huidige goedkeuring door de Minister voor Wetenschapsbeleid van de bestemming van het TNO-beleidsruimtesubsidie. Met inachtneming van de algemeen te stellen subsidievoorwaarden berust de eindbeslissing ter zake bij de raad van bestuur van TNO.

De omvang van het TNO-beleidsruimtesubsidie, dat wil zeggen het aandeel van dit subsidie in het totaal van de financieringsmiddelen van TNO, wordt op voorstel van TNO door de rijksoverheid vastgesteld. Voor de komende periode heeft TNO voorgesteld het aandeel van het subsidie TNO-beleidsruimte geleidelijk te laten toenemen tot 4 % van het totaal van de financieringsmiddelen. Dit voorstel wordt door de Regering overgenomen. Indien nodig kan door TNO het aandeel van dat subsidie op een later tijdstip worden herzien.

Met het oog op de jaarlijkse vaststelling van het exploitatiesubsidie (basisexploitatie- en beleidsruimtesubsidie) wordt een onderscheid gemaakt in een gedeelte van het subsidie dat strekt tot bekostiging van personele kosten en een gedeelte dat strekt tot bekostiging van alle overige kosten.

leid worden vastgesteld in overeenstemming met alle bij de Organisatie TNO betrokken ministers. Ter voorbereiding van de vaststelling dient de Raad van Bestuur TNO jaarlijks een exploitatiebegroting annex jaarlijks werkplan bij de Minister voor Wetenschapsbeleid in. Uit dit jaarlijks werkplan dient in ieder geval te blijken:

- a. welke organisatie-onderdelen van TNO voor een exploitatiesubsidie in aanmerking komen;
- b. Welke programma's, resp. programma-onderdelen (c.q. projecten) voor een exploitatie-subsidie in aanmerking komen.

Met het oog op de punten a en b dient TNO tevens de exploitatie-begrotingen van de hoofdgroepen te overleggen en in het jaarlijks werkplan een overzicht te geven van alle geraamde baten en lasten per programma, resp. programma-onderdeel. Voor wat betreft het subsidie – beleidsruimte TNO dient separaat een overzicht van de goedgekeurde projecten en de daarop betrekking hebbende subsidietoewijzing te worden overgelegd.

De exploitatiebegroting wordt in ontwerp vastgesteld door de Raad van Bestuur en ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Toezicht. Op basis van deze begroting stelt de Minister voor Wetenschapsbeleid, in overeenstemming met de betrokken ministers, het exploitatiesubsidie vast. Vervolgens stelt de Raad van Bestuur, onder goedkeuring van de Raad van Toezicht, de definitieve exploitatiebegroting vast.

In de door de Minister voor Wetenschapsbeleid jaarlijks aan de Raad van Bestuur TNO te richten subsidiebrief wordt mededeling gedaan van de vaststelling van het exploitatiesubsidie, evenals van aan het subsidie te verbinden voorwaarden. Deze voorwaarden kunnen ook betrekking hebben op de allocatie van het subsidie. Voor alle overige procedurele aspecten ter zake van de jaarlijkse subsidievaststelling wordt verwezen naar par. 3 van deze nota.

ad ii. Het investeringssubsidie

Als complement van het basis-exploitatiesubsidie zal de Organisatie TNO jaarlijks een investeringssubsidie worden toegekend. Dit investeringssubsidie zal een percentage van het basisexploitatie-subsidie bedragen, dat periodiek, aan de hand van de met TNO bereikte overeenstemming over de investeringen, zal worden vastgesteld. Het komt in de plaats van het huidige Kapitaaldienstsubsidie en het in het TNO-basissubsidie begrepen «subsidie voor de aanschaf van apparatuur en inventaris». Het investeringssubsidie dient ter dekking van de in de jaarlijks door TNO in te dienen investeringsbegroting opgenomen investeringsuitgaven, in aanvulling op de andere, voor investeringsdoeleinden bestemde middelen. Dienovereenkomstig zal in het basisexploitatiesubsidie geen vergoeding voor afschrijving op bedrijfsmiddelen zijn opgenomen.

Naast het investeringssubsidie dient TNO jaarlijks een vast percentage van de geraamde exploitatie-inkomsten, daaronder niet begrepen het exploitatiesubsidie, te reserveren voor de financiering van investeringen. De door de Raad van Bestuur in ontwerp vastgestelde TNO-investeringsbegroting behoeft goedkeuring door de Raad van Toezicht. Op basis van deze begroting van uitgaven en middelen beslist de Minister voor Wetenschapsbeleid in overeenstemming met de betrokken ministers, over de vaststelling van het investeringssubsidie en, zo gewenst, over de aan TNO te verstrekken investeringskredieten (in de vorm van rentedragende leningen). Hiervan wordt mededeling gedaan in de jaarlijks aan TNO te zenden subsidiebrief. Vervolgens stelt de Raad van Bestuur, onder goedkeuring van de Raad van Toezicht, de definitieve investeringsbegroting vast. Zie voor de overige procedurele aspecten par. 3 van deze nota.

ad b. Doelsubsidies

Naast het te verstrekken basis-exploitatiesubsidie stellen de departementen subsidies aan de Organisatie TNO ter beschikking, als financiële bijdrage in de kosten van daartoe aangewezen activiteiten op het gebied van onderzoek en kennisoverdracht. Deze doelsubsidies vormen een onderdeel van de door de werkgroep bedoelde categorie B-fondsen.

In de door de onderscheiden ministers te stellen subsidievoorwaarden wordt in ieder geval aangegeven: de bestemming van de gelden, de perioden waarover de gelden worden verstrekt en de wijze waarop TNO verantwoording dient af te leggen inzake de besteding van de gelden. Het verstrekken van een doelsubsidie behoeft in ieder geval de goedkeuring van de Raad van Bestuur van TNO. Deze is daarmee verantwoordelijk voor de naleving van de subsidievoorwaarden.

In overeenstemming met de betrokken ministers zal door de Minister voor Wetenschapsbeleid een checklist van standaard-subsidievoorwaarden, als richtlijn voor de verstrekking van doelsubsidies aan de Organisatie TNO worden opgesteld. Tot de categorie doelsubsidies zullen ook worden gerekend de jaarlijks ter beschikking te stellen fondsen ten behoeve van de externe coördinerende en adviserende taken van TNO (in het eindrapport van de werkgroep categorie B genoemd.) Bedoelde doelsubsidies zullen, onder door de betrokken minister(s) te stellen voorwaarden, in principe de integrale exploitatiekosten van de betrokken activiteiten dekken. Hierop kunnen desgewenst structurele bijdragen van anderen, niet zijnde de Organisatie TNO, in mindering worden gebracht. De hier bedoelde doelsubsidies zullen worden verstrekt ten laste van het in de meerjarencijfers begrepen volume van het thans bestaande TNO-basissubsidie. Om de gedachten te bepalen zullen doelsubsidies in het algemeen worden verstrekt voor activiteiten met een tijdsduur van meer dan één jaar en een minimumbedrag per subsidie van f 250 000. In de toekomstige financiering van TNO zal de categorie doelsubsidies in ieder geval worden gevormd uit eventuele continuering van thans al bestaande voor TNO geoordeelde doelsubsidies, voorziene overheveling van bestaande basissubsidie ten behoeve van concrete programma's, resp. programma-onderdelen. Daarnaast kunnen ook uit thans nog niet voor TNO geoordeelde budgetten van departementen ten behoeve van de (bijdrage in de) financiering van bepaalde programma's, programma-onderdelen, resp. activiteiten worden overgeheveld naar de categorie doelsubsidies TNO.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de doelsubsidies wordt verwezen naar par. 3 van deze nota (procedures). De Minister voor Wetenschapsbeleid ziet er op toe, dat de departementen – overeenkomstig de gemaakte afspraken – jaarlijks in de rijksbegroting en in de meerjarencijfers de benodigde voor TNO geoordeelde fondsen vormen. Indien hierover geen overeenstemming wordt bereikt, legt de Minister voor Wetenschapsbeleid de aangelegenheid ter beslissing voor aan de Ministerraad.

De Raad van Bestuur dient jaarlijks bij de Minister voor Wetenschapsbeleid een voortgangsnota in, betreffende de ontwikkeling van de categorie doelsubsidies, in het bijzonder betreffende de mate waarin de doelstelling met betrekking tot de (kwantitatieve) ontwikkeling van de doelsubsidies wordt gerealiseerd. De Minister voor Wetenschapsbeleid zal, mede op basis van deze voortgangsnota, zo nodig overleg voeren met de betrokken ministers over het tot dusverre gevoerde beleid en de ter zake bestaande beleidsvoornemens.

ad c. Vergoedingen voor departementale opdrachten

De werkgroep rekent in haar eindrapport eveneens de door TNO ontvangen vergoedingen voor opdrachten van afzonderlijke departementen tot de categorie B-fondsen. Het is wenselijk dat deze vergoedingen, binnen het totaal van de categorie B-fondsen, afzonderlijk ter beschikking worden gesteld

betreft om de geïndicte te bepalen normaliter kortlopende werkzaamheden van TNO ten behoeve van de departementen (bij voorkeur minder dan één jaar) met een omvang van minder dan f 250 000. Uitzonderingen op genoemde omvang en tijdsduur zijn uiteraard mogelijk, zowel voor wat betreft de opdrachten als voor wat betreft de doelsubsidies.

De vergoedingen voor opdrachten zullen normaliter worden geput uit niet specifiek voor besteding bij TNO geormerkte begrotingsartikelen. De departementen zijn vrij om aard en omvang van deze opdrachten te bepalen en met de Organisatie TNO in de privaatrechtelijke sfeer contracten aan te gaan. De Minister voor Wetenschapsbeleid ziet erop toe dat de departementale opdrachtenfinanciering op een zo evenwichtig mogelijke wijze kan worden ingepast in de totale exploitatiefinanciering van TNO en dat deze derhalve geen aanleiding geeft tot permanente knelpunten in de (her-)allocatie van middelen in de Organisatie TNO. Het verdient aanbeveling dat, in het geval er sprake is van een continue stroom kortlopende opdrachten, met het oog op de daarvoor benodigde beschikbaarstelling van onderzoekcapaciteit door TNO, in de privaatrechtelijke sfeer een daarop betrekking hebbende overeenkomst tussen het betrokken departement en TNO wordt aangegaan. Dergelijke bestedingsovereenkomsten worden namens de Organisatie TNO door de Raad van Bestuur TNO met het betrokken ministerie aangegaan.

In alle overige gevallen zal TNO geen bijzondere garantie worden gegeven met betrekking tot de aard en omvang van de departementale opdrachten. In zoverre is er met betrekking tot de financiering geen verschil tussen deze vergoedingen voor opdrachten van departementen en door de particuliere sector te verstrekken bijdragen, resp. opdrachten. Wel zal TNO een speciale voorzieningen mogen vormen om de financiële gevolgen van wijzigingen in de opdrachtenstroom zowel van de zijde van de overheid als de zijde van de particuliere sector te kunnen opvangen (zie par. 2.4).

ad d. Rentedragende leningen

De door de werkgroep in haar eindrapport voorgestelde financiering door middel van rentedragende leningen zal – zij het met de nodige terughoudendheid – in de hierna aan te geven gevallen toepassing kunnen vinden, te weten:

i. de financiering van *investeringsuitgaven* opgenomen in de door de Minister voor Wetenschapsbeleid goedgekeurde TNO-investeringsbegroting. Deze financieringsvorm wordt alleen toegepast ten behoeve van investeringen in bedrijfsmiddelen boven een nader te bepalen bedrag en met een nader te bepalen geschatte levensduur waarvoor TNO binnen de overige beschikbare middelen (te weten de TNO-investeringsrekening) geen dekking heeft kunnen vinden. Hiermede wordt overeenkomstig de aanbevelingen van de werkgroep voor wat betreft de financiering van de investeringsuitgaven ten principale aangesloten bij de z.g. netto-methode. De beslissing inzake de financiering van investeringen met rentedragende leningen wordt door de Minister voor Wetenschapsbeleid op verzoek van de Raad van Bestuur TNO genomen. De Minister voor Wetenschapsbeleid stelt, in overeenstemming met de Minister van Financiën, de leningsvoorwaarden vast (rente, looptijd, aflossingsschema, etc.).

ii. De financiering van vlottende activa

Overeenkomstig de aanbevelingen van de werkgroep kan de Minister voor Wetenschapsbeleid aan de Organisatie TNO rentedragende leningen ter beschikking stellen, ten behoeve van de financiering van de vlottende activa (z.g. werkkapitaalfinanciering). De Raad van Bestuur TNO dient hiervoor een verzoek tot de Minister voor Wetenschapsbeleid te richten. Hierbij dient een goedgekeurde balans en exploitatierekening, alsmede een meerjarenraming van het benodigde netto-werkkapitaal te worden overgelegd. De Minis-

De voor de verdeling van het basissubsidie te hanteren verdeelsleutel zal op basis van interdepartementaal overleg worden vastgesteld aan de hand van de aan het TNO-meerjarenwerkplan te ontleen toedeling van het basis-subsidie aan de onderscheiden aandachtsgebieden c.q. sectoren (cf. de aangepaste NABS-classificatie). Na overleg met TNO vindt een toewijzing aan de betrokken departementen plaats.

De te hanteren verdeelsleutel zal iedere vier jaar bij de opstelling van het voor de volgende periode geldende strategisch plan¹ van TNO worden vastgelegd. In die periode vindt geen herziening van de buitenlijnse omslagpercentages plaats.

Buitenslijnse omslag van het basissubsidie vindt niet plaats voor wat betreft:

- a. het deel van het basis-exploitatiesubsidie dat buitenslijns op de begroting van de Minister voor Wetenschapsbeleid wordt geplaatst;
- b. het subsidie TNO-beleidsruimte;
- c. het investeringssubsidie.

De onder a t/m c bedoelde bedragen zullen op een buitenlijnse begrotingspost bij de Minister voor Wetenschapsbeleid staan.

2.3. Financiering defensie-onderzoek

De verstrekking van basisexploitatiesubsidie, investeringssubsidie en doelsubsidies ten behoeve van de hoofdgroep voor defensie-onderzoek is een primaire verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie. De jaarlijkse subsidieverstrekking geschiedt in overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid. Deze laatste neemt in het bijzonder in beschouwing de afstemming van de door de Minister van Defensie ter beschikking te stellen subsidies op de totale exploitatiefinanciering en de financiering van investeringen van TNO. Overigens kan het Ministerie van Defensie, op gelijke voet als de overige departementen, naast de genoemde subsidies betaalde opdrachten verstrekken aan de Organisatie TNO. Het meerjarenwerkplan, het meerjareninvesteringsplan, het meerjarenfinancieringsplan, het jaarlijks werkplan en de daarop gebaseerde exploitatiebegroting alsmede de jaarlijkse investeringsbegroting van de hoofdgroep voor defensie-onderzoek worden vastgesteld door de Raad voor het defensie-onderzoek TNO.

Met betrekking tot de reservevorming ten behoeve van de hoofdgroep voor defensie-onderzoek zullen in overleg tussen de Minister van Defensie, de Minister voor Wetenschapsbeleid en de Organisatie TNO nog nadere regelingen worden vastgesteld.

2.4. Reserves en voorzieningen

In overeenstemming met de aanbevelingen van de werkgroep zal de Organisatie TNO in staat worden gesteld noodzakelijk geachte reserves en voorzieningen te treffen. De door de werkgroep op bladzijden 49/50 van het eindrapport geformuleerde richtlijnen I t/m IV dienen hierbij in acht te worden genomen. TNO behoeft de gereserveerde gelden niet in 's Rijks kas te storen. TNO dient zelf voor belegging zorg te dragen, daarbij rekening houdend met de mate waarin de reserves en voorzieningen in liquide vorm beschikbaar moeten zijn. In het geval de gevormde reserves en voorzieningen een structureel overschot vertonen, dienen deze overschotten geheel of ten dele op eerder door de overheid verstrekte leningen te worden afgelost. Naast de investeringsrekening en de algemene reserve ten behoeve van de werkkapitaalfinanciering mag de Organisatie TNO een tweetal bijzondere reserves vormen:

- een reserve voor het opvangen van schommelingen in de exploitatiere-sultaten;
- een reserve voor het opvangen van structurele wijzigingen in de om-vang en bestemming van de exploitatiebaten.

¹ Zie voor nadere begripsbepaling par. 3.1.1 van deze nota.

zoeken. Aan een in par. 4.2. van deze nota nader te omschrijven financieel-technische werkgroep zal worden opgedragen om, met het oog op de vaststelling van het benodigde netto-werkkapitaal in de overgangperiode, de vermogenspositie van TNO – in het bijzonder de aanwezige reserves en voorzieningen naar samenstelling en verplichtingen – vast te stellen. Op basis van de bevindingen van deze werkgroep zullen nadere beslissingen inzake de gewenste werkkapitaalfinanciering worden genomen.

iii. De liquiditeitsvoorziening

De aanbeveling van de werkgroep inzake een permanente rekening-courantverhouding tussen de Organisatie TNO en de rijksoverheid wordt overgenomen. Daartoe krijgt TNO de mogelijkheid om in toevoeging op de verstrekking van voorschotten op de jaarlijks vast te stellen subsidies een aanvullend bedrag tot een nader vast te stellen maximum op te nemen. Hiertoe dient de Raad van Bestuur TNO een verzoek aan de Minister voor Wetenschapsbeleid te richten. De voorwaarden waaronder dit rekening-courantkrediet wordt verstrekt, zullen periodiek door de Minister van Financiën worden vastgesteld.

De verstrekking door het Rijk van rentedragende leningen aan de Organisatie TNO zal geschieden uit voor dit doel te creëren begrotingsposten.

Bijzondere categorieën

- Het huidige TNO-stimuleringssubsidie zal worden toegevoegd aan de categorie doelsubsidies (categorie B-fondsen). Met het oog op de budgettaire verwerking van deze gelden door de Organisatie TNO zal in het geval van toewijzing als opslag op de bijdragen van de particuliere sector, deze toewijzing betrekking dienen te hebben op de vooraf toegezegde bijdragen.

- Bij de vaststelling van de toekomstige plaats van het stimuleringssubsidie in de exploitatiefinanciering dient rekening te worden gehouden met de op TNO berustende verplichtingen inzake de verstrekking van subsidies aan de z.g. *gelieerde stichtingen*. Met dit oogmerk zullen bij de overgang op het nieuwe financieringsstelsel per gelieerde stichting gefixeerde bedragen als basissubsidie worden vastgesteld. Deze bedragen worden in mindering gebracht op het in afzonderlijke doelsubsidies om te zetten stimuleringssubsidie. Het voor de gelieerde stichtingen bestemde basissubsidie zal via de Organisatie TNO aan deze stichtingen ten goede komen en overigens op dezelfde wijze worden behandeld als het TNO-basissubsidie.

2.2. Budgettaire verwerking van het basissubsidie

De werkgroep heeft in haar eindrapport voorgesteld het jaarlijks vast te stellen basissubsidie, hetzij op een buitenlijnse post bij de Minister voor Wetenschapsbeleid te parkeren, hetzij het totaalbedrag – aan de hand van een nader op te stellen verdeelsleutel – buitenslijns over de begrotingshoofdstukken van de bij TNO betrokken departementen te verdelen.

De Regering stelt zich op het standpunt dat aan een buitenlijnse verdeling van het basissubsidie – met de «moederpost» bij de Minister voor Wetenschapsbeleid – voorshands de voorkeur dient te worden gegeven. Met dien verstande, dat een deel van het basissubsidie buitenslijns op de begroting bij de Minister voor Wetenschapsbeleid zal worden geplaatst, en dat, bij de begrotingshoofdstukken waarover thans buitenslijnse omslag plaatsvindt, ook de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken zal worden gevoegd.

De te hanteren verdeelsleutel zal iedere vier jaar bij de opstelling van het voor de volgende periode geldende strategisch plan¹ van TNO worden vastgelegd. In die periode vindt geen herziening van de buitenlijnse omslagpercentages plaats.

Voor nadere bijzonderheden zij verwezen naar het eindrapport van de werkgroep. De bedoelde bijzondere reserves zullen zo nodig door de rijksoverheid op peil worden gebracht, resp. gehouden. De financieel-technische werkgroep (zie par. 4.2 van deze nota) zal hiervoor concrete voorstellen ontwikkelen.

2.5. Bijzondere onderwerpen

a. Overeenkomstig de aanbevelingen van de werkgroep zal in de huidige TNO-wet bestaande mogelijkheid tot het aangaan van geldleningen van derden worden ingetrokken. De rijksoverheid zal zich verantwoordelijk stellen voor de financiering van de in het goedgekeurde meerjareninvesteringsplan opgenomen investeringsuitgaven, en voor de in het meerjarenfinancieringsplan begrepen werkkapitaalfinanciering. Daarnaast kan op verzoek van de Raad van Bestuur TNO tijdelijke ondersteuning worden geboden met aanvullende kasmiddelen tot een nader af te spreken bedrag (rekening-courant-krediet). Bovenstaande uitspraken behoeven geen belemmering te vormen voor het aangaan van huur- of leasing-overeenkomsten, ook al zal in de door TNO te betalen vergoeding een rentecomponent zijn opgenomen. Evenmin wordt een verbod op het verkrijgen van leverancierskrediet beoogd. De financieel-technische werkgroep (zie par. 4.2 van deze nota) zal worden opgedragen een nadere uitwerking te geven van de voorwaarden waarop de Organisatie TNO, rekening houdend met de tot nu toe door Financiën goedgekeurde praktijk, leningen van rijksoverheid zullen worden verstrekt.

b. Afzonderlijk zal worden bezien in hoeverre de werkzaamheden van de Organisatie TNO door heffing van omzetbelasting worden getroffen. Hierbij dient ook de aftrek van voordruk te worden bezien en de mate waarin deze voordruk niet met de o.b. op levering van goederen en diensten kan worden verrekend. Hierbij dienen de consequenties van een verschuiving van basis-subsidie naar doelsubsidies en opdrachtenfinanciering in aanmerking te worden genomen. Voor de levering van goederen en diensten van de Organisatie TNO dient een budgettaire compensatie te worden verleend voor de heffing van omzetbelasting, omdat anders vrijstelling van de heffing aan de Organisatie TNO zal moeten worden verleend, uitgaande van het in stand houden van verkregen rechten. Evenzo zal worden bestudeerd in hoeverre de Organisatie TNO budgettaire compensatie kan worden gegeven voor de over de investeringsuitgaven verschuldigde heffing ingevolge de Selectieve Investeringsregeling (SIR).

c. De conclusie van de werkgroep dat uitsluitend in de tarieven die gelden voor opdrachten van particulieren, lagere overheden, internationale organisaties e.d. een component mag zijn begrepen voor de rente over het eigen vermogen van de Organisatie TNO wordt onderschreven. De over de opgenomen rentedragende leningen verschuldigde rente mag daarentegen wel in de tarieven voor rijksopdrachten zijn begrepen.

d. De opmerkingen van de werkgroep inzake de kostprijsberekening en het tarievenbeleid van TNO worden onderschreven (zie eindrapport par. 9.7). Tussen de rijksoverheid en TNO dient overeenstemming te bestaan over de grondslagen voor de berekening van kostprijzen resp. projectkosten. Indien wenselijk zal de Minister voor Wetenschapsbeleid over dit onderwerp overleg voeren met de Raad van Bestuur TNO. Met betrekking tot de door TNO te hanteren tarieven zal de Minister voor Wetenschapsbeleid, in overeenstemming met de betrokken departementen, desgewenst overleg met de Raad van Bestuur TNO voeren.

e. De door de werkgroep voorgestelde regeling met betrekking tot de aan de rijksoverheid af te leggen verantwoording over de jaarrekening van de Organisatie TNO zal de herziene TNO-wet en algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. De desbetreffende bepalingen zijn overigens in grote lijnen reeds in de huidige algemene maatregel van bestuur opgenomen.

3.1. *Planning en besluitvorming*

In de hierna volgende beschrijving van procedures zijn de afwijkingen die zullen gelden voor het defensie-onderzoek bij TNO niet afzonderlijk vermeld. Deze afwijkingen vloeien logisch voort uit de uitzonderingsbepalingen, die ter zake in de ontwerp-algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen en ook in par. 2.3 van deze nota tot uitdrukking is gebracht. Ten behoeve van de planning van het werk bij de TNO-organisatie wordt onderscheid gemaakt in:

3.1.1. *Strategisch plan*

Hoewel de lange-termijnplanning van de Organisatie TNO zich zal uitstrekken over een periode van in de orde van grootte van 10 jaar wordt ten behoeve van het overleg met de rijksoverheid eenmaal per vier jaar door TNO een strategisch plan opgesteld. Het strategisch plan is gebaseerd op en vormt voor de komende periode de nadere uitwerking van de in de herziene TNO-wet te formuleren doelstellingen van de TNO-organisatie. Het strategisch plan dient te passen in de door Regering en Staten-Generaal geformuleerde overheidsdoelstellingen voor de wetenschapsbeoefening, in het bijzonder voor wat betreft:

- prioriteiten en posterioriteiten op langere termijn;
- de taakafbakening in hoofdlijnen van de onderscheiden onderzoekorganisaties resp. -instellingen, daaronder begrepen de universiteiten en hogescholen.

Het strategisch plan wordt door de Raad van Bestuur – gehoord de Raad van Toezicht – vastgesteld, onder meer op basis van adviezen van de TNO-programmaraden (op hoofdgroepniveau) en rekening houdend met de aanbevelingen resp. adviezen van sectorraden. Het strategisch plan wordt door TNO aangeboden aan de Minister voor Wetenschapsbeleid, die het ter kennis brengt van alle betrokken ministers.

Het strategisch plan formuleert de op middellange en langere termijn te realiseren doelstellingen en de hoofdlijnen van het daarop te richten beleid. Het omschrijft in globale termen de gebieden, de richtingen, de aard en het kwaliteitsniveau van de door TNO te leveren prestaties, alsmede de financiële personele, materiële en organisatorische voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden.

In concreto omvat het strategische plan onder meer:

- een programmastructuur (nadere concretisering van doelstellingen en werktaken, werkgebieden, prioriteiten enz.);
- overzicht van consequenties voor de organisatie en voor het personeels-, financieel en materieel beleid;
- een kwantificering als basis voor het meerjarenfinancieringsplan.

3.1.2. *Meerjarenwerkplan, jaarlijks werkplan en jaarlijkse begroting*

Op basis van het strategisch plan stelt TNO jaarlijks een voortschrijdend meerjarenwerkplan voor een periode van vier jaar op. Dit is gedifferentieerd naar de onderscheiden hoofdgroepen. De werkplannen van de afzonderlijke hoofdgroepen worden, na advisering door de betreffende programmaren, door de leiding van die eenheden opgesteld. Het integrale meerjarenwerkplan wordt door de Raad van Bestuur vastgesteld en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Toezicht. Het meerjarenwerkplan dient tevens als onderbouw voor het meerjareninvesteringsplan. Het eerste jaar van het meerjarenwerkplan vervult steeds de rol van jaarlijks werkplan als onderbouw voor de opstelling van de TNO-begroting voor het betreffende jaar, die als grondslag dient voor de toewijzing door de rijksoverheid van het jaarlijkse exploitatiesubsidie (basissubsidie exclusief investeringssubsidie) aan TNO.

3.1.3. *Investeringsplan en jaarlijkse investeringsbegroting*

TNO stelt jaarlijks een voortschrijdend meerjareninvesteringsplan op voor een periode van vier jaar. Op basis van de door de betreffende organisatie-eenheden in te dienen voorstellen wordt dit plan door de Raad van Bestuur TNO vastgesteld en ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad van Toezicht. Over het meerjareninvesteringsplan dient overeenstemming te bestaan tussen TNO en de Minister voor Wetenschapsbeleid op basis van overeenstemming met betrokken ambtgenoten. Het investeringsplan vormt de basis voor de jaarlijkse investeringsbegroting van TNO, die als grondslag dient voor de toewijzing door de rijksoverheid van het jaarlijkse investeringssubsidie aan TNO.

3.1.4. *Meerjarenfinancieringsplan*

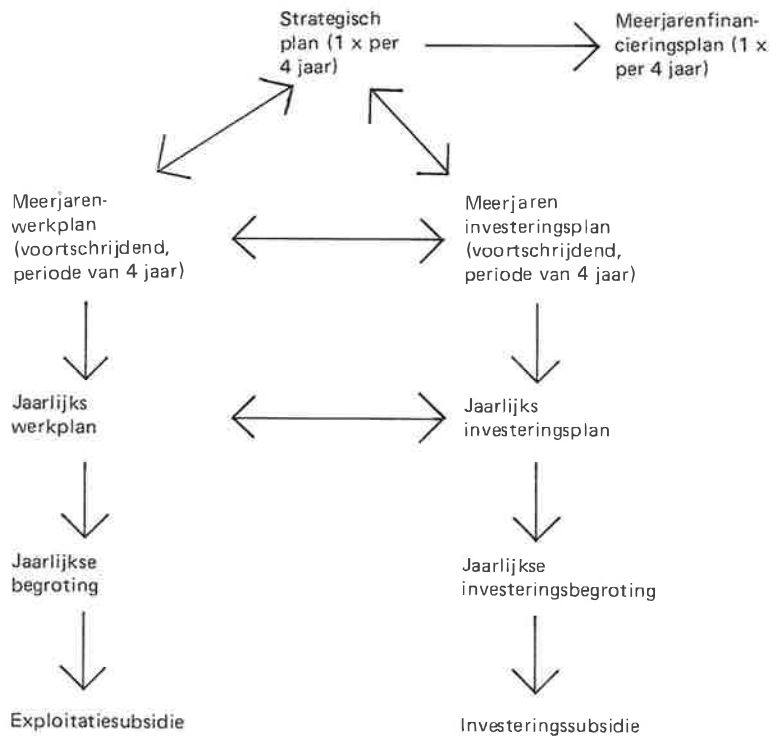
Op basis van het strategisch plan, en het daarop gebaseerde meerjarenwerkplan en meerjareninvesteringsplan wordt door de Raad van Bestuur TNO éénmaal per vier jaar een meerjarenfinancieringsplan voor de komende periode van vier jaar opgesteld. Dit geschiedt gelijktijdig en in samenhang met de opstelling van het strategisch plan, waarop het meerjarenfinancieringsplan in feite een complement vormt.

Het meerjarenfinancieringsplan omvat:

- ramingen van de totale omvang van het basissubsidie (met eventueel een voorstel voor een verdeelsleutel voor buitenlijnse omslag van deze fondsen over de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting);
- ramingen van de totale omvang van opdrachten en doelsubsidies en de richtingen van onderzoek waaraan deze fondsen naar verwachting zullen worden besteed;
- een taakstelling met betrekking tot de totale omvang van opdrachten van anderen dan de rijksoverheid.

De Minister voor Wetenschapsbeleid toetst het door TNO ingediende meerjarenfinancieringsplan aan het meerjarenplan voor wetenschapsbeoefening (Wetenschapsbudget). Na ambtelijk overleg met de bij TNO betrokken departementen legt hij de door hem getrokken conclusies ter zake de financiering van TNO voor de komende vier jaar ter goedkeuring voor aan de Ministerraad. Hiermee aanvaardt het Rijk een medeverantwoordelijkheid voor de financiering van TNO gedurende de looptijd van het plan. Een meerjarenfinancieringsplan, zoals hier bedoeld, geeft geen rechten aan TNO. Het heeft het karakter van een voorwaardelijke toezegging, met voorbehoud voor feiten en omstandigheden die ten tijde van de opstelling van het plan niet kunnen worden voorzien, zoals bij voorbeeld de budgettaire situatie bij de jaarlijkse opstelling van de rijksbegroting.

In de vorm van een schema kan de planningscyclus van TNO als volgt worden weergegeven.



3.2. De vierjaarlijkse besluitvormingscyclus

Over de financiering van TNO zal op verschillend niveau overleg tussen rijksoverheid (afzonderlijke departementen, maar ook gezamenlijk) en TNO plaatsvinden. Wil de rijksoverheid wezenlijk mede richting geven aan het onderzoek bij TNO, dan zal zij voldoende invloed moeten kunnen uitoefenen en zoveel mogelijk als een eenheid optreden. Dit optreden van de overheid heeft betrekking op:

- ten aanzien van het onderzoek bij TNO te voeren strategie, op langere termijn (vierjarencyclus)
- de jaarlijkse besluitvorming, voortschrijdend over een periode van 4 jaar ten behoeve van de rijksbegroting (zie par. 3.3.).

Langere termijn; Strategisch plan

Zoals in par. 3.1.1., 3.1.4. en 3.1.5. aangegeven stelt TNO éénmaal per vier jaar een strategisch plan op alsmede voor de komende periode van 4 jaar een meerjarenfinancieringsplan. Deze plannen behoeven goedkeuring van de Regering. In het kader van de goedkeuringsprocedure stelt de Minister voor Wetenschapsbeleid, op basis van de bij hem door TNO ingediende stukken, na overleg met de betrokken ambtgenoten een ontwerp op van een regeringsstandpunt. Dit standpunt wordt vastgesteld in de Ministerraad en opgenomen in het wetenschapsbudget. De Minister voor Wetenschapsbeleid doet zo spoedig mogelijk mededeling van de conclusies aan de Raad van Bestuur van TNO.

Het door de Regering vast te stellen standpunt betreffende de inhoud van genoemde stukken zal uitspraken bevatten over onder meer:

- de kwaliteit van het te verrichten onderzoek;

- richtingen van onderzoek (meer of minder geavanceerd, zeer lange, lange of middellange termijn). Een en ander beïnvloedt de verhouding tussen resp. achtergrondonderzoek, programma's, opdrachten enz.;
- velden van onderzoek (aandachtsgebieden, probleemgebieden, disciplines);
- volume (met globale verdeling over de onderscheiden velden);
- globale schatting van de financiële consequenties.

Een en ander zal jaarlijks zijn weerslag vinden in de rijksbegroting. In de jaarlijks aan TNO te richten subsidiebrief.

Doelsubsidies en opdrachten

Uit het door de Regering ten aanzien van genoemde geformuleerde standpunt resulteert het vaststellen van terreinen waarop de vakministers in de komende periode het uit de departementale budgetten te financieren werk bij TNO zullen richten. Binnen deze terreinen wordt de strategie door de vakministers nader ingevuld. De afzonderlijke organisatie-eenheden bij TNO hebben de plicht afwijkingen van de overeengekomen globale lijnen te melden bij de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur bespreekt deze met de betrokken departementen en waar nodig met de Minister voor Wetenschapsbeleid. Zo nodig pleegt laatstgenoemde overleg met zijn betrokken ambtgenoten. De afzonderlijke ministers kunnen voorstellen aan de Minister voor Wetenschapsbeleid om de hoogte van het bedrag dat zij voor doelsubsidies ter beschikking zullen stellen te verhogen of te verlagen. Beslissingen ter zake worden in overeenstemming tussen de Minister voor Wetenschapsbeleid en de betrokken ministers genomen. De Minister voor Wetenschapsbeleid overlegt met zijn ambtgenoten over de totale omvang van de voor doelsubsidies resp. opdrachten van departementen beschikbare middelen (nadere concretisering en actualisering van de afspraken in het meerjaren-financieringsplan) en over de verdeling over de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting.

3.3. Jaarlijks overleg tussen de rijksoverheid en TNO

De jaarlijkse middelen-toeslag door het rijk aan TNO vindt plaats op basis van het voortschrijdende meerjarenwerkplan, het meerjareninvesteringsplan alsmede de exploitatie- en investeringsbegroting voor het eerstvolgende kalenderjaar. Ten behoeve van de jaarlijkse vaststelling door het Rijk van de voor TNO beschikbare financieringsmiddelen vindt ieder jaar op een tijdig moment overleg plaats tussen TNO en de Minister voor Wetenschapsbeleid. Onder «tijdig» dient in dit verband te worden verstaan, dat het overleg op een zodanig tijdstip tot overeenstemming tussen de Minister voor Wetenschapsbeleid en TNO moet hebben geleid, dat de Regering de consequenties van het subsidie door middel van de Rijksbegroting voor het volgende dienstjaar kan voorleggen aan de Staten-Generaal. Dit houdt mede in, dat tijdens en na afloop van het overleg tussen de Minister voor Wetenschapsbeleid en TNO in het kader van de voorbereiding van de Rijksbegroting voldoende tijd beschikbaar dient te zijn voor overleg van de Minister voor Wetenschapsbeleid met zijn betrokken ambtgenoten.

4. Enige afzonderlijke onderwerpen

4.1. Overgangsperiode

Conform de betreffende aanbeveling in het eindrapport zal een overgangsperiode van vijf jaar van kracht zijn. Deze overgangsperiode vangt aan op 1 januari 1981.

voor het eerst worden opgenomen in de rijksbegroting 1982; evenals in de TNO-begroting 1982. In de genoemde overgangperiode zal – conform het besluit van de Ministerraad van 11 maart 1977 – overheveling van fondsen plaatsvinden vanuit het basissubsidie naar doelsubsidies resp. naar van rijkswege aan TNO te verstrekken opdrachten. Het door de werkgroep in hoofdstuk 10 van het eindrapport uitgewerkte schema zal – aangepast aan de op 1 januari 1981 feitelijke bestaande situatie – hierbij als rekenvoorbeeld dienen. De Minister voor Wetenschapsbeleid zal op de kortst mogelijke termijn overleg plegen met de Raad van Bestuur over alle zaken betreffende de invoering van het nieuwe financieringsstelsel en de daarbij te hanteren overgangsregelingen.

Aan het begin van de overgangperiode zal in overeenstemming tussen alle betrokken ministers op programmatische gronden een verdeelsleutel moeten worden vastgesteld voor de buitenlijnse omslag van het basisexploitatie subsidie over de betreffende hoofdstukken van de Rijksbegroting. Naast de huidige begrotingshoofdstukken zal ook op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en op de begroting van de Minister voor Wetenschapsbeleid een deel van het basisexploitatie subsidie buitenlijns worden opgenomen.

Ten einde de overlegprocedures met betrekking tot doelsubsidies en opdrachten van de departementen aan TNO op doelmatige en voldoende snelle wijze te doen verlopen is het nodig dat de departementen over een beleidsmatig intern coördinatiepunt beschikken. Per departement kan vanuit dit punt het overleg met TNO, resp. de betreffende organisatie-onderdelen van TNO en ook het overleg met de Minister voor Wetenschapsbeleid worden gecoördineerd. De bij TNO betrokken departementen zullen in hun respectieve beleidssectoren een dergelijk coördinatiepunt instellen.

4.2. Instelling financieel-technische werkgroep

Conform de betreffende aanbeveling in het eindrapport wordt met onmiddellijke ingang een financieel-technische werkgroep ingesteld, die als hoofdtak heeft het inventariseren en analyseren van de ontwikkeling van de balanspositie van TNO over de laatste 10 jaren en de te verwachten situatie per ultimo 1980. De resultaten van het werk van deze werkgroep zijn nodig voor het verkrijgen van een volledig inzicht in de financiële positie van de Organisatie TNO aan het begin van de overgangperiode en ter bepaling van de omvang van een eventuele additionele vermogensbehoefte van TNO. Hiervoor worden geen aanvullende rijksbijdragen in het vooruitzicht gesteld, tenzij de Minister voor Wetenschapsbeleid de onvermijdelijkheid hiervan aantoonde. De werkgroep heeft tot taak richtlijnen te ontwerpen met betrekking tot de vorming van reserves en voorzieningen door TNO en voorwaarden te formuleren voor door het Rijk aan TNO te verstrekken leningen.

De genoemde werkgroep bestaat uit deskundigen, aangewezen door de Organisatie TNO, de Minister voor Wetenschapsbeleid, de Minister van Financiën en de externe accountant van TNO. De werkgroep brengt vóór 1 november 1980 verslag uit aan de Minister voor Wetenschapsbeleid en de Minister van Financiën.

4.3. Taakstelling ten aanzien van opdrachten vanuit de private sector

De in het eindrapport geformuleerde taakstelling ten aanzien van de ontwikkeling van opdrachten vanuit de private sector gedurende de overgangperiode wordt door de Regering onderschreven. Realisatie door TNO van deze taakstelling zal in 5 jaar leiden tot een toename met 5% van het aandeel van de financiering vanuit de private sector in het totaal van de omzet van TNO. Op langere termijn, dat wil zeggen na het verstrijken van de overgangperiode zal de omvang van de taakstelling onderwerp van overleg en onderhandeling moeten vormen in het kader van het strategisch plan.

Er zal geen automatisch verband zijn tussen de ontwikkeling van het volume van opdrachten vanuit de private sector en de ontwikkeling van de totale capaciteit van de TNO-organisatie. De capaciteit van de TNO-organisatie is aan de orde wanneer periodiek overleg plaatsvindt tussen de Raad van Bestuur en de Minister voor Wetenschapsbeleid over het strategisch plan van TNO voor de volgende periode en vanzelfsprekend bij de daarop volgende besluitvorming aan de zijde van de rijksoverheid.

Wanneer tussentijdse ontwikkelingen plaatsvinden, die veranderingen in de strategie en daarmee de TNO-capaciteit noodzakelijk maken, vindt hierover overleg plaats tussen de Raad van Bestuur en de Minister voor Wetenschapsbeleid. De invoering van het nieuwe financieringsstelsel zal in beginsel op zichzelf niet gepaard gaan met vermindering van de voor TNO beschikbare middelen van de zijde van de rijksoverheid. In het geval dat de ontwikkeling van het aandeel aan opdrachten vanuit de private sector mocht achterblijven bij de in het eindrapport genoemde taakstelling, zal de Minister voor Wetenschapsbeleid – in overleg met zijn betrokken ambtgenoten en met de Raad van Bestuur – het vraagstuk van de ontwikkeling van het volume van het basissubsidie nader aan de orde stellen.

4.4. Omvang van de geldstromen

Om de gedachten enigszins te bepalen volgt onderstaand een globaal overzicht van het aandeel van de verschillende geldstromen in de exploitatiesfeer in het totaal van de exploitatiefinanciering van TNO.

Categorie	Aandeel (in %)	Einde overgangsperiode (in %)
I. <i>Exploitatiesubsidie</i>	41,4	
– Vrij speurwerk		10
– Beleidsruimte TNO		4
– Programma's		12,4
– Equivalent van toename opdrachten private sector (niet mestellen in totaal)		(5)
II. <i>Defensie-onderzoek</i> (incl. investeringen)	15,6	15,6
III. <i>Doelsubsidies resp. opdrachten van het Rijk</i>		
– Stimuleringsubsidie ¹		2,5
– Thans bestaande doelsubsidies resp. opdrachten rijk	19	19
– Overheveling uit thans bestaand (basis) exploitatiesubsidie		7,5
– Externe dwarsverbanden	1	1
IV. <i>Opdrachten private sector</i>	23	28
Totaal	100	100

¹ Thans ook 2,5 maar opgenomen in de 41,4 van het exploitatiesubsidie.

Zitting 1979–1980

16 281

Financiering TNO

Nr. 3

BIJLAGE BIJ DE NOTA**EINDRAPPORT VAN DE WERKGROEP TOEKOMSTIGE FINANCIERING TNO****INHOUDSOPGAVE**

	Blz.
1. Inleiding	23
2. Samenvatting en conclusies	24
3. Uitgangspunten voor de financierings-structuur van TNO	29
4. Enige algemene grondslagen voor de financiering van TNO	31
4.1. Functies van de geldstromen	31
4.2. Hoofdvormen geldstromen rijksoverheid—TNO	32
5. Financiering van de exploitatie	34
5.1. Categorisering geldstromen	34
5.2. Nadere uitwerking van Categorie A	34
5.3. Budgettaire aspecten	35
5.4. Relatie tussen de categorieën A, B en C	37
5.5. Meerjaren-financieringsplan	37
6. Het Project (planning, productie en verantwoording)	38
7. De financieel-economische functie in TNO	40
7.1. Bedrijfseconomische grondslagen voor het financieel beheer	40
7.2. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van het financieel management	41
8. Reserves en voorzieningen	43
8.1. Inleiding	43
8.2. Werkkapitaal en kasreserve	43
8.3. Investerings: planning en financiering	45
8.4. Bijzondere reserves en voorzieningen	48
8.5. Rente eigen vermogen	50

	tot de toekomstige financiering van TNO	51
9.1.	Algemeen	51
9.2.	Organisatieplan	51
9.3.	Onderzoekplanning	51
9.4.	Investeringsplan	52
9.5.	Financieringsplan en vaststelling van het (jaarlijkse) subsidie	52
9.6.	Apparatuurbeleid	53
9.7.	Kostprijsberekening en tariefstelling	53
9.8.	Jaarrekening	53
10.	Overgangsregelingen	55
10.1.	Algemeen	55
10.2.	Overgangsregeling in de exploitatiesfeer	55
10.3.	De opbouw van Categorie B	59
10.4.	Overgangsregelingen in de kapitaalsfeer	59
	A. Investerings	59
	B. Algemene en bijzondere reserves	61
	Bijlagen	63

1. INLEIDING

De Werkgroep Toekomstige Financiering TNO werd ingesteld bij besluit van de Ministerraad van 11 maart 1977. Kort geformuleerd kreeg de Werkgroep tot taak:

- Het doen van aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop begrotingstechnisch uitvoering kan worden gegeven aan de in het Kabinetbesluit geformuleerde richtlijnen met betrekking tot de toekomstige financiering van TNO.
- Het cijfermatig uitwerken van deze richtlijnen, inclusief het ontwerpen van een overgangsregeling.
- Het ontwikkelen van een procedure van interdepartementaal overleg ter voorbereiding van de te nemen beslissingen betreffende de financiering van TNO (jaarlijkse procedure).
- Het nader uitwerken van respectievelijk ontwerpen van procedures met betrekking tot zelfstandige, voor TNO geormerkte onderzoekbudgetten van de departementen, algemene uitgavencategorieën van TNO, uitgaven voor investeringen en financiering van adviserende en coördinerende taken.

Voor de tekst van de taakopdracht wordt verwezen naar bijlage A bij dit rapport.

De Werkgroep stond aanvankelijk onder voorzitterschap van de toenmalige Staatssecretaris van Financiën, A. de Goede. Eind mei 1977 heeft de Werkgroep een interimrapport uitgebracht, waarin de beginselen voor een nieuwe financieringsstructuur van TNO werden neergelegd (bijlage C).

Bij zijn besluitvorming over TNO in september 1977, waarbij de Nota Hoofdpijnen van de nieuwe TNO-Organisatie werd aanvaard, heeft de toenmalige – demissionaire – regering geen definitief standpunt bepaald ten aanzien van het interimrapport van de Werkgroep. De regering was van oordeel, dat het op de weg van de nieuw optredende Regering lag beslissingen te nemen met betrekking tot de aanbevelingen van de Werkgroep, wanneer het eindrapport van de Werkgroep beschikbaar zou zijn.

Ten gevolge van de regeringswisseling hebben de werkzaamheden van de Werkgroep stilgelegen tot medio 1978, toen zij op initiatief van de Minister voor Wetenschapsbeleid – wijlen drs. M. W. J. M. Peijnenburg – werden hervat. In de vacature van voorzitter van de Werkgroep werd voorzien doordat de directeur-generaal voor Wetenschapsbeleid – dr. E. van Spiegel – met deze taak werd belast. Tevens werd het secretariaat van de Werkgroep verplaatst van het Ministerie van Financiën naar het Directoraat-Generaal voor Wetenschapsbeleid en werd een andere vertegenwoordiger van het Ministerie van Financiën aangewezen. Voor het overige bleef de samenstelling van de Werkgroep ongewijzigd. Zowel de oorspronkelijke als de nieuwe samenstelling is vermeld in bijlage B bij dit rapport.

Dit eindrapport bevat de nadere uitwerking van een nieuwe financieringsstructuur voor TNO op basis van het besluit van de Ministerraad van 11 maart 1977 en op basis van de beginselen, zoals die zijn neergelegd in het Interimrapport van mei 1977. Bij haar werkzaamheden heeft de Werkgroep vanzelfsprekend rekening gehouden met de sinds september 1978 uitgebreide taken en verantwoordelijkheden van de Minister voor Wetenschapsbeleid – ook ten aanzien van TNO.

De Werkgroep spreekt het vertrouwen uit, met het uitbrengen van dit eindrapport aan de Minister voor Wetenschapsbeleid, aan haar taakopdracht te hebben voldaan. Haar werkzaamheden kunnen hiermee als afgerond worden beschouwd.

Bij besluit van de Ministerraad van 11 maart 1977 werden enige algemene grondslagen geformuleerd voor de financiering van TNO, waaraan in het Interimrapport van de Werkgroep van mei 1977 een eerste schetsmatige uitwerking werd gegeven. In het eindrapport bouwt de Werkgroep hierop voort, waarbij ook rekening wordt gehouden met de sinds september 1978 nader geregelde – en uitgebreide – taken en verantwoordelijkheden van de Minister voor Wetenschapsbeleid ten aanzien van TNO.

Een belangrijk uitgangspunt voor de in dit rapport voorgestelde financieringsstructuur van TNO is, dat aan de financiële relatie tussen de overheid en TNO twee belangrijke aspecten zijn te onderkennen. Het bestaan van een organisatie als TNO moet van groot maatschappelijk belang worden geacht en het in stand houden, respectievelijk verder uitbouwen van een hoogwaardig onderzoek, potentieel bij TNO moet worden beschouwd als een zaak waarvoor de overheid – binnen het geheel van het door haar gevoerde wetenschapsbeleid – ook financieel verantwoordelijkheid draagt. Daarnaast treedt de overheid op als de belangrijkste «afnemer» van de door TNO geproduceerde goederen en diensten, mede in het kader van haar maatschappelijke taken en doelstellingen. Ook vanuit dit gezichtspunt heeft de overheid dus belang bij aard, omvang en kwaliteit van de activiteiten van TNO en de prijzen die TNO in rekening brengt aan overheid en andere «afnemers».

TNO is een autonome organisatie en zal dit ook na de herstructurering blijven. Uit deze autonome positie en uit de doelstelling van de TNO-organisatie leidt de Werkgroep af, dat TNO een zelfstandige bedrijfsvoering kent die in beginsel – dat wil zeggen binnen de eisen die de Comptabiliteitswet stelt – onafhankelijk functioneert van die van de overheid. Met betrekking tot het beheer en de verantwoording van de geldmiddelen van TNO en controle van overheidswege daarop, zullen in de herziene TNO-wet bepalingen moeten worden opgenomen. De Werkgroep doet hiervoor enige aanbevelingen.

De bedrijfsvoering van TNO dient ten principale op bedrijfseconomische grondslagen te berusten. Als output-maatstaf kan het project worden beschouwd. Alle activiteiten van TNO dienen zoveel mogelijk in projectvorm te worden gedefinieerd en plaats te vinden. Begroting, toewijzing van middelen en verslaglegging dienen per project respectievelijk per programma (groep van projecten) te geschieden. Ten behoeve van kwantificering van de werkprogramma's, begrotingsopstelling en als basis voor de vaststelling van tarieven wordt uitgegaan van de integrale projectkosten respectievelijk kostprijs.

De overheid is samen met andere belanghebbenden betrokken bij het onderzoekbeleid van TNO. Het financieringsinstrument is één van de hierbij aan te wenden instrumenten. De Werkgroep onderkent – en vestigt er met nadruk de aandacht op – dat een belangrijke voorwaarde voor een goed functioneren van dit instrument is, dat men er ook aan overheidszijde op de juiste wijze mee weet om te gaan. Dit impliceert onder meer dat de departementen in staat zijn hun beleidsvragen zodanig in onderzoekbehoefte te vertalen, dat deze bij een onderzoekinstelling zoals TNO, tot uitvoering kunnen worden gebracht. Een doelmatig gebruik van het financieringsinstrument is in hoge mate afhankelijk van een adequaat inhoudelijk onderzoekbeleid.

In de financiering van iedere organisatie kan onderscheid worden gemaakt tussen de financieringsfunctie en de allocatiefunctie van de geldstromen. De financieringsfunctie heeft betrekking op de omvang van de geldstromen en de verdeling ervan over de exploitatie- en de vermogenssfeer, een en ander in overeenstemming met de gebleken financieringsbehoefte. De allocatiefunctie heeft betrekking op de richting van de geldstromen met het oogmerk een gewenste allocatie van onderzoek en overige activiteiten tot stand te brengen.

Bij de toewijzing van overheidswege van financiële middelen aan TNO zullen beide functies op evenwichtige wijze tot gelding moeten komen. Dit betekent, dat er een zeer nauwe relatie dient te bestaan tussen financiële planning en onderzoekplanning.

De geldstromen naar TNO kunnen in de volgende hoofdvormen worden onderverdeeld:

- *Subsidie*: Verstrekkingen om niet, zonder direct aanwijsbare tegenprestatie van de gesubsidieerde. Indien de concrete aanwending van het subsidie *niet* in de subsidievoorwaarden is aangegeven, wordt gesproken van basissubsidie. Indien dit *wel* het geval is, wordt gesproken van doel- of bestemmingsubsidie.
- *Opdrachten*: Deze financieringsvorm is vooral geschikt voor activiteiten met een incidenteel en/of niet te onzeker karakter.
- *Kredieten*: Deze financieringsvorm komt tot nu toe in de relatie tussen de Rijksoverheid en TNO nagenoeg niet voor. Wanneer TNO consequent de integrale kostprijs gaat toepassen, komt de (rentedragende) lening als middel voor de financiering van activa in aanmerking.

De hier onderscheiden geldstromen kunnen zowel voorkomen in de relatie van TNO met de Rijksoverheid als met anderen. De Werkgroep acht echter het door TNO aangaan van leningen van derden niet wenselijk. De Werkgroep maakt onderscheid in de volgende geldstromen naar TNO ten behoeve van de financiering van de exploitatie-uitgaven.

- *Categorie A*: Fondsen ten behoeve van achtergrondonderzoek (waaronder het «vrije» speurwerk), gericht speurwerk op lange en middellange termijn en kennisoverdracht, verstrekt door de overheid. Deze fondsen hebben het karakter van subsidies.
- *Categorie B*: Fondsen ten behoeve van onderzoek en kennisoverdracht, in opdracht van afzonderlijke departementen. Deze fondsen hebben het karakter van vergoedingen voor departementale opdrachten of financiering in het kader van (lange termijn-)bestedingsovereenkomsten tussen de departementen en TNO. Hier kan ook sprake zijn van doelsubsidies.
- *Categorie C*: Fondsen (voornamelijk opdrachten) vanuit de private sector.
- *Categorie D*: Fondsen ten behoeve van de externe adviserende en coördinerende taken van TNO. Deze fondsen moeten budgettair afzonderlijk worden verstrekt. Thans worden fondsen voor dit doel nog verstrekt door middel van het basissubsidie.

De activiteiten van staf- en beheersorganen in TNO dienen wel afzonderlijk budgettair zichtbaar te worden gemaakt, maar verwerkt te worden in de integrale kostprijzen van de projecten.

Categorie A wordt als volgt nader uitgewerkt:

- *Categorie A1*: Fondsen die via een op centraal niveau goedgekeurd onderzoekprogramma door het bestuur van TNO worden toegedeeld aan afzonderlijke TNO-onderdelen (instituten). De hoogte van het bedrag, dat een instituut krijgt toegewezen wordt bepaald door het belang van het vrije speurwerk in de afzonderlijke onderzoeksector(en) en de hoeveelheid gericht onderzoek (ook uit de opdrachtensector) waarvoor dergelijk vrij speurwerk vereist is.
- *Categorie A2*: Beleidsruimte op centraal niveau bij TNO. Deze dient voor tijdelijke financiering van nieuwe projecten.
- *Categorie A3*: Programmafinanciering van gericht onderzoek op lange en middellange termijn.

In de nieuwe financieringsstructuur van TNO wordt het basissubsidie vervangen door Categorie A. Wat betreft de budgettaire situatie aan de zijde van de overheid met betrekking tot deze categorie, kan worden gedacht aan twee alternatieven:

- a. Handhaven van de huidige moederpostconstructie, met de moederpost bij de Minister voor Wetenschapsbeleid en buitenslijnse omslag over de begrotingen van alle betrokken departementen;
- b. Afzien van buitenslijnse omslag van de fondsen ten behoeve van Categorie A over de begrotingen van de betrokken departementen. In dit geval komen de betrokken fondsen te staan op een buitenslijnse begrotingspost bij de Minister voor Wetenschapsbeleid.

ernstige nadelen en brengt het probleem met zich mee, dat ten behoeve van de omslag een nieuwe verdeelsleutel ontwikkeld moet worden, waarvoor criteria ontbreken. Voor het hanteren van alternatief b kunnen belangrijke argumenten worden ontleend aan de taken en verantwoordelijkheden van de Minister voor Wetenschapsbeleid ten aanzien van het onderzoekspotentieel in het algemeen en ten aanzien van TNO in het bijzonder. De Werkgroep heeft voorkeur voor het hanteren van alternatief b (geen buitenslijnse omslag). Besluitvorming over de keuze tussen alternatief a en alternatief b zal door de Regering moeten plaatsvinden. Bij keuze van alternatief b zullen de betrokken departementen in staat moeten worden gesteld beleidsmatig voldoende invloed uit te oefenen op de besteding van de fondsen ten behoeve van Categorie A. Een «zware» procedure van interdepartementale besluitvorming is hiervoor nodig. De budgettaire situatie aan de zijde van de overheid wordt afzonderlijk uitgewerkt voor het defensie-onderzoek.

De Werkgroep beveelt voor het comptabele systeem van TNO aan:

- Een duidelijker onderscheid tussen exploitatie- en investerings sfeer,
- Waar mogelijk een meer consequente doorvoering van het baten- en lastenstelsel ten behoeve van berekening van exploitatieresultaten en projectkosten respectievelijk kostprijzen.

De Werkgroep is van oordeel dat, met inachtneming van de door haar bepleite grondslagen voor het financieel beheer, aan de ontwikkeling van een adequaat financieel management binnen TNO hoge prioriteit moet worden gegeven. De Werkgroep geeft in algemene zin aan, welke verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken aan dit financieel management moeten worden toegekend. Deze dienen de gehele bedrijfscyclus te omvatten, te weten planning en begroting, realisatie, verantwoording en verslaglegging. Opvolging van deze aanbevelingen is naar de mening van de Werkgroep noodzakelijk als voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van TNO, ook in het kader van de toekomstige financiële verhouding met de rijksoverheid.

In de nieuwe financieringsstructuur van TNO moet in voldoende mate rekening worden gehouden met de noodzakelijke omvang van de liquide middelen ten behoeve van:

- de financiering van het werkkapitaal;
- de financiering van de investeringen;
- de overbrugging van (tijdelijke) exploitatietekorten, waaronder die, welke het gevolg zijn van wijzigingen in de capaciteit van TNO.

Deze drie onderwerpen worden afzonderlijk nader beschouwd. Nagegaan wordt, welke factoren de omvang van de hierop betrekking hebbende financieringsbehoefte bepalen en welke middelen beschikbaar zijn, respectievelijk dienen te zijn.

Toename van de opdrachtenfinanciering (Categorieën B en C) leidt tot een grotere behoefte aan liquide middelen ter financiering van de hieruit voortvloeiende stijging van het werkkapitaal. In de regeling van de financiële relatie tussen de rijksoverheid en TNO moeten dan ook enige bepalingen worden opgenomen, die een noodzakelijke minimumliquiditeitsvoorziening ten behoeve van TNO waarborgen. Daarbij gaat de Werkgroep ervan uit, dat TNO ernaar streeft de behoefte aan werkkapitaal zoveel mogelijk te beperken. De beoogde overheidsmaatregelen dienen betrekking te hebben op:

- a. Een bijdrage in de financiering van de vlottende activa (werkkapitaalfinanciering);
- b. Een regeling met betrekking tot een tijdelijke bijdrage ter overbrugging van liquiditeitstekorten.

Als grondslag hiervoor kan onder andere dienen de tekst van het voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet. TNO dient over een voortschrijdend (meerjaren-) investeringsplan te beschikken dat gebaseerd is op:

- a. De (meerjaren-)werkprogramma's van de TNO-onderdelen;
- b. Het indicatief-investeringsplan binnen het meerjarenplan voor weten-

schapsbeoefening van de Minister voor Wetenschapsbeleid;

- c. De voor investeringen beschikbare financieringsmiddelen, te weten:
 - De ten laste van de Categorie B- en C-fondsen gevormde investeringsrekening,
 - De door de rijksoverheid toegezegde kapitaalsubsidies of -leningen,
 - Overige beschikbare fondsen.

De investeringsuitgaven en -middelen zullen door TNO op een afzonderlijke begroting en rekening moeten worden verantwoord. De Werkgroep acht een consequent hanteren van het onderscheid in uitbreidings- en vervangingsinvesteringen op het vlak van de financiering niet doelmatig voor TNO. Op grond van een diepgaande discussie en een groot aantal overwegingen is de Werkgroep tot de conclusie gekomen, dat niet moet worden gekozen voor een systeem waarbij de (vervangings-)investeringen primair uit de verdiende afschrijvingen worden gefinancierd.

De Werkgroep geeft de voorkeur aan een systeem waarbij niet de afschrijvingen op bestaande kapitaalgoederen, maar de investeringslasten die verband houden met de aanschaf respectievelijk voortbrenging van in de toekomst benodigde kapitaalgoederen in de kostprijs respectievelijk projectkosten worden opgenomen. Dit kan gebeuren door in de kostprijs respectievelijk projectkosten voor de Categorie B- en C-fondsen – naar evenredigheid van deze categorieën in de totale financiering van TNO – een investeringsbijdrage op te nemen in de vorm van een opslagpercentage. Voor wat betreft Categorie A dient de rijksoverheid – eveneens naar evenredigheid – een rechtstreekse investeringsbijdrage aan TNO ter beschikking te stellen, in de vorm van een kapitaalsubsidie en/of een lening. In deze situatie zal er geen behoefte bij TNO bestaan leningen van derden aan te gaan. Uit de herziene TNO-wet dient deze mogelijkheid naar de mening van de Werkgroep te worden geschrapt.

De Werkgroep acht het gewenst, dat TNO naast de genoemde investeringsrekening in staat wordt gesteld een tweetal bijzondere reserves aan te houden. Dit vloeit voort uit het uitgangspunt van een bedrijfsmatige exploitatie. Hierbij dient aan een aantal, door de Werkgroep geformuleerde en uitgewerkte, richtlijnen te worden voldaan. Bij consequente doorvoering van de integrale kostprijs respectievelijk projectkosten als calculatiebasis voor de vaststelling van tarieven dient TNO rente over het eigen vermogen in rekening te brengen. Dit eigen vermogen is echter opgebouwd uit in het verleden verstrekte renteloze rijksbijdragen. Dit betekent, dat aan de overheid in de hoogte van tarieven (ook deelsubsidies) een korting wordt gegeven ter grootte van de in het tarief opgenomen vergoeding voor rente over het eigen vermogen, voor zover dit niet met rentedragende leningen van de rijksoverheid wordt gefinancierd.

Met betrekking tot de toekomstige financiering van TNO dienen een aantal procedures en regelingen te worden opgesteld, die direct of indirect van belang zijn voor de financiële relatie tussen de rijksoverheid en TNO. Deze hebben betrekking op:

- *Organisatieplan.* Dit heeft mede betrekking op de organisatie van de financieel-economische functie in TNO. De Werkgroep acht het gewenst aan de ontwikkeling van het financieel management prioriteit te geven.
- *Onderzoekplanning.* Door TNO wordt een lange-termijn-strategisch plan opgesteld, dat instemming van de overheid behoeft. Dit plan is gebaseerd op de in de herziene TNO-wet te formuleren doelstellingen van de TNO-organisatie en dient in overeenstemming te zijn met de overheidsdoelstellingen op het gebied van de wetenschapsbeoefening. Uitgaande van het strategisch plan stelt de TNO-organisatie een voortschrijdend meerjarenwerkprogramma op, dat gedifferentieerd zal zijn naar de afzonderlijke organisatie-eenheden. Het meerjarenwerkprogramma dient tevens als onderbouwing van het meerjareninvesteringsplan en het meerjarenfinancieringsplan. Het eerste jaar van het meerjarenwerkprogramma vervult steeds de rol van jaarlijks werkprogramma. Dit dient als onderbouwing van de jaarlijk-

als het meerjarenwerkprogramma worden na goedkeuring door de Raad van Toezicht ter kennisneming aan de Minister voor Wetenschapsbeleid aangeboden.

– *Investeringsplan.* Na goedkeuring door de Raad van Toezicht dient TNO hierover overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid te bereiken.

– *Financieringsplan en vaststelling van het (jaarlijkse) subsidie.* Op basis van het meerjaren-werkprogramma en het meerjareninvesteringsplan wordt door het bestuur van TNO een meerjarenfinancieringsplan opgesteld. Dit plan behoeft de goedkeuring van de rijksoverheid. De jaarlijkse toewijzing van middelen aan TNO vindt plaats op basis van het TNO-werkprogramma en het meerjaren-financieringsplan, met inachtneming van de daaraan ter grondslag liggende procedure en regels, op basis van het Ministerraadsbesluit van 11 maart 1977. Ook dient TNO jaarlijks een investeringsbegroting in bij de Minister voor Wetenschapsbeleid.

– *Apparatuurbedleid.*

– *Kostprijsberekening*

– *Jaarrekening.* Van groot belang is hier (externe) accountantscontrole.

De Werkgroep heeft een aantal regelingen ontworpen ten behoeve van de overgang van het huidige financieringsstelsel van TNO op de in dit rapport voorgestelde financieringsstructuur. In de exploitatiesfeer betreffen deze regelingen onder meer de wijze waarop – gedurende een overgangsperiode van vijf jaar – de gewenste verhouding tussen de Categorieën A, B en C tot stand kan worden gebracht. In de kapitaalsfeer betreffen deze regelingen de overgang op het voorgestelde systeem van financiering van de investeringen, het tot stand brengen van de voorgestelde algemene en bijzondere reserves en een regeling met betrekking tot het werkkapitaal. Wat betreft het werkkapitaal en de reserves stelt de Werkgroep voor, een nadere inventarisatie te doen uitvoeren door een kleine «technische» werkgroep, bestaande uit enige deskundigen van de rijksoverheid en TNO en uit een door de Minister voor Wetenschapsbeleid aan te wijzen externe accountant.

Wat betreft de door de Werkgroep voorgestelde rekening-courantverhouding van TNO met het Rijk moet een regeling worden getroffen.

3. UITGANGSPUNTEN VOOR DE FINANCIERINGSSTRUCTUUR VAN TNO

De financieringsstructuur van TNO, zoals deze in dit rapport wordt voorgesteld, berust op de volgende uitgangspunten:

1. In de nota Hoofdlijnen van de Nieuwe TNO-organisatie (Tweede Kamer, zitting 1977–1978, 14810, nr. 1) gaat de Regering ervan uit, dat het bestaan van een organisatie als TNO van groot maatschappelijk belang moet worden geacht. Op grond hiervan draagt de overheid verantwoordelijkheid voor het opbouwen c.q. in stand houden van een hoogwaardig onderzoekspotentieel bij TNO. Deze verantwoordelijkheid brengt financiële consequenties met zich mee. Daarnaast bestaat er een nauwe relatie tussen de overheid en TNO voor wat betreft het onderzoekbeleid. De overheid is de belangrijkste «afnemer» van de door TNO geproduceerde goederen en diensten, mede in het kader van haar maatschappelijke taken en doelstellingen. Vanuit dit gezichtspunt heeft de overheid dus ook belang bij de aard en omvang van de activiteiten van TNO, de kwaliteit van de produkten en de (kost)prijzen die TNO in rekening brengt aan overheid en andere «afnemers».

2. Ook na de herstructurering zal TNO een autonome organisatie zijn. Samen met andere belanghebbenden is de overheid betrokken bij het onderzoekbeleid van TNO en oefent daar op vele manieren invloed op uit. Het financieringsinstrument is één van de hierbij aan te wenden instrumenten. Voorwaarde voor een goed gebruik van dit instrument is, dat de verschillen de departementen in staat zijn hun beleid te vertalen in onderzoekbehoeften en dat het mogelijk is deze bij TNO tot uitvoering te (doen) brengen. Een doelmatig gebruik van het financieringsinstrument is in hoge mate afhankelijk van een adequaat inhoudelijk onderzoekbeleid.

3. Uit de doelstelling en de daaruit voortvloeiende autonome positie van TNO moet worden afgeleid, dat de TNO-organisatie een eigen bedrijfsvoering kent. Deze functioneert onafhankelijk van die van de overheidsorganisatie. Dienovereenkomstig is de Comptabiliteitswet niet van toepassing op de bedrijfsvoering van TNO, behoudens in die gevallen, waarin zulk een toepassing rechtstreeks voortvloeit uit de beschikbaarstelling van geldmiddelen door of vanwege de rijksoverheid aan TNO. Wel zullen in de herziene TNO-wet een aantal bepalingen worden opgenomen met betrekking tot het beheer en de verantwoording van de geldmiddelen van TNO en de controle daarop van overheidswege.

4. Uit de aard van de activiteiten van TNO vloeit voort, dat de bedrijfsvoering ten principale op bedrijfseconomische grondslagen dient te berusten. Dit brengt met zich mee, dat de activiteiten van TNO zoveel mogelijk in projectvorm zullen plaatsvinden. Dit geldt niet alleen voor de onderzoek- en ontwikkelingsprojecten maar ook voor, deels permanente, activiteiten op het gebied van kennisoverdracht, advisering, keuring, enz. In TNO wordt het project als output-maatstaf gehanteerd. In zoverre dienen programma- en kostenbudgettering, toewijzing van middelen, wetenschappelijke en financieel-administratieve verslaglegging per project, respectievelijk programma (groep van projecten) plaats te vinden. Ten behoeve van kwantificering van de werkprogramma's, de begrotingsopstelling en de basis voor de vaststelling van tarieven moet worden uitgegaan van de integrale projectkosten respectievelijk kostprijs. Hiervan kan alleen in bijzondere gevallen met goedkeuring van het ter zake verantwoordelijke management worden afgeweken. Dit kan zich bij voorbeeld voordoen in het geval van interne dienstverlening.

5. Met het oog op het adequaat functioneren van de in dit rapport voorgestelde financieringsstructuur gaat de Werkgroep uit van een centraal financieel management bij TNO, waarvoor het bestuur van TNO de eindverantwoordelijkheid draagt. De Werkgroep acht het van essentieel belang, dat aan de opbouw van dit management in TNO met voorrang wordt gewerkt, opdat binnen afzienbare tijd de overgang op het voorgestelde financieringssysteem kan worden gerealiseerd.

sluit aan bij de structuren en kaders van het door de overheid gevoerde wetenschapsbeleid. Dit is met name van belang voor het signaleren van prioriteiten en posterioriteiten in de onderscheiden aandachts- c.q. probleemgebieden. Het gaat hier om de allocatiefunctie van het financieringsinstrument en om de koppeling van de financiering van TNO aan de rijksbegroting.

7. In dit rapport wordt de financiering van TNO in haar geheel gezien. Het betreft dus niet alleen de bijdrage ten laste van de rijksbegroting aan de financiering van TNO. Waar in dit rapport sprake is van het financieringsplan van TNO omvat dit derhalve in principe alle geldstromen van en naar TNO, dus ook die vanuit de private sector (bij voorbeeld opdrachten bedrijfsleven).

4. ENIGE ALGEMENE GRONDSLAGEN VOOR DE FINANCIERING VAN TNO

4.1. Functies van de geldstromen

In de financiering van iedere organisatie kan onderscheid worden gemaakt tussen twee functies van de geldstromen te weten de financieringsfunctie en de allocatiefunctie. Dit geldt zowel voor de geldstromen van en naar de organisatie, als voor de geldstromen binnen die organisatie. Er moet op worden gewezen, dat deze twee functies *we/zijn* te onderscheiden, maar *niet* te scheiden. Ze worden uitgeoefend door middel van dezelfde geldmiddelen (guldens).

Ter bepaling van de plaats en de functie van het financieel beleid voor een researchorganisatie als TNO, is inzicht in de betekenis van genoemde functies van de geldstromen van groot belang.

a. *De financieringsfunctie*

Deze functie heeft betrekking op de omvang van de geldstromen en de verdeling daarvan over de exploitatie- en vermogenssfeer, een en ander in overeenstemming met de gebleken financieringsbehoefte. Deze financieringsbehoefte wordt uiteindelijk bepaald door de omvang en hoedanigheid van de bestaande capaciteit, alsmede door de wenselijk geachte kwantitatieve en/of kwalitatieve wijzigingen van die capaciteit. Meer in concreto kan voor wat betreft de exploitatiesfeer worden gedacht aan de financiering van personele uitgaven, materiële uitgaven, subsidies aan derden, enz. en voor wat betreft de vermogenssfeer aan de financiering van investeringen en de benodigde financieringsmiddelen voor het werkkapitaal. Ten behoeve van de financiering kan in beginsel een beroep worden gedaan op de volgende middelen:

- exploitatie: subsidies, bijdragen in onderzoekprojecten en dergelijke en inkomsten uit opdrachten.
- vermogen: subsidies, leningen van de overheid, overheidsgaranties voor leningen door particulieren.

De financieringsfunctie van de geldstromen blijkt primair uit de staat van herkomst en besteding van middelen (dit is de kasbegroting respectievelijk -rekening) en de daarbij behorende liquiditeitsraming alsmede, voor wat betreft de geldstromen naar TNO, die afkomstig zijn van de rijksoverheid, uit de rijksbegroting.

b. *De allocatiefunctie*

Deze functie heeft betrekking op de richting van de geldstromen met het oogmerk een gewenste allocatie van onderzoek- en overige activiteiten tot stand te brengen. Hierbij gaat het primair om (verschuivingen in) de aanwending van de ter beschikking staande financieringsmiddelen. Zulks in het licht van mede door de rijksoverheid gestelde prioriteiten en zwaartepunten in de activiteiten van de TNO-organisatie en haar onderdelen. De vorm waarin de betreffende financieringsmiddelen ter beschikking worden gesteld, alsmede de te stellen voorwaarden voor de besteding, zullen mede door wensen met betrekking tot de allocatie worden bepaald. De allocatiefunctie van de geldstromen blijkt primair uit de gekwantificeerde (meerjaren)werkprogramma's en investeringsplannen.

Integratie van beide functies vindt plaats in het kader van de opstelling van de (meerjaren)begroting en de jaarlijkse rekening van baten en lasten (jaarrekening) van TNO.

Bij de concrete vaststelling door de rijksoverheid van de omvang van de TNO toe te wijzen financieringsmiddelen, alsmede bij de nadere bepaling van de vorm waarin en de voorwaarde waaronder dit plaatsvindt, zullen zowel de financierings- als de allocatiefunctie op evenwichtige wijze tot gelding moeten komen. Voorkomen moet worden dat, als gevolg van abrupte en/of omvangrijke wijzigingen in de omvang en/of de bestemming van de voor TNO beschikbare financieringsmiddelen, de financiering van de be-

niet leiden tot continuïteit van onderzoekprogramma's of -projecten waar deze ongewenst wordt geacht.

Op grond van het bovenstaande is de Werkgroep van oordeel, dat (her)allocatie van geldmiddelen naar respectievelijk in TNO steeds nauw verbonden moet zijn aan het te voeren onderzoekbeleid en dat als gevolg hiervan de financiële planning in TNO een afgeleide zal zijn van de onderzoekplanning en de daarop geënte capaciteitsplanning. De onderzoekplanning komt tot stand in gezamenlijk overleg tussen TNO en alle belanghebbenden. De capaciteitsplanning omvat de personele en de investeringsplanning.

Het lange-termijnkarakter van een groot deel van de onderzoek- en ontwikkelingsactiviteiten van TNO, alsmede de aan deze activiteiten verbonden risico's en onzekerheden, vereisen een voldoende mate van continuïteit in de financiering. Waar dit wenselijk blijkt te zijn, kan een behoedzame herprogrammering en daarmee samenhangende herallocatie van de beschikbare financieringsmiddelen plaatsvinden. Het zwaartepunt van de herallocatie ligt in de gezamenlijke onderzoekplanning en -programmering.

Voor veel kortlopend onderzoek, alsmede voor activiteiten als keuringen, adviezen, enz., kan, ten behoeve van de financiering het prijs- of marktmechanisme worden gehanteerd als middel ter bepaling van de omvang en richting van het werk. Via dit mechanisme ontstaat dan een rechtstreekse relatie tussen opdrachtgever en onderzoeker. Hier levert de allocatiefunctie van de geldstromen een onmisbare bijdrage aan de concrete planning en programmering van activiteiten in TNO.

4.2. Hoofdvormen geldstromen rijksoverheid-TNO

In artikel 3 van de thans nog vigerende TNO-wet (van 1930) wordt als het belangrijkste financieringsmiddel van TNO genoemd: het jaarlijks van rijkswegen te verlenen subsidie. Daarnaast kan TNO geldmiddelen verkrijgen uit andere subsidies, vergoedingen voor gedane onderzoeken of uitgebrachte adviezen, het opnemen van gelden, enz. Uit deze opsomming in de TNO-wet blijkt, dat TNO zijn financieringsmiddelen voornamelijk uit drie bronnen kan putten, te weten:

- a. subsidies
- b. betaalde opdrachten
- c. kredieten.

In beginsel kunnen deze drie financieringsvormen zowel in de relatie TNO-rijksoverheid als in de relatie TNO-derden (waaronder het bedrijfsleven) voorkomen. In het laatste geval dient dan onder a te worden verstaan: bijdragen in onderzoekactiviteiten, bij voorbeeld voor collectieve researchprogramma's voor het bedrijfsleven.

In het onderstaande zal ten aanzien van de drie onderscheiden financieringsvormen een nadere specificatie worden gegeven. Vervolgens zal worden aangegeven in welke gevallen welke van de drie financieringsvormen door de rijksoverheid het meest doelmatig kan worden gehanteerd.

Ad a. *subsidies*

Subsidies zijn verstrekkingen om niet, dat wil zeggen zonder direct aanwijsbare tegenprestatie van de gesubsidieerde. Subsidies kunnen al of niet gekoppeld worden aan voorwaarden met betrekking tot de verkrijging respectievelijk richting van aanwending. Indien de concrete aanwending van het subsidie niet in de subsidievoorwaarden is aangegeven, wordt gesproken van *basissubsidie*. Indien de concrete aanwending wel in de subsidievoorwaarden is vastgelegd, wordt gesproken van *doel- of bestemmingssubsidie*.¹

Met het oog op een verantwoord subsidiebeleid is het gewenst, dat de te subsidiëren activiteiten in rechtstreekse relatie kunnen worden gebracht tot de relevante overheidsdoelstellingen. Daartoe is het noodzakelijk deze activiteiten zoveel mogelijk tot afzonderlijke prestatie-eenheden te herleiden.

¹ Voor een nadere uiteenzetting van het begrip «subsidie» wordt verwezen naar de nota Het Instrument Subsidie van de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA), gepubliceerd in het driemaandelijks bericht «Beleidsanalyse» (1976-1).

Voor de onderzoeksector houdt dit in, dat de activiteiten zoveel mogelijk tot projecten moeten worden herleid, dan wel aan projecten moeten worden toegerekend (bij voorbeeld overhead). De projecten dienen te worden gerangschikt naar (hoofd)onderwerpen, die op hun beurt kunnen worden gerelateerd aan onderzoekdoelstellingen. Voor een organisatie als TNO moet worden onderkend, dat ook andere activiteiten deel uitmaken van het werk. Hieronder valt te rekenen het geven van adviezen, het verrichten van keuringen, het produceren van apparaten, het coördineren van externe onderzoekactiviteiten, enz. Ook deze werkzaamheden dienen ten behoeve van een consistente planning en budgettering zoveel mogelijk in projecten te worden gegroepeerd.

Ten behoeve van de subsidieverlening door het Rijk kunnen op grond van het bovenstaande een aantal richtlijnen worden ontleend:

- indien de relevante onderzoekdoelstellingen geheel of nagenoeg geheel tot de beleidssector van één departement behoren, respectievelijk het betrokken departement de specifieke gebruiker van de onderzoekresultaten zal zijn, ligt het voor de hand de besteding van de gelden concreet vast te leggen in de subsidievoorwaarden. De onderzoekinstelling en het betrokken departement kunnen dan een privaatrechtelijke (bestedings)overeenkomst sluiten. In dit geval is het subsidie een doel- of bestemmingssubsidie. Veelal zal het in dit geval ook mogelijk zijn, te werken met opdrachten, door de overheid aan de onderzoekorganisatie verstrekt.

- zijn een aantal departementen respectievelijk maatschappelijke instanties of groeperingen bij het betreffende onderzoek (project) betrokken en lenen de subsidievoorwaarden zich minder goed voor een concrete vastlegging van de besteding van het subsidie, dan zal het subsidie veelal de vorm van een basissubsidie (of kostenbijdrage) hebben. De overheid zal op andere wijze invloed uitoefenen op de (richting van) besteding van het subsidie. Dit kan onder andere plaatsvinden door middel van inspraak in respectievelijk advies over themakeuze, prioriteitenstelling, enz. Het hier gestelde is vooral van toepassing op onderzoek met een (middel)lange-termijnkarakter.

Opgemerkt zij dat de Werkgroep in haar rapport rekening heeft gehouden met hetgeen in hoofdstuk 4 van de Nota Hoofddijnen is gesteld ten aanzien van de benadering van het defensieonderzoek.

Ad b. opdrachten

Naast opdrachten uit de private sector vormen de overheidsopdrachten een belangrijke bron van inkomsten voor TNO. Het bevorderen van een grotere marktgerichtheid van TNO zal tot een toename van de opdrachtfinanciering leiden.

Opdrachtfinanciering heeft vooral betrekking op de categorie kortlopende onderzoekprojecten, keuringen, adviezen, enz. Dit zijn derhalve activiteiten die een incidenteel en/of een niet te onzeker karakter hebben. De opdrachtgever – veelal een specifieke departementale dienst – specificeert de onderzoekseisen en dergelijke. Dit onderscheidt de opdrachtfinanciering van de eerdergenoemde bestedingsovereenkomsten in het geval van doelsubsidiëring.

Ad c. kredieten

Deze vorm van financiering wordt tot nu toe in de relatie Rijksoverheid–TNO nagenoeg niet toegepast. Indien TNO consequent de integrale kostprijs gaat hanteren als (interne) calculatiebasis en als uitgangspunt voor de tariefstelling, komt de (rentedragende) lening als middel ter financiering van de activa (investeringen, werkkapitaal en kasreserve) in aanmerking. Opgemerkt zij, dat de thans nog vigerende TNO-wet het aangaan van leningen van anderen dan de overheid formeel toelaat, maar dat dit, zoals in par. 8 zal worden uiteengezet, ongewenst moet worden geacht.

5.1. Categorisering geldstromen

Op basis van de in hoofdstuk 4 geformuleerde grondslagen voor de financiering van TNO, worden ten behoeve van de financiering van de exploitatie-uitgaven van TNO de volgende geldstromen onderscheiden. Deze onderscheiding is in overeenstemming met het ministerraadsbesluit van 11 maart 1977. Ook de in het Interimrapport gehanteerde indeling was hierop gebaseerd.

Categorie A

Fondsen ten behoeve van achtergrondonderzoek (waaronder het vrije speurwerk), gericht speurwerk op (middel)lange termijn en kennisoverdracht, verstrekt door de overheid. Deze fondsen hebben het karakter van subsidies.

Categorie B

Fondsen ten behoeve van onderzoek en kennisoverdracht, in opdracht van afzonderlijke departementen. Deze fondsen hebben het karakter van vergoedingen voor departementale opdrachten of financiering (bij voorbeeld doelsubsidies) in het kader van (langetermijn)bestedingsovereenkomsten tussen de betrokken departementen en TNO.

Categorie C

Fondsen (voornamelijk opdrachten) vanuit de private sector.

Categorie D

Fondsen ten behoeve van de externe coördinerende en adviserende taken van TNO. Deze fondsen moeten budgettair afzonderlijk worden verstrekt. Zij zijn derhalve niet begrepen in de bovengenoemde categorieën A, B en C. Opgemerkt moet worden, dat in de huidige situatie fondsen voor de hier bedoelde taken worden verstrekt door middel van het TNO-basissubsidie. Vergeleken met de huidige situatie zal Categorie A dus met het in het TNO-basissubsidie begrepen bedrag van de fondsen ten behoeve van de externe coördinerende en adviserende taken moeten worden verminderd. De activiteiten van staf- en beheersorganen in TNO dienen wel afzonderlijk budgettair zichtbaar te worden gemaakt, doch verwerkt te worden in de integrale kostprijs van de projecten.

5.2. Nadere uitwerking van Categorie A

Categorie A kan worden onderverdeeld in de volgende componenten:

Categorie A1

Fondsen, die via een op centraal niveau goedgekeurd onderzoekprogramma door het bestuur van TNO worden toegedeeld aan afzonderlijke TNO-onderdelen (instituten). De hoogte van het bedrag dat een instituut krijgt toegevoerd wordt bepaald door:

- het belang van het vrij speurwerk in de betrokken onderzoeksector(en);
- de hoeveelheid gericht onderzoek (ook uit de opdrachtensector), waarvoor dergelijk vrij speurwerk vereist is.

Alhoewel de prioriteitenstelling en de concrete themakeuze bij de betrokken onderdelen (instituten) berust – vandaar de benaming «vrij speurwerk» – is het gewenst dat advisering over en evaluatie van de projecten binnen de

betrokken wetenschappelijke disciplines of vakgebieden kan plaatsvinden. Hiervoor dienen de wetenschappelijke adviesraden per instituut, respectievelijk groep instituten in voldoende mate geëquipeerd te zijn. Naast advisering vooraf, is er ook behoefte aan evaluatie en toetsing tijdens en na afloop van de onderzoeksprojecten.

Het aandeel van dit speurwerk in de totale capaciteit van TNO moet op ongeveer 10% worden geschat. Dit percentage is te beschouwen als een gemiddelde. Het kan per instituut hoger of lager zijn.

Categorie A2

Beleidsruimte op centraal niveau bij TNO. Deze dient voor tijdelijke financiering van nieuwe projecten.

Categorie A3

Programma-financiering van gericht onderzoek op middellange en lange termijn. De programmaraden zullen wezenlijk bijdragen aan de inhoudelijke vormgeving van dit onderzoek. Hierdoor komt een belangrijke externe beïnvloeding tot stand.

5.3. Budgettaire aspecten

Tot dusverre kwam het basissubsidie voor TNO door middel van een «moederpost» ten laste van de begroting van Onderwijs en Wetenschappen, met «buitenslijnse» omslag over acht begrotingshoofdstukken (departementen), inclusief O en W zelf. Thans wordt, in het kader van de nader geregelde bevoegdheden van de Minister voor Wetenschapsbeleid, ten aanzien van TNO, de moederpost onder verantwoordelijkheid van deze Minister geplaatst.

In de nieuwe financieringsstructuur van TNO wordt het basissubsidie vervangen door de in par. 5.1 en 5.2 genoemde Categorie A. Wat betreft de budgettaire situatie aan de zijde van de rijksoverheid kan met betrekking tot deze categorie worden gedacht aan de volgende alternatieven:

- a. Handhaven van de huidige moederpostconstructie – met de moederpost bij de Minister voor Wetenschapsbeleid – en «buitenslijnse» omslag over de betrokken departementen.
- b. Afzien van «buitenslijnse» omslag van de fondsen ten behoeve van Categorie A over de betrokken departementen. In dit geval komen de betrokken fondsen dus te staan op een (buitenslijnse) begrotingspost bij de Minister voor Wetenschapsbeleid.

Bij de twee alternatieven kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt:

ad a

Dit alternatief betreft in beginsel handhaven van de thans bestaande situatie. Het heeft als voordeel, dat de betrokkenheid van de departementen tot uitdrukking komt in de rijksbegroting. Wanneer het mogelijk is deze betrokkenheid voldoende exact vast te stellen ontstaat hierdoor een beeld van het beleidsrelevante onderzoek waarmee TNO zich bezighoudt en kan op grond hiervan – ook tegenover de Staten-Generaal – een indruk worden gegeven van doelstellingen en te verwachten resultaten van de subsidieverlening aan TNO ten behoeve van vrij speurwerk en achtergrondonderzoek. Wel zal het dan nodig zijn een nieuwe verdeelsleutel voor de «buitenslijnse» omslag te ontwikkelen. De huidige verdeelsleutel is reeds lange tijd in gebruik en representeert niet de ware betrokkenheid van de departementen bij het achtergrondonderzoek van TNO. Een nieuwe verdeelsleutel dient te worden ontworpen op basis van dit werkelijke belang. Dit belang wijzigt zich echter in de loop des tijds.

nauwkeurig zou kunnen worden vastgesteld. Het ontwerpen van een nieuwe – voor bovenstaand doel bruikbare – verdeelsleutel stuit derhalve op aanzienlijke problemen. Daarnaast kleven aan het onderhavige alternatief enige nadelen, te weten:

- «Buitenslijnse» omslag over een groot aantal departementen kan nadelig werken op de – noodzakelijke – intersectoriële of -disciplinaire programmatische aanpak van het onderzoek dat door middel van Categorie A wordt gefinancierd.

- De besluitvorming over aanwending van de Categorie A-fondsen kan ernstig worden bemoeilijkt c.q. vertraagd. Meer in het algemeen moet in dit verband worden gesteld, dat het voor TNO van belang is bij de overheid een centraal punt te hebben, dat kan fungeren als intermediair tussen TNO en de betrokken departementen. De Minister voor Wetenschapsbeleid kan, uit hoofde van zijn taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van TNO, worden geacht de meest aangewezen bewindsman te zijn om als zodanig te fungeren. Hantering van het onderhavige alternatief kan dit bemoeilijken.

ad b

Dit alternatief kan de problemen, die het ontwerpen van een adequate verdeelsleutel ten behoeve van «buitenslijnse» omslag en de nadelen die aan het sub a genoemde alternatief kleven ondervangen. Wel zal het potentiële voordeel van het zichtbaar zijn van de betrokkenheid (het belang) van de departementen in de rijksbegroting verloren gaan. Argumenten voor het hanteren van het onderhavige alternatief (sub b) kunnen worden ontleend aan de taken van de Minister voor Wetenschapsbeleid ten aanzien van het onderzoekpotentieel in het algemeen en ten aanzien van TNO in het bijzonder. Hiertoe behoort onder andere de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderzoek en voor het ontwikkelen van nieuwe initiatieven.

De categorieën A1 en A2 dienen ter realisering van deze doelstelling bij TNO. Categorie A3 is van groot belang voor bepaling van de richting van het onderzoek bij TNO op langere termijn en voor afstemming op maatschappelijke prioriteiten. Ook hier is dus een directe relatie met de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister voor Wetenschapsbeleid. Voorts kan worden gesteld dat de Minister voor Wetenschapsbeleid, als gevolg van zijn verantwoordelijkheid voor de herstructurering van TNO, thans al een belangrijke rol heeft bij de bepaling van de richting die TNO in de toekomst zal uitgaan. Vooral Categorie A3 moet hiermee in duidelijke samenhang worden gezien. Het onderzoek, dat thans door middel van deze categorie wordt gefinancierd, is nodig en bepalend voor de opdrachten die TNO in de toekomst – over 5 tot 15 jaar – kan uitvoeren en dus voor de mate waarin TNO in de verdere toekomst maatschappelijk dienstbaar kan zijn. Hanteren van het onderhavige alternatief zou met zich meebrengen, dat de departementen in staat dienen te worden gesteld beleidsmatig voldoende invloed uit te oefenen op de bestedingen van de fondsen. Een «zware» interdepartementale besluitvormingsprocedure zal hiertoe noodzakelijk zijn. In par. 9.5 wordt hierop nader ingegaan. De Werkgroep spreekt een voorkeur uit voor alternatief b.

In de nieuwe situatie zal Categorie A kleiner van omvang zijn dan het huidige basissubsidie. Een deel van het huidige basissubsidie zal overgaan naar Categorie B. Daarbij valt vooral te denken aan het in hoge mate op afzonderlijke departementen gerichte onderzoek, dat thans uit het basissubsidie wordt gefinancierd. De bedragen ten behoeve van Categorie B zullen worden vermeld op «ge-oormerkte» onderzoekartikelen ten behoeve van TNO op de begrotingen van de departementen. Hierdoor zal het specifieke departementen (en hun beleidsterreinen) gerichte onderzoek bij TNO in de rijksbegroting zichtbaar zijn, ook wanneer de fondsen ten behoeve van Categorie A niet «buitenslijns» over de departementen worden omgeslagen (het sub b genoemde alternatief). Op de wijze waarop de fondsen naar Categorie B zullen overgaan wordt in par. 10.3 ingegaan.

Naast het vorenstaande moet een afzonderlijke budgettaire uitwerking plaatsvinden voor het defensie-onderzoek, rekening houdende met het in hoofdstuk 4 van de Nota Hoofdpijnen gestelde. Deze regeling is afhankelijk van de besluitvorming ten aanzien van al of niet «buitenslijns» omslaan van de fondsen ten behoeve van categorieën A1 en A3 over de betrokken departementen. Vindt *geen* buitenslijnse omslag van deze fondsen plaats (het sub b genoemde alternatief), dan kan het civiele gedeelte van het defensie-onderzoek in deze categorieën blijven en op de begroting van de Minister voor Wetenschapsbeleid worden ondergebracht. Het niet-civiele gedeelte van het defensie-onderzoek kan dan worden opgenomen in Categorie B en komt derhalve op de begroting van Defensie, op een «ge-oormerkt» onderzoek-artikel. Vindt *wel* buitenslijnse omslag van categorieën A1 en A3 plaats (het sub a genoemde alternatief), dan dient het hierin voorkomende civiele gedeelte van het defensie-onderzoek eveneens «buitenslijns» op de begroting van Defensie te worden geplaatst. Ook in dit geval kan het niet-civiele gedeelte van het defensie-onderzoek in Categorie B worden opgenomen en op een «ge-oormerkt» onderzoekartikel op de begroting van Defensie worden geplaatst. Het huidige stimuleringssubsidie kan eventueel worden opgenomen in categorie B. Stimulering van opdrachten vanuit de private sector (bedrijfsleven, andere maatschappelijke groeperingen, waaronder ook de gelieerde stichtingen) is zeer gewenst. Het huidige stimuleringssubsidie zou hierbij een belangrijke rol kunnen vervullen. De overige thans bestaande (kleine) doelsubsidies kunnen worden ondergebracht in Categorie B.

5.4. Relatie tussen de categorieën A, B en C

Een structurele verandering van de omvang van het opdrachtenpakket in de categorieën B en C hoeft in beginsel niet door een evenredige tegengestelde wijziging in de omvang van categorie A te worden gecompenseerd. Het behoort niet tot de taak van de Werkgroep een uitspraak te doen over de wenselijke omvang van de totale TNO-capaciteit. Dit zal derhalve in ander verband moeten plaatsvinden.

5.5. Meerjaren-financieringsplan

De Werkgroep stelt voor ten behoeve van de financiering van TNO een door de overheid goed te keuren meerjarenfinancieringsplan op te stellen, waarvoor de overheid een zekere medeverantwoordelijkheid aanvaardt. Een dergelijk meerjarenfinancieringsplan zou vooral betrekking moeten hebben op Categorie A. Wat betreft Categorie B zou de totale omvang in het meerjarenfinancieringsplan kunnen worden opgenomen. Een dergelijk meerjarenfinancieringsplan geeft vanzelfsprekend geen rechten aan TNO. Het heeft het karakter van een voorwaardelijke toezegging, met voorbehoud van omstandigheden die ten tijde van de opstelling van het plan nog niet kunnen worden voorzien, zoals bij voorbeeld de budgettaire situatie aan de zijde van de rijksoverheid.

De activiteiten van TNO zijn direct of indirect grotendeels gericht op het uitvoeren van onderzoekprojecten. Het project is voor de instituten in overwegende mate de relevante plannings- en productie-eenheid. Daarnaast vinden activiteiten plaats in de vorm van: het geven van adviezen, het verrichten van keuringen, het vervaardigen van apparaten, instrumenten, etc. Ook dit zijn activiteiten die op het leveren van een produkt (goed of dienst) zijn gericht. De organisatie TNO is derhalve bedrijfsmatig te beschouwen, waarbij de afzonderlijke projecten en overige activiteiten als «output» (de te leveren produkten) kunnen worden gezien. De (meerjaren) werkprogramma's zijn opgebouwd uit projecten, die zijn gerangschikt naar (hoofd-)onderwerpen. Een algemeen geldende definitie voor het begrip «project» is niet te geven. De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek TNO (NRLO) heeft het begrip «project» destijds als volgt omschreven: «Als zodanig omschreven en geregistreeerde werkstukken die een eenheid vormen en een nadere vast te stellen maximum looptijd hebben.»¹

Het project vormt tevens een administratieve eenheid voor berichtgeving in diverse richtingen. De wetenschappelijke berichtgeving inzake de vorderingen van het project, de vooruitzichten, enz. vindt plaats in de vorm van periodieke onderzoekverslagen.

De bestuurlijke berichtgeving heeft betrekking op de aan het project besteede tijd en kosten, zodat een indruk kan worden gegeven van het beslag op de beschikbare middelen (inputs). Met het oog op dit laatste dienen de inputs (kostensoorten) zo exact mogelijk aan de onderscheiden projecten (kostendragers) te worden toegerekend.

Aan de hand van een vergelijking met de (te verwachten) baten van het project – bij voorbeeld in termen van effectuering van de doelstelling van het project – kan worden beslist over uitbreiding, voortzetting, ombuiging of beëindiging van het project. Op deze wijze is een basis gelegd voor (advies- ring over) bestuurlijke beslissingen op het vlak van het onderzoeksbeleid en de daaruit voortvloeiende verdeling van de beschikbare capaciteit over de verschillende aandachtsgebieden of sectoren. Dit is tevens een van de belangrijke hulpmiddelen bij de onderhandelingen tussen TNO en de vakdepartementen over prioriteiten en posterioriteiten in het werkprogramma. Hiermede is het belang van het project, als basis calculatie-eenheid in het gekwantificeerde werkprogramma en de daarop gebaseerde projectkostenadministratie, aangegeven.

Met uitzondering van de opdrachtensector (contractresearch) worden onderzoekprojecten binnen TNO in de overgrote meerderheid van de gevallen vanuit de basis (de «onderzoekers») opgezet. Op de hierna volgende hogere niveaus dan op grond van criteria als wetenschappelijke en maatschappelijke prioriteit, beschikbare middelen (tijd en geld), bevordering van samenwerking met andere instellingen, enz. een beslissing plaats over het aanvangen – en in latere fasen: voortzetten of beëindigen – van een project. Het is de bedoeling dat in al deze fasen in TNO een geïnstitutionaliseerde vorm van advisering zal plaatsvinden. Hierbij valt de nadruk op de (wetenschappelijke) adviescommissies op instituuts- of disciplineniveau en de programmaraaden, resp. programma-coördinatie-commissies op hoofd-, resp. dwarsverbandniveau. Buiten TNO – maar met deelname van TNO – kan worden gedacht aan de adviserende rol van sectorraden.

De activiteiten, die een aangewezen financieringsstroom hebben (Categorie A tot en met C) zullen in projecten worden gedefinieerd. Van deze projecten zullen de kosten (per tijdseenheid), resp. de kostprijs worden vastgesteld. De overige activiteiten (overhead) zullen door middel van opslagpercentages aan de projecten worden toegerekend. De hiervoor te hanteren doorberekeningsprocedures en -regels dienen vast te liggen in een kostprijs-circulaire.

¹ Zie Projectbeschrijving en projectbeheer in het landbouwkundig onderzoek, NRLO-TNO, Den Haag 1969.

Een uitzondering vormen de activiteiten die kunnen worden gekarakteriseerd als externe adviserende en coördinerende taken (Categorie D). Deze dienen afzonderlijk te worden verantwoord en gefinancierd (zie par. 5.1.).

Ten behoeve van de opdrachtfinanciering (Categorie B en C) worden op basis van de projectkosten/kostprijzen de tarieven vastgesteld. Evenzo zal de toewijzing van doel- of bestemmingssubsidies (Categorie B), in het kader van zogenaamde bestedingsovereenkomsten tussen TNO en de vakdepartementen gebaseerd zijn op kostenramingen van de betrokken projecten, resp. programma's.

Het berekenen van de projectkosten en kostprijzen geschiedt nagenoeg uitsluitend op objectieve en uniforme gronden. De tariefvaststelling zal daarentegen onderwerp van beleid zijn zowel op centraal als op lager niveau.

7.1. Bedrijfseconomische grondslagen voor het financieel beheer.

Overeenkomstig artikel 16 van het Uitvoeringsbesluit TNO-wet algemene maatregel van bestuur van 16-IX-1931 dient het Bestuur van TNO jaarlijks een begroting van inkomsten en uitgaven vast te stellen. Deze bepaling impliceert dat het op grond van artikel 3 van de TNO-wet te verstrekken rijks-subsidie bestemd is ter dekking van de in de begrotingen opgenomen exploitatie- en investerings-uitgaven. Hieruit volgt dat de begrotingen van TNO ten principale op het kasstelsel zijn gebaseerd, zij het dat – waar zulks wenselijk wordt geacht – met reeds aangegane verplichtingen rekening wordt gehouden.

In hetzelfde Uitvoeringsbesluit van 16-IX-1931 wordt in artikel 18 gesproken van een balans en een verlies- en winstrekening. Hieruit zou men kunnen afleiden dat TNO ten behoeve van de jaarverslaglegging een op bedrijfseconomische regels gebaseerde verlies- en winstrekening dient op te stellen; dat wil zeggen gebaseerd op het ter zake gebruikelijke stelsel van baten en lasten. In de tot dusverre gehanteerde praktijk heeft deze verlies- en winstrekening meer het karakter van een staat van herkomst en besteding van middelen. Men kan hieruit concluderen dat de eisen die in het vorenge-noemde artikel 16 aan de begrotingsopstelling zijn gesteld, tevens het karakter van de verlies- en winstrekening hebben bepaald. Ook in de verlies- en winstrekening wordt met name voor wat de investeringsuitgaven betreft met reeds aangegane verplichtingen rekening gehouden. Hierbij wordt – zeker in de laatste jaren – zoveel mogelijk naar onderlinge afstemming van begroting en verlies- en winstrekening gestreefd. Een volledige integratie op dit punt is echter niet bereikt, hetgeen een vergelijking van begrotingscijfers met gerealiseerde cijfers ernstig bemoeilijkt.

In afwijking van het strikte kasstelsel wordt ten behoeve van de balans (overzicht van de bezittingen en schulden) rekening gehouden met baten, die nog geen inkomsten zijn, en met lasten die nog geen uitgaven zijn. Dit zijn de zogenaamde transitorische posten (vooruit ontvangen vorderingen en nog te betalen schulden). Daarnaast worden in de kostprijzen afschrijvingen en rente opgenomen, die niet in de exploitatierekening zijn begrepen. Dit geschiedt derhalve extra-comptabel.

Belangrijke bezwaren tegen het huidige comptabele systeem van TNO zijn:

- de huidige exploitatierekening geeft geen volledig inzicht in de exploitatiebaten en -lasten in enig jaar;
- er is geen consequente scheiding tussen exploitatie en investeringen;
- er is geen eenduidige gedragslijn met betrekking tot de behandeling van stortingen in en onttrekkingen aan bestemmingsreserves en voorzieningen in de exploitatierekening;
- het systeem levert geen geïntegreerde balans, begroting en resultaten rekening op;
- een aantal belangrijke verwerkingen moeten extra-comptabel geschieden;
- de huidige grootboekadministratie is niet in staat een volledige doorberekening naar kostendragers te bewerkstelligen. Dit laatste vereist de nodige afzonderlijke bewerkingen; ten dele vinden die plaats in het slechts partieel ingevoerde projectkostensysteem PROSYS;
- de totstandkoming van de jaarrekening van TNO vindt op een te laat tijdstip plaats.

Daar komt nog bij, dat op grond van de (nog) bestaande autonomie van de vijf bijzondere organisaties geen wettelijke grondslag aanwezig is voor een centraal financieel beleid en beheer en voor een volledige integratie van de financiële gegevens van de TNO-organisaties.

Nu de Werkgroep ervan uitgaat, de financiering van TNO beter te doen aansluiten op de eisen die een bedrijfsmatige exploitatie stelt, zal ook het

comptabele systeem binnen TNO hieraan aangepast moeten worden. Dit impliceert een duidelijke onderscheiding tussen exploitatie- en investeringsgebeuren en een zo mogelijke consequentere doorvoering van het baten- en lastenstelsel, ten behoeve van de berekening van exploitatieresultaten en de projectkosten, resp. kostprijzen.

Met het oog op de noodzaak van het voeren van een centraal financieel beleid en beheer bij TNO, verdient het aanbeveling ter zake een algemene bepaling in de herziene TNO-wet op te nemen. Hieraan kan dan tevens een uitspraak over de grondslag van het financieel-administratieve beheer worden gekoppeld. Gedacht kan worden aan een bepaling conform artikel 4, lid 1, van het voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet.¹⁾ Dit luidt als volgt: «Het bedrijf wordt beheerd als een economische en administratieve eenheid, zoveel doenlijk met inachtneming van bedrijfseconomische beginselen.»

7.2. Verantwoordelijkheden, bevoegheden en taken van het financieel management

De Werkgroep stelt zich op het standpunt dat, met inachtneming van de door haar bepleite grondslagen voor het financieel beheer, de ontwikkeling van een adequaat financieel management primair een zaak van TNO is. Wel is zij van mening, dat de ontwikkeling van zulk een financieel management prioriteit dient te krijgen in het herstructureringsproces. (Zie ook par. 9.2). Zij volstaat met het in algemene zin aangeven van de in haar ogen noodzakelijk te achten verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van dat financieel management. Deze dienen de gehele «bedrijfscyclus» te omvatten, te weten: planning en begroting, realisatie, verantwoording en verslaglegging. Opvolging van deze aanbevelingen door TNO is naar de mening van de Werkgroep een voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van TNO, ook in het kader van de toekomstige financiële verhouding tussen de rijksoverheid en TNO.

De organisatorische en administratief-technische uitwerking van deze aanbevelingen dient te worden verricht door het Bestuur van TNO.

De voornaamste verantwoordelijkheden van het financieel management kunnen als volgt worden samengevat:

- Inbrengen van het financieel-economische gezichtspunt bij beleidsvorming en -bepaling. Dit impliceert de zorg voor het onderkennen van financieel-economische consequenties van beleidsvoornemens en het beschikken over inzicht in financiële mogelijkheden en beperkingen.
- Zorgdragen voor een adequaat proces van delegatie van bevoegdheden en het bewaken van de juiste uitoefening daarvan. Dit impliceert onder meer een vastlegging van gedelegeerde bevoegdheden in financiële begrotingen c.q. budgetten met daarop aansluitende verslagen, door middel waarvan verantwoording wordt afgelegd.
- Eindverantwoordelijkheid voor de financiële verslaglegging en -geving door TNO.
- Eindverantwoordelijkheid voor het beheer van liquiditeiten.
- Eindverantwoordelijkheid voor het projectkosten- en kostprijsstelsel en het daarop te baseren tarievenbeleid.

Om deze verantwoordelijkheden te kunnen dragen zijn bevoegdheden onontbeerlijk. Belangrijk daarbij zijn:

- Een invloedrijke stem bij de beleidsbepaling, met name waar het betreft financieel-economische consequenties en derhalve alle financiële gevolgen van beleid en activiteiten van TNO.
- Kunnen geven van bindende voorschriften voor methodes en procedures, die worden toegepast bij het proces van beleidsvorming en -bepaling en bij het proces van delegatie en het daarop aansluitende afleggen van verantwoording.
- Een belangrijke stem bij beslissingen, welke beogen bevoegdheden toe te wijzen en nader te regelen.
- Een beslissende stem in de keuze tussen alternatieven, indien het gaat om de toepassing van bedrijfseconomische principes of waarderings-

¹⁾ Zie voor de in dit rapport aangehaalde artikelen van het voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet bijlage D.

planning gronden toe te passen in begrotingen en financiële verslagen als de factoren te hanteren bij de financieel-economische beoordeling van projecten en investeringen.

– Kunnen geven van bindende voorschriften met betrekking tot het beheer van liquiditeiten. Met name gaat het hierbij om het debiteuren- en crediteurenbeheer en om de gemeenschappelijke bank- en girorekeningen.

De uit verantwoordelijkheden resulterende complexen van uitvoerende taken zijn de volgende:

- a. Werkzaamheden ten behoeve van de beleidsvoorbereiding, gericht op de jaarlijkse «afstemming», op de analyse van verschillen tussen plan en werkelijkheid en op de meer ad hoc optredende behoefte aan financieel-economische beschouwingen.
- b. Werkzaamheden gericht op het uitwerken, invoeren en «up to date» houden van procedures, regels, voorschriften en richtlijnen.
- c. Werkzaamheden, gericht op het tot stand komen van de financiële verslaglegging vanuit TNO.
- d. Werkzaamheden, gericht op een doelmatig liquiditeitenbeheer.
- e. Werkzaamheden, gericht op de bewaking van de juiste uitoefening van bevoegdheden en de juiste toepassing van procedures, regels, voorschriften en richtlijnen.

8. RESERVES EN VOORZIENINGEN

8.1. Inleiding

In het Interimrapport is vastgelegd dat in de toekomstige financiering van TNO in voldoende mate rekening moet worden gehouden met de noodzakelijke omvang van de liquide middelen (kasreserve) ten behoeve van:

- a. de financiering van het werkkapitaal;
- b. de financiering van de investeringen;
- c. de overbrugging van (tijdelijke) exploitatietekorten, waaronder die, welke het gevolg zijn van wijzigingen in de capaciteit van TNO.

In het hierna volgende zullen deze drie onderwerpen afzonderlijk worden uitgewerkt. Nagegaan zal worden, welke factoren de omvang van de hierop betrekking hebbende financieringsbehoefte bepalen en welke middelen beschikbaar zijn, resp. dienen te zijn om aan de gewenste omvang tegemoet te komen. Getracht wordt hierbij een samenhangende visie te ontwikkelen op aard en omvang van de reserves en voorzieningen van TNO en op de regelingen die in het kader van de financiële verhouding tussen de rijksoverheid en TNO wenselijk zijn. De Werkgroep heeft zich bij het bepalen van haar aanbevelingen mede laten leiden door de terzake relevante regelingen in de Comptabiliteitswet 1976 en het voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet.

8.2. Werkkapitaal en kasreserve

Toename van de opdrachtenfinanciering (categorie B en C) leidt tot een groeiende behoefte aan liquide middelen ter financiering van de hieruit voortvloeiende stijging van het werkkapitaal¹

Immers, meer opdrachten van departementen en bedrijfsleven noodzaakt tot het voorfinancieren van de voor het uitvoeren van deze opdrachten te maken kosten van velerlei aard, ook in die gevallen waarin te ontvangen voorschotten en termijnbetalingen geen gelijke tred houden met de op deze projecten betrekking hebbende uitgaven. De hieruit resulterende vermindering van de kasreserve zal moeten worden opgevangen, opdat de organisatie niet in betalingsmoeilijkheden komt. De Werkgroep is derhalve van mening dat het gewenst is, in het kader van de regeling van de financiële relatie rijksoverheid – TNO, enige bepalingen op te nemen, die een noodzakelijke minimumliquiditeitsvoorziening ten behoeve van TNO waarborgen. De Werkgroep gaat er daarbij wel van uit, dat TNO ernaar streeft een financieel beleid en beheer te voeren dat mede is gericht op een beperking van de behoefte aan werkkapitaal. Met andere woorden: het verkrijgen van aanvullende financieringsmiddelen van de overheid is steeds een ultimum remedië, hetgeen tot genoegen van de overheid moet worden aangetoond.

Alvorens in te gaan op de vorenbedoelde aanvullende financieringsmaatregelen wijst de Werkgroep er met nadruk op dat TNO in voorkomende gevallen gebruik kan, ja zelfs, dient te maken van de in de «Beschikking verlening voorschotten» (ex art. 21 Comptabiliteitswet 1976) neergelegde regelingen.² Artikel 4 van deze beschikking regelt het verstrekken van voorschotten op subsidies en dergelijke (te weten: categorie A- en (ten dele) B-fondsen) en de artikelen 3 en 7 regelen de verstrekking van voorschotten op door de rijksoverheid verstrekte opdrachten (overige categorie B-fondsen). TNO zal in het bijzonder in haar financiële relaties met de afzonderlijke departementen op toepassing van bovenbedoeld artikel 3 moeten aandringen. Voor wat de betaling van het basissubsidie (categorie A) betreft, dient TNO met de Minister voor Wetenschapsbeleid een afspraak te maken over de meest wenselijke toepassing van artikel 4 van voornoemde beschikking.

De beoogde overheidsmaatregelen dienen betrekking te hebben op:

- a. een bijdrage in de financiering van de vlottende activa (werkkapitaalfinanciering);
- b. een regeling met betrekking tot een tijdelijke bijdrage ter overbrugging liquiditeitstekorten.

¹ Werkkapitaal is het saldo van vlottende activa en vlottende passiva.

² Zie voor de aangehaalde artikelen van de «Beschikking verlening voorschotten» bijlage E.

In het interimrapport heeft de Werkgroep als haar standpunt neergelegd dat zij van mening is dat «de overheid het Bestuur van TNO in staat zal dienen te stellen de hiervoor noodzakelijke maatregelen te treffen, alsmede aanvullende financieringsmiddelen ter beschikking zal moeten stellen tot een nader vast te stellen bedrag en in een nader te bepalen vorm» (par. 2.9 van het Interimrapport). De Werkgroep is van mening dat voor een grondslag van de door haar beoogde verstrekking van financieringsmiddelen door de rijksoverheid kan worden teruggevallen op de tekst van artikel 7 van het voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet. Dit artikel luidt:

«1. Het Rijk verstrekt aan het bedrijf kapitaal voor de financiering van de vlottende activa.

2. De beherende minister bepaalt, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, de grootte van het in het eerste lid bedoelde kapitaal. Bij verlaging hiervan keert het bedrijf het verschil als aflossing op dit kapitaal aan het Rijk uit.»

Het structurele karakter van deze regeling blijkt uit de toelichting, waarin wordt gesteld dat het de bedoeling is dat het verstrekte bedrag slechts gewijzigd wordt indien dit, op grond van een verwachte langdurige wijziging in de behoefte aan kapitaal, nodig blijkt.

ad b

De Werkgroep erkent dat zich op korte termijn, zelfs indien er structureel geen sprake zou zijn van exploitatietekorten, een situatie van acute schaarste, ja zelfs tekort, aan kasmiddelen kan voordoen. Ter aanvulling van de kasreserve kan dan worden gedacht aan:

- i. het opnemen van kortlopend krediet door derden te verstrekken;
- ii. het verstrekken in rekening-courant van kasgelden door de rijksoverheid.

Voor wat punt ii betreft kan worden gewezen op een eertijds bestaande rijksgarantie ter grootte van f 4 mln. Deze garantie is inmiddels ingetrokken, om reden dat TNO hiervan nimmer gebruik heeft behoeven te maken. Aangezien de actuele liquiditeitspositie van TNO minder rooskleurig is dan ten tijde van het bestaan van deze garantieregeling, acht de Werkgroep een herleving hiervan gewenst. In dat verband bepleit zij een regeling overeenkomstig artikel 8 van het meergenoemde voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet. Dit artikel luidt:

«1. Ter voorziening in de tijdelijke behoefte van het bedrijf aan kasmiddelen worden uit 's Rijksschatkist gelden in rekening-courant verstrekt.

2. Tijdelijk niet benodigde kasgelden worden in rekening-courant in 's Rijksschatkist gestort.

3. De Minister van Financiën is bevoegd nadere uitvoeringsregels te geven.»

Samengevat geeft de Werkgroep de voorkeur aan een permanente rekening-courant-verhouding tussen TNO en de rijksoverheid. Met inachtname van de bepalingen van art. 4 van de eerdergenoemde «Beschikking verlening voorschotten», zullen ten behoeve van TNO voorschotten op het basissubsidie (categorie A) in rekening-courant worden gestort. Hierop kan TNO naar behoefte trekken, waarbij de rijksoverheid zich garant stelt, tot een nader vast te stellen maximumbedrag, een negatief saldo van TNO te accepteren. Gelet op de bevoegdheden van de Minister voor Wetenschapsbeleid, stelt de Werkgroep voor het beheer van de rekening-courant in handen van deze bewindsman te leggen. Op TNO rust de verplichting periodiek inzicht te geven in de te verwachten liquiditeitsontwikkeling.

8.3. Investerings: planning en financiering

TNO dient over een voortschrijdend (meerjaren-)investeringsplan te beschikken, dat gebaseerd is op:

- i. de (meerjaren-)werkprogramma's van de TNO-onderdelen; waaruit de behoefte inzake vervanging en uitbreiding van ruimtelijke voorzieningen, apparaat, et cetera blijkt;
- ii. het indicatief investeringsplan binnen het «Meerjarenplan voor Wetenschapsbeoefening» van de Minister voor Wetenschapsbeleid (in dit plan zijn, op grond van gebleken maatschappelijke prioriteiten en posterioriteiten, de uitgangspunten voor het investeringsbeleid in de sector wetenschapsbeoefening aangegeven);
- iii. de voor investeringsuitgaven beschikbare financieringsmiddelen, als essentiële randvoorwaarde voor de uitvoering van het (meerjaren-)investeringsplan, te weten:
 - a. de ten laste van de categorie B- en C-fondsen gevormde investeringsrekening
 - b. de door de rijksoverheid toegezegde kapitaalsubsidies en/of -leningen
 - c. overige beschikbare fondsen.

Zoals in par. 7 reeds vermeld zal in de TNO-begroting en jaarrekening voortaan een strikt onderscheid worden gemaakt tussen de exploitatiesfeer en de investeringssfeer. In overeenstemming met de terzake geldende bedrijfseconomische beginselen zullen de investeringsuitgaven en -middelen voortaan op een afzonderlijke investeringsbegroting en -rekening worden verantwoord. In de exploitatiebegroting en -rekening zullen dan uitsluitend de lopende inkomsten en uitgaven worden opgenomen. Investeringsbeneden een nader vast te stellen minimumbedrag kunnen via de exploitatierekening blijven lopen; met andere woorden deze materiële aanschaffingen behoeven niet op de balans geactiveerd te worden.

In tegenstelling tot hetgeen op dit punt in de Interimnota is gesteld (zie par. 5.7), acht de Werkgroep een consequente hantering van het onderscheid tussen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen op het vlak van de financiering bij nader inzien niet doelmatig. Mede als gevolg van de snelle technologische ontwikkelingen in het researchbedrijf, lijkt het namelijk moeilijk vast te stellen, welke investeringen dienen als vervanging van welke in het verleden aangeschafte, resp. zelf voortgebrachte kapitaalgoederen. Daardoor is het ook niet mogelijk exact vast te stellen welke investeringen moeten worden gefinancierd uit de (verdiende) afschrijvingsfondsen en welke uit afzonderlijke kapitaalbijdragen van de rijksoverheid.

In aansluiting op het vorenstaande heeft de Werkgroep vervolgens na amper beraad gemeend ook niet te moeten kiezen voor een systeem waarbij de (vervangings-)investeringen primair uit de verdiende afschrijvingen worden gefinancierd. Ook hierin wijkt de Werkgroep ten principale af van het in het interimrapport voorgestelde financieringssysteem, waarin de afschrijvingen op bestaande kapitaalgoederen een component van de projektkosten, resp. kostprijs vormen. De Werkgroep erkent dat zulk een wijze van financiering van de investeringen strikt bedrijfseconomisch geredeneerd de voorkeur verdient. Immers, door middel van het in rekening brengen van een evenredig deel van de afschrijvingslasten in de tarieven, confronteert men de finale gebruiker met de totale kosten (= opgeofferde waarden) van het desbetreffende goed. Zulks draagt bij tot een optimale allocatie van produktiefactoren. Daarnaast zal het betrokken bedrijf, c.q. de betrokken organisatie door het reserveren van de, in de omzet begrepen, verdiende afschrijvingen de financiering van toekomstige vervanging van de kapitaalgoederen (= herinvestering) uit eigen middelen dat wil zeggen zonder beroep op gelden van derden, kunnen veilig stellen.

De Werkgroep erkent derhalve dat zij over goede motieven dient te beschikken om van het vorenstaande regime af te wijken. De Werkgroep geeft namelijk de voorkeur aan een systeem waarbij niet de afschrijvingen op bestaande kapitaalgoederen, maar de investeringslasten verband houdende

goederen in de kostprijs, resp. projectkosten worden opgenomen. Men inachtneming van het verschillend karakter van de inkomstencategorieën van TNO stelt zij de uitwerking van dit systeem als volgt voor:

a. Voor wat betreft de categorie B- en C-fondsen, dat wil zeggen de doel-subsidies en de inkomsten uit opdrachten, dient, naar evenredigheid van elk van deze categorieën in de totale financiering – uitgaande van het meerjaren-financieringsplan –, in de kostprijs, resp. projectkosten een investeringsbijdrage te zijn opgenomen, in de vorm van een opslagpercentage in verband met verplichte storting in de investeringsrekening.

b. Voor wat betreft de categorie A-fondsen, dat wil zeggen het basissubsidie, dient de rijksoverheid, eveneens naar evenredigheid, een rechtstreekse investeringsbijdrage aan TNO ter beschikking te stellen, in de vorm van een kapitaalsubsidie en/of een -lening.

Op welke overwegingen heeft de Werkgroep haar voorstel gegrond?

i. De behoefte aan investeringsmiddelen wordt bepaald door de toekomstige investeringsplannen en niet door de in het verleden gedane investeringen. Hierdoor verdient een op de toekomstige behoeften afgestemde voorziening voor investeringen de voorkeur boven een voorziening gevormd uit afschrijving op bestaande kapitaalgoederen. Immers, het vormen van laatstbedoelde voorziening veronderstelt een handhaving van de bestaande kapitaalgoederen als doelstelling. Dit is op grond van de aan het researchbedrijf inherente flexibiliteit in aard en omvang van de activiteiten een te ongenueanceerd uitgangspunt. Vandaar dat de Werkgroep zich principieel wil laten leiden door de toekomstige investeringsbehoeften, zoals die voortvloeien uit de meerjaren-werkprogramma's van de TNO-onderdelen. Hierop dient de vaststelling van de omvang van de benodigde investeringsmiddelen – en de vaststelling van de bijdrage van elk der inkomstencategorieën hierin – gebaseerd te worden. Aldus dragen de onderscheiden categorieën belanghebbers naar evenredigheid bij in de totstandkoming van de gewenste onderzoekcapaciteit, zodat ook langs deze weg een optimale allocatie van productiefactoren zal worden bevorderd.

ii. De overheid heeft zich verantwoordelijk gesteld voor de instandhouding van de noodzakelijke capaciteit van de TNO-Organisatie. Dit overheidsstandpunt impliceert dat de financiering van de totstandkoming, resp. handhaving van deze capaciteit in laatste instantie op de schouders van de rijksoverheid ligt. TNO behoeft niet geheel alleen – door middel van afschrijving (incl. noodzakelijke inhaalafschrijving) op het bestaande kapitaalgoederencomplex – voor de continuïteit van dit complex zorg te dragen. Dit ontslaat TNO uiteraard niet van de verplichting naar vermogen bij te dragen in de financiering van toekomstige investeringen; maar zij kan voor het ontbreken van de benodigde investeringsmiddelen een beroep op de rijksoverheid doen. De eigen bijdrage van TNO bestaat uit de reeds genoemde vorming van een investeringsrekening, waarin de TNO-onderdelen ten laste van de categorie B- en C-fondsen een evenredige bijdrage dienen te storten. Uitgaande van de door de overheid goedgekeurde investeringsplannen van TNO zal de overheid de ontbrekende financieringsmiddelen dienen te verschaffen. In zoverre is de zorg voor de toekomstige capaciteit een door TNO en de rijksoverheid gezamenlijk te dragen verantwoordelijkheid.

iii. Vanuit het standpunt van de rijksoverheid gezien geeft het nu voorgestelde stelsel van investeringsfinanciering, waarin begrepen de zowel langs directe als indirecte weg door diezelfde overheid te verstrekken bijdragen, een betere aansluiting op de daadwerkelijke financieringsbehoefte, zoals deze voortvloeit uit de door de overheid goedgekeurde investeringsplannen. De Werkgroep sluit in haar voorstel aan bij de aanbevelingen in het subsidierapport van de COBA, waarin een voorkeur wordt uitgesproken voor het subsidiëren van de investeringen door middel van een bedrag à fonds perdu, in plaats van het subsidiëren van afschrijvingen of rente en aflossingen op ter zaken aangegane leningen. Door middel van de financiering à fonds perdu kan de overheid haar verantwoordelijkheid voor de (financiering van de) toekomstige investeringen van TNO beter dragen.

iv. In laatste instantie gaf voor de Werkgroep de doorslag het praktische argument dat een financieringsstelsel gebaseerd op het reserveren van afschrijvingen tot een optisch omvangrijk jaarlijks exploitatietekort zou leiden. Optisch, omdat dit exploitatietekort zich niet zou weerspiegelen in een reëel tekort aan financieringsmiddelen; met andere woorden de staat van herkomst en besteding van middelen zou ceteris paribus geen tekort vertonen. Bovendien zouden de gereserveerde afschrijvingsbedragen niet volledig verdiend zijn, zodat ook de belans op dit punt een vertekend beeld zou geven. Deze vertekening is het gevolg van het feit dat afschrijvingen op basis van actuele waarde voor geheel TNO tot een jaarlijkse exploitatielast van ca f 45 mln. zouden leiden. Hier staat bij ongewijzigd investeringsbeleid een bedrag van ca f 30 mln. aan investeringen tegenover. De lastenverzwaring is derhalve cumulatief f 15 mln. per jaar, met welk bedrag de voorziening voor investeringen jaarlijks zou toenemen ten laste van de algemene reserve, die immers ten gevolge van de dekking van het hierdoor ontstane exploitatietekort jaarlijks met f 15 mln. zou afnemen. Bovendien zal bij ongewijzigd investeringsvolume de snel groeiende balansvoorziening voor investeringen niet voor de financiering van daadwerkelijke investeringen benodigd zijn. Uit het samenstel van al deze jaarlijks weerkerende mutaties in balans en resultatenrekening van TNO ontstaat een vertekend beeld van de realiteit, dat gemakkelijk tot het trekken van onjuiste conclusies aanleiding kan geven. Het door de Werkgroep voorgestelde stelsel heeft daarentegen juist de bekoring van een volledige afstemming van de mutaties in de financieringssfeer op het feitelijke investeringsgebeuren in TNO.

Het samenstel van vorenstaande overwegingen heeft de Werkgroep tot haar voorstel inzake een andere opzet van de investeringsfinanciering doen besluiten. Zij meent dat haar overwegingen zodanig zwaar wegen dat zij op dit punt een afwijking van de bedrijfseconomische grondslagen in voldoende mate rechtvaardigen. De Werkgroep acht het overigens zeer wel denkbaar dat indien in de toekomst in TNO het totaal van de investeringen qua bedrag overeenkomt met de jaarlijkse afschrijvingen op basis van actuele waarde, alsnog op het stelsel van financiering ten laste van de verdiende afschrijvingen kan worden overgegaan. In de tussenliggende periode kan de door de Minister voor Wetenschapsbeleid in te stellen werkgroep, belast met het onderzoek naar de optimale financiering van het wetenschappelijk onderzoek, deze problematiek diepgaander analyseren en met voor de overheid en alle betrokken researchorganisaties geldende aanbevelingen komen. Hierop kan dan te zijner tijd ook het definitief regime voor de financiering van investeringen van TNO gebaseerd zijn.

Uitwerking regeling investeringsfinanciering

Voor wat de regeling inzake de financiering van de investeringen betreft, stelt de Werkgroep voor aan te sluiten bij de zogenaamde netto-methode, zoals deze ten principale is neergelegd in de artikelen 5 en 6 van het voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet. Deze regeling houdt in dat de rijksoverheid een kapitaalbijdrage voor investeringen in kapitaalgoederen (te activeren duurzame activa) verstrekt, indien en voor zover de uit de investeringsbijdragen ten laste van de categorie B- en C-fondsen gevormde *investeringsrekening* niet toereikend is. De vorm van deze kapitaalbijdrage van de rijksoverheid dient nader te worden vastgesteld. De Werkgroep denkt hierbij aan een vaste kapitaalbijdrage in de vorm van een subsidie, welke bestemd is voor de financiering van kapitaalgoederen ten behoeve van het categorie A-onderzoek. Deze kapitaalsubsidie vormt dan het complement van het basissubsidie (categorie A-fondsen). De hoogte van deze vaste kapitaalsubsidie zou dan moeten worden afgestemd op het aandeel van het basissubsidie (categorie A) in de totale exploitatie-inkomsten, zoals opgenomen in het meerjarenfinancieringsplan. De jaarlijks te verstrekken kapitaalsubsidie wordt eveneens in de bovenbedoelde investeringsrekening gestort. Het totaal van de rekening is beschikbaar voor de financiering van lopende en toekomstige

van additionale financieringsbestede een beroep moeten kunnen doen op door de rijksoverheid te verstrekken leningen. Zulks op basis van het door de rijksoverheid goedgekeurde meerjareninvesteringsplan.

De Werkgroep heeft zich afzonderlijk beraden over de vraag of TNO kan worden toegestaan om ter financiering van kapitaalgoederen geldleningen van derden aan te gaan. De Werkgroep is van mening dat een dergelijke behoefte niet zal bestaan indien TNO en de rijksoverheid overeenstemming hebben bereikt over het meerjareninvesteringsplan en het daarop gebaseerde meerjaren-financieringsplan van TNO. Immers, indien de rijksoverheid de uit toepassing van de netto-methode voortvloeiende financiële consequenties van een door TNO gewenst investeringsniveau niet wenst te aanvaarden, dan zal dit in het kader van het investeringsoverleg tussen TNO en de Minister voor Wetenschapsbeleid aan de orde komen. De Minister voor Wetenschapsbeleid kan het bereiken van overeenstemming over het TNO-investeringsplan afhankelijk stellen van door hem — mede op grond van de financieringsmogelijkheden van de zijde van de overheid — noodzakelijk geachte bijstellingen. Het vorenstaande in aanmerking nemend acht de Werkgroep het wenselijk dat de mogelijkheid tot het verkrijgen van leningen van derden uit de herziene TNO-wet wordt geschrapt.

Ten slotte wijst de Werkgroep er in zijn algemeenheid op dat de rijksoverheid bij de vaststelling van de categorie A- en B-fondsen rekening dient te houden met de wijzigingen die optreden in de wijze van financiering van de investeringen van TNO. Zo dient de huidige rijkssubsidie ten behoeve van bouwinvesteringen (TNO Kapitaaldienst) in de voorgestelde kapitaalsubsidie te worden opgenomen.

8.4. Bijzondere reserves en voorzieningen.

In het Interimrapport zijn een drietal bijzondere reserves voorzien:

- a. Reserve voor het opvangen van schommelingen in de exploitatieresultaten (par. 2.10).
- b. Reserve voor het opvangen van structurele wijzigingen in de omvang en de bestemming van de exploitatiebaten (par. 2.11).
- c. Reserve voor de financiering van toekomstige investeringen (par. 5.7); in het eindrapport par. 8.3 Investeringsrekening.

Daarnaast beschikt TNO-Organisatie over een algemene reserve, welke dient ter financiering van het werkkapitaal.

In het Interimrapport was terzake vastgelegd dat de rijksoverheid garant zal staan voor het op peil houden van deze reserve (par. 2.9).

De Werkgroep heeft zich beraden over de vraag of het aanhouden van (bijzondere) reserves door gesubsidieerde instellingen niet in strijd is met de bepalingen van de Comptabiliteitswet. Aangezien de Comptabiliteitswet geen specifieke bepalingen terzake bevat heeft de Werkgroep langs de weg van een evaluatie van mogelijke voor- en nadelen en een toetsing van de daaruit voortvloeiende conclusie aan de geest van de wet een antwoord trachten te formuleren. Alhoewel niet van toepassing op TNO heeft zij de bepalingen inzake reservevorming, zoals neergelegd in het voorontwerp Herziening Bedrijvenwet, in haar oordeelsvorming betrokken.

De Werkgroep heeft gemeend haar standpunt in de navolgende richtlijnen te moeten vastleggen:

I. De overheid dient in het algemeen terughoudendheid te betrachten ten aanzien van de vorming van financiële reserves bij door haar in aanzienlijke mate gesubsidieerde instellingen.

II. Naarmate een door de overheid gesubsidieerde instelling in haar financiering meer afhankelijk is van inkomsten anders dan overheidssubsidie, dan wel de inkomsten een meer incidenteel karakter hebben en/of meer conjunctureel zijn bepaald, kan er meer reden zijn tot het vormen van reserves en voorzieningen door deze instelling.

III. De reserve-vorming door van overheidswege gesubsidieerde instellingen dient een open karakter te hebben en dient onderdeel uit te maken van de begroting en balans van de betrokken instelling op basis waarvan de overheidssubsidie wordt vastgesteld.

IV. Wanneer reservevorming bij gesubsidieerde instellingen wordt toegestaan dienen concrete afspraken en richtlijnen te worden vastgelegd ten aanzien van de bedoeling van de reserve, ten aanzien van een doelmatige wijze van het aanhouden hiervan, alsmede ten aanzien van de beschikkingsbevoegdheid hierover.

V. De wenselijkheid van reservevorming moet mede worden bepaald door de mate van autonomie van de gesubsidieerde instelling, alsmede door de wijze van bedrijfsfinanciering.

Gelet op het eerder geformuleerde uitgangspunt inzake de wenselijkheid van een bedrijfsmatige exploitatie van de TNO-organisatie, en de hieruit voortvloeiende eis dat deze exploitatie in overeenstemming dient te zijn met bedrijfseconomische beginselen, acht de Werkgroep het zonder meer aanvaardbaar, ja zelfs gewenst, dat TNO in staat wordt gesteld reserves aan te houden. Zij is wel van mening dat hierbij aan vorenstaande richtlijnen I t/m V moet zijn voldaan. Deze richtlijnen fungeren als een algemeen kader waaraan concrete gevallen in globale zin getoetst kunnen worden.

De Werkgroep is van oordeel dat, naar analogie van artikel 12 van het voorontwerp Herziening Bedrijvenwet, bij of krachtens de TNO-wet moet worden vastgesteld, welke algemene of bijzondere reserves, en voor welk doel, gevormd kunnen worden.

In tegenstelling tot de bepaling van art. 12 lid 2 van bedoeld voorontwerp, acht de Werkgroep het niet noodzakelijk dwingend voor te schrijven dat de gereserveerde gelden bij het Rijk moeten worden belegd. Hiervoor dient TNO zelf zorg te dragen. In het geval de bestemmingsreserves structurele overschotten vertonen dient TNO in overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid deze overschotten geheel of ten dele op eerder door de rijksoverheid verstrekte kapitaalbijdragen af te lossen.

De Werkgroep staat op het standpunt dat in de financieringsstructuur van TNO een duidelijk onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds (balans-)voorzieningen en anderzijds algemene en bijzondere reserves.

- Voorzieningen zijn bestanddelen van het beschikbare vermogen, die primair als functie hebben de dekking van specifiek aanwijsbare ondernemingsrisico's en/of -verplichtingen, waarvan de omvang en/of het tijdstip van realisering niet precies zijn vast te stellen.

Voorzieningen worden gevormd ten laste van de exploitatiebaten: dotaties aan voorzieningen vormen derhalve een component van de projectkosten, resp. de kostprijs en dienen mitsdien in de tarieven, resp. het subsidie begrepen te zijn.

- Reserves zijn bestanddelen van het beschikbare vermogen, die primair als functie hebben de dekking van algemene ondernemingsrisico's, dan wel een bijzondere financieringsfunctie hebben.

Reserves worden gevormd ten laste van een eventueel voordelig exploitatieresultaat. Alhoewel dotaties aan reserves niet in de projectkosten, resp. kostprijzen begrepen zijn, dient bij de vaststelling van tarieven, resp. van de hoogte van subsidies, etc. met de noodzakelijke vorming van reserves rekening te worden gehouden.

De Werkgroep is van oordeel dat TNO de vrijheid dient te behouden om door haar noodzakelijk geachte voorzieningen ten laste van de exploitatierekening te vormen, zoals bij voorbeeld een voorziening voor dubieuze debiteuren. Zij dient dit wel te doen in overeenstemming met goed koopmansgebruik en met inachtneming van een bestendige gedragslijn. Een uitzondering vormt de eerder genoemde investeringsrekening. Deze dient – in tegenstelling tot het Interimrapport – niet als reserve, maar als voorziening te worden aangemerkt. De investeringsbijdragen (stortingen in de investeringsrekening) zijn immers een onderdeel van de projectkosten, resp. kostprijzen.

aan nader vast te stellen regels en procedures — van de zijde van de rijksoverheid — onderworpen zijn (zie par. 8.3).

Voorts geldt meer in het algemeen dat de vorming van en de onttrekking aan reserves en voorzieningen onderdeel zal uitmaken van het (meerjaren-) financieringsplan van TNO. Over dit plan zal TNO overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid moeten bereiken.

In overeenstemming met hetgeen terzake in het Interimrapport is vastgelegd zal TNO de volgende bijzondere reserves mogen vormen:

- een reserve voor het opvangen van schommelingen in de exploitatieresultaten. Hierin zullen exploitatieoverschotten van de TNO-onderdelen moeten worden gestort en hieruit zullen exploitatietekorten kunnen worden bestreden;
- een reserve voor het opvangen van structurele wijzigingen in de omvang en bestemming van de exploitatiebaten. Deze reserve zal dienen als een expansievat, waaruit vooralsnog niet anderszins te dekken kosten, verband houdende met wijzigingen in de researchcapaciteit, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, tijdelijk kunnen worden gefinancierd.

Met inachtneming van eventueel reeds beschikbare reserves van TNO zal de overheid door middel van een kapitaalbijdrage deze reserves op peil dienen te brengen, resp. te houden.

8.5. Rente eigen vermogen

De rijksbijdrage in de investeringskosten van TNO geschiedt tot dusverre in de vorm van een basissubsidie ten behoeve van de aanschaf van apparatuur en inventaris en een afzonderlijke subsidie (TNO-Kapitaaldienst) ten behoeve van investeringen in gebouwen. Aangezien de rijksbijdrage overeenkomstig de TNO-wet in de vorm van een subsidie wordt verstrekt, is TNO over deze bijdrage geen rente aan de rijksoverheid verschuldigd. Wel bestaat enigerlei vorm van terugbetalingsverplichting in het geval van gerealiseerde boekwinst bij de verkoop van gebouwen. Voorts rekent TNO bij het vaststellen van de kostprijs een bedrag aan rente over het eigen vermogen (zogenaamde calculatorische rente). Evenals de calculatorische afschrijvingen wordt ook het bedrag aan calculatorische rente niet in de exploitatierekening opgenomen.

Bij consequente doorvoering van de integrale kostprijs resp. projectkosten als calculatiebasis, zowel voor de exploitatierekening als de tariefsvaststelling, dient TNO rente over het eigen vermogen in rekening te brengen. Dit eigen vermogen is evenwel opgebouwd uit in het verleden verstrekte «renteloze» rijksbijdragen.

Uit het vorenstaande volgt dat de overheid geen rente op het eigen vermogen in rekening kan worden gebracht. De Werkgroep stelt voor dat bij de vaststelling van de doelsubsidies, resp. tarieven voor categorie B-onderzoek geen rente over het eigen vermogen wordt berekend. Hierbij ware een uitzondering te maken voor de rente die is verschuldigd op door de rijksoverheid verstrekte rentedragende leningen in het kader van het nieuwe regime voor de financiering van investeringen. Uitsluitend in de sfeer van het categorie C-onderzoek zal in de tarieven een rentecomponent worden opgenomen.

Indien wordt overgegaan op het stelsel van aanvullende rentedragende leningen (ten behoeve van de financiering van investeringen, werkkapitaal, etc.), verdient het aanbeveling dat, naar analogie van artikel 10 van het voorontwerp Herziening Bedrijvenwet, de Minister van Financiën jaarlijks de door TNO verschuldigde rente over de kapitaalschuld aan het Rijk vaststelt.

In het geval van eventuele terugstorting van «overtollige reserves, zullen deze eerst strekken ter aflossing op een nog aanwezige rentedragende kapitaalschuld aan het Rijk.

9. PROCEDURES EN REGELINGEN MET BETREKKING TOT DE TOEKOMSTIGE FINANCIERING VAN TNO

9.1. Algemeen

Met betrekking tot de toekomstige financiering van TNO dienen een aantal procedures en regelingen te worden opgesteld, die direct of indirect van belang zijn voor de financiële relatie tussen de rijksoverheid en TNO. Alhoewel ervan uitgegaan mag worden, dat een aantal van de hiernavolgende procedures en regelingen definitief hun beslag zullen krijgen in het kader van de invulling van de «Hoofddijnen van de nieuwe TNO-organisatie», acht de Werkgroep het gewenst om, vanuit het financieel-economisch gezichtspunt bezien, een aantal aanbevelingen te doen. Zullen deze aanbevelingen derhalve ten dele betrekking hebben op terreinen als de toekomstige organisatie van TNO, de ontwikkeling van het onderzoekbeleid, het investeringsbeleid, etc., steeds geldt dat zij consequenties hebben voor de financiële relatie rijksoverheid-TNO.

9.2. Organisatieplan

In aansluiting op hetgeen in de reeds genoemde nota «Hoofddijnen» te dien aanzien is gesteld, gaat de Werkgroep ervan uit, dat de uitwerking van de organisatiestructuur door TNO geschiedt en dat het uitgewerkte organisatieplan aan de Regering ter goedkeuring wordt voorgelegd. Dit plan zal derhalve ook betrekking hebben op de organisatie van de financieel-economisch functie in TNO. De Werkgroep acht het gewenst, aan de ontwikkeling van het financieel management de nodige prioriteit te geven. De Werkgroep bepleit met nadruk hierbij eerdervermelde aanbevelingen inzake verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van het financieel management van TNO (zie par. 7.2) te betrekken.

9.3. Onderzoekplanning

Door TNO wordt een lange-termijn strategisch plan opgesteld, dat instemming van de overheid behoeft. Dit strategisch plan is gebaseerd op de in de herziene TNO-wet te formuleren doelstellingen van de TNO-organisatie en dient in overeenstemming te zijn met de overheidsdoelstellingen op het gebied van de wetenschapsbeoefening, in het bijzonder voor wat betreft:

- prioriteiten en posterioriteiten op langere termijn;
- de taakafbakening in hoofddijnen van de onderscheiden onderzoekinstellingen, daaronder begrepen de universiteiten en hogescholen.

Het strategisch plan wordt onder verantwoordelijkheid van het Bestuur vastgesteld – met advisering door de programmaraden – en behoeft de goedkeuring van de Raad van Toezicht. Uitgaande van het strategisch plan dient de TNO-organisatie een voortschrijdend meerjaren-werkprogramma op te stellen, dat gedifferentieerd zal zijn naar de onderscheiden organisatie-eenheden, zoals opgenomen in het onder 9.1 bedoelde TNO-organisatieplan. De werkprogramma's van de afzonderlijke organisatie-eenheden worden, na advisering door de betrokken programmaraden, door de leiding van die eenheden opgesteld. Het integrale meerjaren-werkprogramma wordt door het Bestuur van TNO vastgesteld en vervolgens de Raad van Toezicht ter goedkeuring voorgelegd. Het meerjaren-werkprogramma dient tevens als onderbouwing voor het meerjaren-investeringsplan (zie: 9.4) en het meerjaren-financieringsplan (zie: 9.5). Het eerste jaar van het meerjaren-werkprogramma vervult steeds de rol van jaarlijks werkprogramma. Het lange-termijn strategisch plan en het integrale meerjaren-werkprogramma van TNO dienen ter kennisneming aan de Minister voor Wetenschapsbeleid te worden aangeboden. Het jaarlijkse werkprogramma van TNO wordt de Minister voor Wetenschapsbeleid aangeboden als onderbouwing van de TNO-begroting, met het oog op de jaarlijkse vaststelling van het subsidie en overige rijksbijdragen aan TNO.

Zoals uiteengezet in par. 8.3 dient TNO een voortschrijdend meerjaren-investeringsplan op te stellen. Dit plan wordt, op basis van de door de hoofdgroepen in te dienen voorstellen, door het Bestuur van TNO vastgesteld en ter goedkeuring aan de Raad van Toezicht voorgelegd. Over het meerjaren-investeringsplan dient TNO overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid te bereiken. De hierop betrekking hebbende procedure zal in 9.5 uiteengezet worden. Het investeringsplan van TNO vormt een onderdeel van het totale investeringsplan ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek, waarvoor de Minister voor Wetenschapsbeleid verantwoordelijk is.

9.5. Financieringsplan en vaststelling van het (jaarlijkse) subsidie

Op basis van het meerjaren-werkprogramma en het meerjaren-investeringsprogramma wordt door het Bestuur van TNO – en onder goedkeuring van de Raad van Toezicht – een meerjaren-financieringsplan opgesteld. Dit plan behoeft de goedkeuring van de rijksoverheid. De procedure is als volgt: de Minister voor Wetenschapsbeleid toetst het door TNO ingediende meerjaren-financieringsplan aan het door de Regering goedgekeurde Meerjarenplan in hoofdlijnen voor wetenschapsbeoefening (Wetenschapsbudget) en legt, na ambtelijk overleg met de bij TNO betrokken departementen, de door hem getrokken conclusies inzake de financiering van TNO op middellange termijn aan de Ministerraad ter goedkeuring voor. Hiermede aanvaardt de overheid een medeverantwoordelijkheid voor de financiering van TNO gedurende de looptijd van het goedgekeurde meerjaren-financieringsplan, rekening houdend met het karakter van dit document (zie par. 5.5). De jaarlijkse middelen-toewijzing aan TNO vindt plaats uitgaande van het TNO-werkprogramma en het meerjaren-financieringsplan, met inachtneming van de daarvoor geldende procedure en regels, die hun grondslag vinden in het Ministerraadbesluit van 11 maart 1977. Voor de onderscheiden financieringscategorieën is dit als volgt:

- De omvang van categorie A – en de verdeling over «vrij» speurwerk en overig onderzoek (categorieën A1, A2 en A3), ligt vast in het meerjaren-financieringsplan van TNO, alsmede de meerjarencijfers voor de Homogene Uitgavengroep Wetenschapsbeoefening. De concrete toewijzing door de Minister voor Wetenschapsbeleid van het basissubsidie (categorie A) vindt plaats op grond van een door TNO jaarlijks in te dienen TNO-exploitatiebe-groting, die zoals hiervoor reeds gezegd, de jaarlijkse weerslag is van het voortschrijdend meerjaren-werkprogramma.
- De totale omvang van categorie B is opgenomen in het meerjaren-fi-nancieringsplan van TNO, alsmede in de meerjarencijfers voor de Homoge-ne Uitgavengroep Wetenschapsbeoefening. De afzonderlijke departemen-ten bepalen jaarlijks de hoogte van het bedrag dat zij voor categorie B-onder-zoek ter beschikking zullen stellen. De Minister voor Wetenschapsbeleid overlegt met de departementen over de verdeling van de categorie B-gelden over de verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting en over de om-vang van de jaarlijkse bestedingen.
- De bijdragen voor investeringen en voor aanvulling van de TNO-reser-ves worden in het meerjaren-financieringsplan geraamd. De Minister voor Wetenschapsbeleid draagt er zorg voor, dat hiervoor de benodigde rijksbij-dragen ter beschikking kunnen komen. Jaarlijks beslist de Minister voor We-tenschapsbeleid op basis van een daartoe strekkend verzoek van het Bestuur van TNO over de hoogte van de te verstrekken bijdragen. Voor wat de rijks-bijdrage voor investeringen betreft, dient TNO jaarlijks een investeringsbe-groting in te dienen.

Zowel met betrekking tot de goedkeuring van het meerjaren-financierings-plan en het meerjaren-investeringsprogramma van TNO, alsmede met be-trekking tot de vaststelling van de (jaarlijks) ter beschikking te stellen finan-cieringsmiddelen door de rijksoverheid, op basis van de door TNO ingedien-

de exploitatie- en investeringsbegroting, voert de Minister voor Wetenschapsbeleid overleg met zijn ambtgenoten. Ter voorbereiding hiervan zal onder leiding van de Directeur-Generaal voor Wetenschapsbeleid een permanent interdepartementaal overleg worden gevoerd met vertegenwoordigers van de betrokken departementen. Ten behoeve van de jaarlijkse vaststelling door de Overheid van het categorie A-subsidie vindt ieder jaar tijdig overleg plaats tussen TNO en de Minister voor Wetenschapsbeleid. Onder «tijdig» dient in dit verband te worden verstaan, dat het overleg op een zodanig tijdstip tot overeenstemming tussen de Minister voor Wetenschapsbeleid en TNO dient te hebben geleid, dat de Regering de consequenties van het subsidie door middel van de rijksbegroting voor het betreffende dienstjaar kan voorleggen aan de Staten-Generaal. Dit houdt mede in dat er na afloop van het overleg tussen de Minister voor Wetenschapsbeleid en TNO in het kader van de voorbereiding van de rijksbegroting, voldoende tijd dient te zijn voor overleg van de Minister voor Wetenschapsbeleid met zijn betrokken ambtgenoten.

9.6. Apparatuurbeleid

Het apparaatbeleid in TNO moet beginnen met een behoorlijke apparaatregistratie. Het opstellen hiervan is een taak voor het management van TNO. Geleidelijk kan dan voor wat betreft het apparaatgebruik en de apparaataanschaf nader worden aangesloten bij de vanuit Wetenschapsbeleid aan te geven kaders. De apparaataanschaf vormt een onderdeel van de centrale investeringsplanning en -budgettering in TNO. Dit geschiedt derhalve onder verantwoordelijkheid van het Bestuur van TNO en onder goedkeuring door de Raad van Toezicht.

9.7. Kostprijsberekening en tariefstelling

Tussen de overheid en TNO dient overeenstemming te bestaan over de grondslag voor de kostprijs-, respectievelijk projectkostenberekening. Immers, tarieven en subsidies zullen gebaseerd moeten zijn op de integrale kostprijs, respectievelijk projectkosten. De onder goedkeuring van de Raad van Toezicht door het Bestuur van TNO op te stellen kostprijs-, respectievelijk projectkostencirculaire dient ter kennis van de Minister voor Wetenschapsbeleid te worden gebracht. Deze zal zich, zo nodig, hierover met het Bestuur van TNO verstaan. Met inachtneming van de ter zake geldende algemene voorschriften en regels (waaronder de vorengenoemde kostprijs- respectievelijk projectkostencirculaire), is de vaststelling van de tarieven primair een verantwoordelijkheid voor de leiding van de betrokken TNO-onderdelen. Het Bestuur van TNO en de Minister voor Wetenschapsbeleid zullen onder andere aan de hand van de accountantsrapporten inzicht dienen te krijgen in het door de TNO-onderdelen gevoerde tarievenbeleid. Indien de concrete tariefstelling in bepaalde TNO-onderdelen daartoe aanleiding geeft, zal de Minister voor Wetenschapsbeleid zich met het Bestuur van TNO kunnen verstaan. Indien zulks noodzakelijk mocht zijn kan het Bestuur van TNO nadere, algemeen geldende voorschriften geven. Opgemerkt zij, dat het tarievenbeleid van de verschillende TNO-onderdelen in samenhang dient te worden gezien.

9.8. Jaarrekening

In de TNO-wet of de daaruit voortvloeiende algemene maatregel van bestuur dient te worden vastgesteld, dat het Bestuur van TNO verantwoording aflegt over het financieel beheer aan de Minister voor Wetenschapsbeleid. De Minister voor Wetenschapsbeleid heeft de bevoegdheid de jaarrekening van TNO en de onderliggende documenten te doen controleren door een door hem aan te wijzen externe accountant. De aanwijzing van deze externe accountant geschiedt in overleg met het Bestuur van TNO. De externe ac-

ministraties en overige relevante beschikden van de TNO-instituten en overige-onderdelen. Het Bestuur van TNO draagt zorg voor de interne controle (management audit) – in het bijzonder aard en omvang van deze interne controle en de daarvoor benodigde organisatorische voorzieningen – en voor de afstemming van de interne controle op de externe accountantscontrole. Daarnaast zal de Algemene Rekenkamer bevoegd zijn haar controle-rende taak in de gehele TNO-organisatie uit te voeren.

10. OVERGANGSREGELINGEN

10.1. Algemeen

Met het oog op het kunnen realiseren van de met de herstructurering van TNO beoogde doeleinden is het wenselijk het nieuwe financieringssysteem van TNO – met inbegrip van de daarbij behorende regels en procedures – zo spoedig mogelijk in te voeren. Veel hangt daarbij af van de mogelijkheid in TNO om binnen afzienbare tijd te kunnen beschikken over een adequaat financieel management, dat in staat is het in dit rapport voorgestelde financieringssysteem – voor zover het de TNO-kant van de zaak betreft – tot stand te brengen en te doen functioneren. Aan de totstandkoming van zulk een management zal naar het oordeel van de Werkgroep in het kader van de implementatie van het in de Nota Hoofdpijnen gestelde ten aanzien van de nieuwe organisatiestructuur van TNO prioriteit dienen te worden gegeven. De overgang op het nieuwe financieringssysteem zal zoveel mogelijk zonder al te grote schokken dienen te geschieden, opdat geen schade aan het onderzoekgebeuren in TNO wordt toegebracht. Zo zullen met betrekking tot de geldstromen in de exploitatiesfeer (overgang op de categorieën A, B en C) en in de kapitaalsfeer (vorming van, respectievelijk op peil brengen van reserves en voorzieningen) overgangsregelingen tot stand moeten komen. Hierop wordt in dit hoofdstuk uitvoerig ingegaan.

10.2. Overgangsregeling in de exploitatiesfeer

Voor de financiering van de exploitatielasten zal gedurende een bepaalde periode een overgangsregeling moeten gelden. De Werkgroep adviseert de duur van deze overgangsperiode op ten hoogste vijf jaren te stellen. Gedurende deze periode zullen de bestaande geldstromen naar TNO naar aard en omvang wijzigingen ondergaan, die zijn gericht op de verwezenlijking van het in hoofdstuk 5 geschetste nieuwe financieringssysteem voor TNO.

De Werkgroep adviseert de noodzakelijke wijzigingen in aard en omvang van de geldstromen niet schoksgewijze door te voeren, maar hiervoor zoveel mogelijk een in de tijd gelijkmatig verlopend overgangsproces te hantieren. Hiermede wordt een soepele verwerking van de wijzigingen in aard en omvang van de overheidsfinanciering, zowel bij TNO als bij de betrokken departementen, bevorderd. Gedurende deze overgangsperiode zullen nader aan te geven vaste relaties tussen aan te brengen wijzigingen in de geldstromen in de exploitatiesfeer in acht moeten worden genomen. Na deze periode van ten hoogste vijf jaren zullen de desbetreffende geldstromen (categorieën A, B en C) zich onafhankelijk van elkaar kunnen ontwikkelen.

Om de gewenste eindsituatie in het toekomstige financieringssysteem van TNO te kunnen bereiken zullen de navolgende aanpassingen dienen plaats te vinden:

- Het aandeel van het basissubsidie in de totale financiering van TNO (categorie A) zal moeten afnemen. Daarentegen zullen het aandeel van de door de afzonderlijke departementen te verstrekken doel- of bestemmings-subsidies (categorie B) en van de bijdragen, respectievelijk de inkomsten uit opdrachten van de particuliere sector moeten toenemen;
- Van het in omvang teruggebrachte basissubsidie (categorie A) zal een gedeelte bestemd zijn voor de financiering van vrij speurwerk (categorie A1) en zal een ander gedeelte te zamen met het huidige TNO-Beleidsruimtesubsidie worden toegewezen aan een vergrote beleidsruimte op centraal niveau (categorie A2), waaruit nieuwe projecten tijdelijk gefinancierd zullen kunnen worden;
- De coördinerende en adviserende organen in TNO (de zogenaamde externe dwarsverbanden) zullen, voor zover zulks het aandeel van de overheidsfinanciering betreft, uit afzonderlijke fondsen, die rechtstreeks door de (meest) betrokken departementen ter beschikking zullen worden gesteld (categorie D), worden gefinancierd. Het totaalbedrag van de nieuw te vor-

gorie A);

d. De totale geldstroom ten behoeve van de dekking van de exploitatielasten van TNO zal gedurende de overgangperiode ten principale niet toenemen. Dienovereenkomstig zal gedurende deze vijf jaren de voorziene groei van categorie B worden gecompenseerd door een vermindering van de fondsen voor categorie A. Daarnaast zal ook categorie C (opdrachten uit de private sector) moeten toenemen.

e. Het bedrag dat overeenkomstig punt d. jaarlijks op het totaal van categorie A zal worden gekort – voor zover dit niet overgaat naar categorie B – blijft evenwel ter beschikking van TNO, indien en voor zover de doelstelling inzake de groei van categorie C wordt gerealiseerd. De Werkgroep stelt voor dit bedrag bij voorkeur in de kapitaalsfeer van TNO aan te wenden, onder andere voor de financiering van additionele investeringen;

f. Ten behoeve van de financiering van de investeringen zullen in de toekomstige exploitatierekening van TNO uitsluitend de ten laste van de categorie B- en C-fondsen komende «bijdragen in de Investeringsrekening» worden opgenomen. De investerings-uitgaven worden in een afzonderlijke investeringsbegroting en -rekening verantwoord. De huidige Kapitaaldienstsubsidie zal worden opgenomen in de nieuwe – aan de categorie A-fondsen gekoppelde – kapitaalsubsidie. Deze kapitaalsubsidie wordt rechtstreeks verantwoord in de investeringsbegroting en -rekening.

Uitgaande van de in de TNO-begroting 1978¹ opgenomen bedragen komt de Werkgroep tot de navolgende becijfering van de (relatieve) omvang van de afzonderlijke geldstromen in de overgangperiode. Conform deze begroting beliepen de totale exploitatie-inkomsten afgerond een bedrag van f 445 mln., nader onderverdeeld in:

— Basissubsidie civiele research	f 175 mln.
— Basissubsidie militaire research (RVO-subsidie) ²	f 68 mln.
— Beleidsruimte subsidie ³	f 8 mln.
— Stimuleringssubsidie	f 12 mln.
— Doelsubsidies	f 1 mln.
Totale TNO-subsidie	f 264 mln.
— Bijdragen, c.q. opdrachten van departementen	f 81 mln.
— Bijdragen, c.q. opdrachten van de part. sector	f 100 mln.
Totale inkomsten (excl. overige baten):	f 445 mln.

² T.b.v. het rekenvoorbeeld is ervan uitgegaan dat het RVO-subsidie 1978 in zijn geheel bestemd is ter dekking van de exploitatie-uitgaven.

³ Geen rekening is gehouden met 'overloop 1977'.

Aangezien de Werkgroep, zoals in hoofdstuk 5 vermeld, nog geen uitspraken kan doen omtrent de definitieve plaats van het stimuleringssubsidie (f 12 mln.) in de toekomstige financiering van TNO, zal deze subsidie-categorie niet worden opgenomen in het hierna te kwantificeren overgangsregime. Voor het totaal der exploitatie-inkomsten gedurende de overgangperiode zal derhalve worden uitgegaan van een totaalbedrag van f 433 mln.

Indien men de bovenstaande inkomsten-categorieën indeelt op basis van de in hoofdstuk 5 gedefinieerde categorieën A, B en C dan ontstaat de volgende relatieve verdeling van de geldstromen in het basisjaar:

¹ De hierin opgenomen bedragen aan TNO-subsidie wijken af van het totaal van de in de hoofdstukken van de Rijksbegroting 1978 opgenomen aandelen in het TNO-subsidie. Dit verschil wordt veroorzaakt door onder andere een andere wijze van presentatie op het punt van de aanvullende subsidies in verband met loon- en prijsstijgingen.

Categorie A	Categorie B	Categorie C	Totaal
175 mln. 68 mln. 8 mln.	81 mln. 1 mln.	100 mln.	
251 mln. (58%)	82 mln. (19%)	100 mln. (23%)	433 mln. (100%)

Alvorens een kwantificering te geven van de onderlinge verschuivingen gedurende de overgangperiode van vijf jaren zullen in de hierboven gegeven verdeling in het basisjaar nog twee belangrijke wijzigingen moeten worden aangebracht.

i. De financiering van de militaire research in TNO zal, gelet op de specifieke relatie tussen het Ministerie van Defensie en de voor de militaire research aangewezen TNO-onderdelen, plaats dienen te vinden in het kader van de categorie B-financiering. Op grond hiervan zal, onder aftrek van een voorsnog op 10% te stellen aandeel van de civiele research in het RVO-subsidie – onder deze 10% is dan tevens begrepen het aandeel van het RVO-subsidie in de voorgestelde groei van de centrale beleidsruimte (A2) – een bedrag van f 61 mln.² verschuiven van de categorie A naar categorie B.

ii. Ten laste van het basissubsidie (categorie A) zal een bedrag van f 5 mln. worden afgezonderd in categorie D, bestemd voor de financiering van de zogenaamde externe dwarsverbanden³.

De aldus herziene verdeling van de geldstromen in het basisjaar (1978) komt er, na afronding op f 435 mln., als volgt uit te zien:

Categorie A	Categorie B	Categorie C	Categorie D	Totaal
187 mln. (43%)	143 mln. (33%)	100 mln. (23%)	5 mln. (1%)	435 mln. (100%)

Uitgaande van bovenstaande verdeling van de exploitatie-inkomsten in het basisjaar 1978 treedt de eerder genoemde overgangperiode van vijf jaren in werking. Hierin zullen, gerekend in constante prijzen, de navolgende concrete verschuivingen moeten plaatsvinden:

a. De verschuiving van categorie A naar categorie B dient in totaal een bedrag overeenkomend met 10% van de exploitatie-inkomsten te belopen; dat is ruim 23% van de categorie A-fondsen, zijnde (afgerond) f 44 mln. Het procentuele aandeel van de gelden voor militaire research hierin kan op rond 25% worden gesteld, zodat met de eenmalige verschuiving van f 61 mln. naar categorie B in het basisjaar dit kwantum meer dan gerealiseerd is. Resteert dan nog een jaarlijkse verschuiving van 75% van de berekende f 44 mln., te verdelen over de vijf jaren. Dat is gemiddeld 1,5% van de totale inkomsten, resp. in geld een bedrag van f 6,6 mln. per jaar.

b. TNO dient gedurende de vijfjarige overgangperiode jaarlijks een reële groei van 4% van de bijdragen, resp. inkomsten uit opdrachten van de particuliere sector te realiseren. Deze 4% groei komt overeen met een verhoging van het aandeel van categorie C in de totale inkomsten met 1% per jaar. Aan het einde van de overgangperiode zal het aandeel van categorie C in de totale exploitatie-inkomsten van TNO moeten zijn toegenomen tot 28%. Laat men de militaire research hierbij buiten beschouwing dan zal het aandeel van categorie C op een niveau van 32% ($\frac{1}{3}$) moeten liggen.

c. Overeenkomstig de doelstelling van een gelijkblijvende omvang van de exploitatie-inkomsten gedurende de vijfjarige overgangperiode, zal de overheid, parallel aan de voorzienen toename van categorie C, jaarlijks een bedrag van 1% van de totale exploitatie-inkomsten op de fondsen voor categorie A in mindering brengen (zie verder punt e). Het totaal der middelen blijft daardoor f 435 mln. in constante prijzen (met andere woorden: geen rekening houdende met loon- en prijsstijgingen).

² Indien overeenkomstig het in hoofdstuk 5 opgenomen voorstel wordt overgegaan tot de buitenslijnse omslag van de categorie A-fondsen over de betrokken departementen, dan zal, in afwijking van het hier vermelde, het gehele bedrag van f 67,5 mln. (na aftrek van f 2,5 mln. in de geplande groei van categorie A2) in de begroting van Defensie (onder categorie A3) worden opgenomen.

³ Vlg. de begroting 1978 zijn hieronder begrepen: NRLO, RGR; Comm. Hydrologie; SCMO; Comm. Bestrijdingsmiddelen en SIVVO.

A3 (gericht onderzoek en kennisoverdracht), uitgaande van een bedrag van f 154 mln., stelt de Werkgroep het navolgende voor:

- reeds in het eerste overgangsjaar zal de sub-categorie A1 (fondsen voor vrij speurwerk) ten belope van 10% van de totale exploitatie-inkomsten – dat is op basis van de cijfers 1978 een bedrag van f 44 mln. – in zijn geheel worden gevormd;
- de voorziene groei van de centrale beleidsruimte van f 8 mln. (1978) naar f 18 mln. (einde overgangperiode), zal geschieden door gedurende de vijfjarige overgangperiode jaarlijks een bedrag van f 2 mln. ten laste van het basissubsidie naar subcategorie A2 (beleidsruimte) over te hevelen. Door deze geleidelijke overheveling van gelden wordt een verantwoorde verwerking van de beleidsruimte binnen TNO bevorderd. In de eindsituatie zal sub-categorie A2 4% van de totale exploitatie-inkomsten bedragen;
- het restant van het basissubsidie zal beschikbaar zijn voor de financiering van gericht onderzoek en kennisoverdracht (subcategorie A3). Het aandeel van sub-categorie A3 in de totale exploitatie-inkomsten zal dan ca. 14% na de overgangperiode bedragen.

e. Gedurende de vijfjarige overgangperiode zal jaarlijks ten laste van het basissubsidie een bedrag overeenkomend met 1% van de exploitatie-inkomsten, afgerond f 4,5 mln., ter beschikking kunnen komen voor besteding bij voorkeur in de sfeer van TNO. Hiermede zal in totaal een bedrag van f 22,5 mln. gemoeid zijn, hetwelk de overheid in beginsel niet aan het totaal van de voor TNO beschikbare overheidsmiddelen zal willen onttrekken. TNO zal echter alleen dan over dit bedrag kunnen beschikken indien de doelstelling inzake vergroting van het aandeel van categorie C in de totale exploitatie (met 5%) wordt gerealiseerd. Indien TNO geen, resp. een geringere groei van categorie C realiseert, zullen deze middelen niet, resp. voor een overeenkomstig lager bedrag beschikbaar worden gesteld. Hierbij dient met niet door TNO beïnvloedbare exogene factoren rekening te worden gehouden. In dat geval zullen de resterende gelden buiten TNO een andere bestemming in de researchsector kunnen krijgen.

De Werkgroep stelt zich voor dat deze middelen, indien de beoogde doelstellingen wel worden gerealiseerd, de navolgende bestemming kunnen krijgen:

- De financiering van *bijzondere* investeringsprojecten (bij voorbeeld in het kader van de aanpassing, resp. uitbreiding van de TNO-capaciteit ten behoeve van het innovatiebeleid);
- De financiering van de in par. 8.4 voorziene «reserve voor het opvangen van structurele wijzigingen in de omvang en de bestemming van de exploitatiebaten» (zogenaamd expansievat), tot aan het nader vast te stellen plafondbedrag;
- De (tijdelijke) financiering van additionele exploitatielasten (in het bijzonder personele lasten) in verband met nieuwe researchprojecten, waarvoor binnen TNO vooralsnog niet of onvoldoende middelen beschikbaar zijn. In dat geval fungeert het fonds (ten dele) als extra beleidsruimte (subcategorie A2).

Indien TNO een beroep wenst te doen op de hier bedoelde financieringsmiddelen zal zij uitgewerkte voorstellen ter zake bij de Minister voor Wetenschapsbeleid moeten indienen. Deze zal in voorkomende gevallen hierover in overleg treden met de (meest) betrokken departementen (zie hiervoor de in hoofdstuk 9 geschetste interdepartementale overlegprocedure). De Minister voor Wetenschapsbeleid dient zijn goedkeuring te hechten aan de aanwending van deze «bijzondere» financieringsmiddelen, daarbij de regels en procedures inzake de verstrekking van subsidies en rijksbijdragen aan TNO in acht nemend. Het Bestuur van TNO draagt zorg voor een juiste verdeling van deze fondsen over de daarvoor in aanmerking komende TNO-onderdelen.

10.3. De opbouw van categorie B

Tot nu toe werden de betaalde overheidsopdrachten aan TNO gefinancierd buiten het overheidssubsidie om. Deze overheidsopdrachten belopen volgens de TNO-begroting 1978 ca. 18% van de totale inkomsten van TNO, zijnde f 81 mln.

Vele departementen hebben daartoe zogenaamde onderzoekartikelen op hun begroting, waaruit concrete opdrachten aan TNO-onderdelen, resp. bijdragen in TNO-activiteiten worden gegeven. Daarnaast kunnen ook ten laste van niet-onderzoekartikelen, veelal voor een beperkt bedrag, opdrachten aan TNO worden gegeven. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 5 is besloten dat de categorie «gericht onderzoek en kennisoverdracht in opdracht van departementen» (categorie B) in de toekomstige financiering van TNO aanzienlijk zal worden uitgebreid. Voor een belangrijk deel van de categorie B-fondsen zullen in de departementale begrotingen afzonderlijke voor TNO geormerkte onderzoekartikelen worden opgenomen, ten laste waarvan onderzoekopdrachten aan TNO kunnen worden bekostigd. Voor de opbouw van categorie B zijn de navolgende bronnen aanwezig:

I. Het inbrengen van bestaande doelsubsidies, te weten de subsidies ten behoeve van het Planologisch Studiecencentrum TNO, het Groot-keuken-onderzoek van het Centraal Instituut voor Voedingsonderzoek TNO en de statistische begeleiding voor Landbouw van het Instituut TNO voor Wiskunde, Informatieverwerking en Statistiek. Hiermede is op basis van de begroting 1978 in totaal f 1,2 mln. gemoeid.

II. Het inbrengen van departementale opdrachten resp. onderzoekbijdragen, die tot dusverre buiten het TNO-subsidie om werden verleend. Het betreft hier zowel opdrachten op basis van meerjarencontracten (bij voorbeeld de bekostiging van het 50-MW-circuit Hengelo, de bekostiging van het Emis-sie-registratieproject, etc.) als korte-termijnopdrachten op het gebied van keuring, advisering, etc. Hiermede is op basis van de begroting 1978 in totaal f 81 mln. gemoeid.

III. De overheveling van bedragen uit het basissubsidie, zoals uiteengezet in par. 10.2. Hiermede zal uiteindelijk een bedrag van ca. f 94 mln. gemoeid zijn, waarvan f 61 mln. betrekking heeft op de overheveling van het RVO-subsidie naar categorie B.

Aan het begin van de overgangsperiode zal categorie B bestaan uit het totaal van de departementale bijdragen en opdrachten, het RVO-subsidie en de onder I bedoelde doelsubsidies. Vervolgens zal in een periode van vijf jaren in totaal f 33 mln. ten laste van het basissubsidie aan categorie B worden toegevoegd. Indien dit in gelijke delen geschiedt zal jaarlijks f 6,6 mln. worden overgeheveld. Overigens zal het geen bezwaar ontmoeten indien in onderlinge overeenstemming tussen de betrokken departementen en TNO in enig jaar een hoger bedrag wordt overgeheveld.

De overgang van fondsen van het basissubsidie (categorie A) naar categorie B zal kunnen plaatsvinden op basis van een door TNO gekwantificeerde inventarisatie van het onderzoek dat ten laste van het basissubsidie plaatsvindt. Hierbij dient dan te worden nagegaan welk onderzoek geschikt is voor financiering ten laste van categorie B-fondsen, dat wil zeggen welk onderzoek specifiek op één departement (als gebruiker en/of belanghebbende) is gericht. Aan de hand van deze inventarisatie kan dan gefaseerd een overbrenging van onderzoekprojecten uit de sfeer van het basissubsidie naar de categorie B-opdrachten (bij voorkeur door het afsluiten van daartoe strekkende bestedingsovereenkomsten) plaatsvinden.⁴

10.4. Overgangsregelingen in de kapitaalsfeer

A. Investeringsuitgaven

In par. 8.3 is gesteld dat voor investeringsuitgaven de navolgende financieringsbronnen beschikbaar zijn:

- a. een vaste kapitaalsubsidie van de rijksoverheid als aanvulling op de categorie A-fondsen;

⁴ De Nijverheidsorganisatie heeft reeds enige jaren in overeenstemming met Economische Zaken een gedeelte van het basissubsidie bestemd voor onderzoekprojecten ten behoeve van het bedrijfsleven.

c-fondsen;
c. overige beschikbare fondsen.

Zoals in diezelfde paragraaf is uiteengezet zal de financiering van de investeringen in TNO in de toekomst gebaseerd worden op de zogenaamde nettomethode. Deze methode houdt in dat de rijksoverheid een aanvullende (rente-dragende) kapitaalbijdrage verstrekt, indien en voor zover de uit de hierboven onder a t/m c genoemde bronnen te verkrijgen middelen niet toereikend zijn.

Met het oog op de ontwikkeling van een overgangsprocedure heeft de Werkgroep zich op de hoogte gesteld van de huidige wijze van financiering van de investeringen. TNO kent momenteel geen integrale investeringsbegroting en -rekening. Met het oog op de verantwoording van het kapitaaldienstsubsidie kent TNO wel een afzonderlijke Kapitaaldienst. Deze Kapitaaldienst heeft uitsluitend betrekking op investeringsuitgaven ten behoeve van bouwkundige voorzieningen (nieuwbouw, verbouw en overige bouwkundige voorzieningen). Aan de middelenkant is een bedrag van ca. f 8 mln. (1978) aan Kapitaaldienstsubsidie beschikbaar. Alle overige investeringen (apparatuur, instrumenten, etc.) worden in de exploitatiebegrotingen en -rekeningen opgenomen. In 1978 beliepen deze investeringen een bedrag van ca. f 22 mln. Voor de financiering van deze categorie «investeringen» verstrekt de overheid – als onderdeel van het TNO-basissubsidie – een subsidie ten behoeve van investeringen in apparatuur en inventaris. Deze laatstbedoelde subsidie bedroeg in 1978 f 6 mln. De nog resterende f 16 mln. wordt ten laste van de overige exploitatiebaten gebracht. In deze overige exploitatiebaten zijn ook begrepen de in de kostprijs opgenomen «verdiende» calculatoirische afschrijvingen⁵. Na de overgangsperiode zal het aandeel van categorie A in de totale exploitatie-inkomsten (bij gelijkblijvend volume) ca. 30% bedragen. Het gezamenlijke aandeel van de categorieën B en C bedraagt dan ca. 70%.

Dit impliceert dat de financiering van een gelijkblijvend investeringsniveau van f 30 mln. (in constante prijzen) als volgt zal geschieden:

a. 30% van de investeringsuitgaven zullen worden gedekt uit de door het Rijk te verstrekken kapitaalsubsidie. Deze kapitaalsubsidie bedraagt dan f 9 mln.

b. de overige 70% zullen moeten worden opgevangen uit de in de projectkosten, resp. kostprijzen van de categorie B- en C-projecten en dergelijke begrepen bijdragen in de investeringsrekening. Deze bijdragen belopen dan in totaliteit een bedrag van f 21 mln.

Aangezien aan het begin van de overgangsperiode het aandeel van het basissubsidie (= categorie A) ca. 60% van de totale exploitatie-inkomsten⁶ bedraagt, zal de benodigde kapitaalsubsidie in die periode ca. f 18 mln. bedragen. Dit bedrag zal in de loop van de voorziene vijf overgangsjaren geleidelijk moeten verminderen tot een niveau van f 9 mln. Evenzo zullen de door de TNO-onderdelen te storten bijdragen in de investeringsrekening in diezelfde periode moeten toenemen van f 12 mln. tot f 21 mln. per jaar. Hiermede zal bij de verschuiving van categorie A-fondsen (= basissubsidie) naar categorie B-fondsen (betaalde rijksopdrachten, etc) terdege rekening moeten worden gehouden.

Het aan het begin van de overgangsperiode benodigde kapitaalsubsidie ten bedrage van f 18 mln. zal zijn opgebouwd uit de TNO-Kapitaaldienstsubsidie ad f 8 mln. en een uit het exploitatiesubsidie (categorie A) af te zonderen bedrag ad f 10 mln. Deze laatstbedoelde component van het kapitaalsubsidie zal aan het einde van de overgangsperiode zijn afgenomen tot f 1 mln. en dan definitief in het kapitaalsubsidie zijn opgenomen. Uit het vorenstaande blijkt dat de geschetste overgang naar een nieuw regime voor de financiering van de investeringen – uitgaande van een gelijkblijvend volume in constante prijzen – geen additionele middelen vergt. Wel vindt er gedurende de overgangsperiode een geleidelijke verschuiving plaats in de herkomst van de benodigde middelen.

⁵ In het huidige systeem worden de calculatoirische afschrijvingen niet gereserveerd ter dekking van toekomstige investeringsuitgaven. Voor zover verdiend, komen deze afschrijvingen zonder nadere bestemming in de exploitatiesfeer terecht.

⁶ Op blz. 64 van de nota exact becijferd op 58%.

De conclusie kan worden getrokken dat de wijziging in het financieringsregime als zodanig geen bijzondere problemen behoeft op te roepen. Deze kunnen wel ontstaan indien het investeringsvolume tijdens of na de overgang op het nieuwe regime wijziging zou ondergaan. Dit maakt het gewenst eer aantal stringente regels in acht te nemen:

a. Een uitbreiding van het investeringsniveau zal steeds gebaseerd moeten zijn op een in overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid opgesteld meerjaren-investeringsplan. De financiële consequenties van zulk een uitbreiding zullen in het meerjarenfinancieringsplan en in de daaruit afgeleide begrotingen van TNO moeten worden verdisconteerd.

b. Voor de financiering van de overeengekomen verhoging van het investeringsniveau zijn in principe drie mogelijkheden aanwezig, die in de hier gegeven opsomming achtereenvolgens in aanmerking komen:

i. Een structurele vermeerdering van de «bijdragen in de investeringsrekening» op grond van een (geraamde) structurele toename van de categorie B- en/of categorie C-fondsen.

ii. Een beroep op het gedurende de overgangperiode geleidelijk aan de exploitatie-financiering te onttrekken bedrag aan basissubsidie (categorie A), dat in principe voor aanwending in TNO beschikbaar blijft. De hier bedoelde middelen – oplopend tot een structureel bedrag ad f 22,5 mln. per jaar aan het einde van de overgangperiode – zullen in de vorm van een rijksbijdrage à fonds perdu kunnen worden verstrekt.

iii. Aanvullende overheidsmiddelen die, op basis van de zogenaamde netto-methode, in de vorm van rentedragende lening aan TNO ter beschikking kunnen worden gesteld.

B. Algemene en bijzondere reserves

Met betrekking tot de reserves in de toekomstige financieringsstructuur van TNO, zoals voorzien in het gestelde in par. 8.4 van dit rapport, dienen in de overgangperiode de navolgende maatregelen te worden getroffen. In de eindsituatie, dat wil zeggen na afloop van de voorziene overgangperiode, geldt dat:

a. De algemene reserve van TNO toereikend moet zijn voor de structurele financiering van het netto-werkkapitaal.

b. De reserve voor het opvangen van structurele wijzigingen in de omvang en bestemming van de exploitatiebaten (zogenaamd expansievat) tot een nader vast te stellen maximum in de vorm van liquide middelen, c.q. op korte termijn opeisbare tegoeden (bij voorbeeld een met de rijksoverheid overeengekomen rekening-courant tegoed) beschikbaar moet zijn.

Ten einde na te gaan welke maatregelen in de overgangperiode moeten worden getroffen is het noodzakelijk eerst inzicht te krijgen in de huidige vermogens- en financieringssituatie bij TNO. Hiervoor zullen enige cijfers, betrekking hebbende op de situatie per 31 december 1977, worden gegeven.

i. Het genormeerde werkkapitaal, zoals berekend op basis van de in par. 8.2 gegeven formule, bedroeg per ultimo 1977 f 51 mln. (N.B. Vergeleken met de situatie per 31 december 1975 f 38 mln. en per 31 december 1976 f 46,5 mln. is er sprake van een continue stijging van het werkkapitaal bij TNO).

ii. De algemene reserve bedroeg per 31 december 1977 f 25,6 mln. Telt men hierbij op de centrale bestemmingsreserves voor conjunctuur-, bedrijfs- en sociale risico's, te zamen f 15,4 mln., dan is aan niet-geoordeelde reserves per ultimo 1977 in totaal f 41 mln. beschikbaar voor de financiering van het netto-werkkapitaal.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat TNO volgens de balanspositie per ultimo 1977 met een vermogenstekort ter grootte van f 10 mln. kampt. Dit heeft tot gevolg dat de liquide middelen die beschikbaar dienen te zijn voor de te verwachten bestedingen ten laste van de specifieke be-

derhoud» ad f 2,8 mln., reserve voor prijs- en afzetrisico's ad f 1 mln. en enige door de bijzondere Organisaties gevormde bestemmingsreserves voor aangewezen vervangingsinvesteringen ad f 8,5 mln. — nagenoeg geheel in de financiering van de vlottende activa zijn ingevroren. Indien op korte termijn tot aanwending van de genoemde bestemmingsreserves en voorzieningen zou moeten worden overgegaan zou dit tot ernstige liquiditeitsmoeilijkheden leiden.

Voorts blijkt dat, aangezien de conjunctuurreserve ad f 13,4 mln., in zijn geheel voor de financiering van het werkkapitaal benodigd is, TNO vanaf de aanvang af een beroep op de rijksoverheid zal moeten doen ten behoeve van de opbouw van het «expansievat».

Geconcludeerd kan worden dat uit een implementatie van de in dit rapport voorgestelde financieringsstructuur van TNO hoogst waarschijnlijk de noodzaak zal blijken van een kapitaalbijdrage van de overheid, zowel in de werkkapitaalfinanciering als in de opbouw van de voorziene bestemmingsreserves en voorzieningen. Dit ontslaat TNO niet van de plicht er naar te streven de omloopsnelheid van het werkkapitaal zoveel mogelijk te verhogen, (zie ook par. 8.2).

De Werkgroep stelt voor op deze punten een nadere inventarisatie en analyse te doen uitvoeren door een kleine «technische» werkgroep, die dient te bestaan uit enige deskundigen van de rijksoverheid, van TNO en uit een door de Minister voor Wetenschapsbeleid aan te wijzen externe accountant. Deze «technische werkgroep» dient op basis van de door de Werkgroep gedane aanbevelingen de Minister voor Wetenschapsbeleid en het Bestuur van TNO te adviseren over de uitvoeringsproblematiek. Gedurende een nader vast te stellen periode kan, wanneer ter zake voldoende inzicht is verkregen, op het nieuwe stelsel worden overgegaan. Hiervoor kan in beginsel een andere overgangperiode gelden dan is voorzien in de exploitatiesfeer.

Bijlagen

- A. Ministerraadsbesluit van 11 maart 1977.
- B. Samenstelling Werkgroep Toekomstige Financiering TNO.
- C. Tekst Interimrapport dd. 31 mei 1977.
- D. Voorontwerp-Herziening Bedrijvenwet; aangehaalde artikelen.
- E. Beschikking verlening voorschotten ex artikel 21 Comptabiliteitswet 1976.

Punt 2 van de ministerraadsbesluiten dd. 11 maart 1977 inzake herstructurering TNO

Instelling van een werkgroep die vóór 20 april 1977 een interim-advies uitbrengt aan de Regering over de toekomstige methode van financiering van TNO. De werkgroep staat onder voorzitterschap van de Staatssecretaris van Financiën A. de Goede en is verder samengesteld uit vertegenwoordigers van Economische Zaken, Financiën, Wetenschapsbeleid en de Centrale Organisatie TNO. De werkgroep vervult haar in de bijlage omschreven taakopdracht met inachtneming van de volgende richtlijnen:

a. Er is een subsidie voor achtergrondonderzoek en voor gericht onderzoek op (middel)lange termijn. Het TNO-subsidie verschijnt binnenslijns op een centrale post («moederpost») in de rijksbegroting. Op de begrotingen van de betrokken departementen bevinden zich buitenslijns de bijdragen aan het TNO-subsidie. De subsidiebrief gaat uit van de coördinerend bewindsman voor Wetenschapsbeleid mede namens zijn betrokken ambtgenoten. De vakministers, die in het kader van hun beleid primair verantwoordelijk zijn voor de hoogte en bestemming van het subsidie op hun begroting, kunnen de coördinerend bewindsman voorstellen doen om het op hun begroting voorkomende bedrag te verhogen of te verlagen, dan wel belangrijke wijzigingen aan te brengen in de bestemming binnen het totale onderzoekplan van TNO. Met het oog op de continuïteit van het onderzoekapparaat en een verantwoord personeelsbeleid zullen aanmerkelijke verlagingen en ingrijpende verschuivingen slechts over een langere periode kunnen plaatsvinden. De uiteindelijke beslissing over de hoogte en bestemming van het totale TNO-subsidie en de financiering ervan door de betrokken departementen vindt plaats op basis van overeenstemming tussen de betrokken vakministers en de coördinerend bewindsman voor Wetenschapsbeleid. Bij gebreke van overeenstemming beslist de Ministerraad. De beslissingen worden in interdepartementaal overleg voorbereid door de coördinerend bewindsman.

b. De vakdepartementen beschikken ieder over een zelfstandig begrotingsartikel ten behoeve van door TNO uit te voeren korte en middellange termijnonderzoek. Behalve de bestaande basissubsidie ontvangt TNO thans circa 15% van haar exploitatiemiddelen uit – niet exclusief voor TNO geoormerkte – onderzoekbudgetten van de departementen. Gestreefd wordt naar een geleidelijke verhoging van dit percentage door overheveling van een deel van het huidige TNO-basissubsidie naar de, voorshands exclusief voor TNO te oormerken, onderzoekbudgetten van de respectievelijke departementen. De onderzoekbudgetten kunnen door de individuele vakdepartementen zowel worden benut voor incidentele opdrachten als voor de financiering van (bilaterale) bestemmingsovereenkomsten met TNO.

In beginsel geldt voor de vaststelling van de hoogte (uiteraard *niet* de bestemming) van de onderhavige onderzoekbudgetten dezelfde besluitvormingsprocedure als weergegeven onder a.

De werkgroep heeft – met inachtneming van de door de Ministerraad gekozen richtlijnen en rekening houdend met de antwoorden op de adviesaanvraag inzake TNO alsmede de te verwachten aanbevelingen van de Commissie Reinoud – tot taak:

1. Het doen van aanbevelingen met betrekking tot de wijze waarop begrotingstechnisch – zowel op jaarbasis als met betrekking tot het meerjarenfinancieringsplan – uitvoering kan worden gegeven aan de in het kabinetsbesluit geformuleerde richtlijnen met betrekking tot de toekomstige financiering van TNO. Daarbij dient rekening te worden gehouden met te stellen algemene criteria voor de overheidsfinanciering van onderzoekinstellingen.
2. Het cijfermatig uitwerken van deze richtlijnen onder meer ten aanzien van de procentuele verhouding van respectievelijk het subsidie en het totaal der departementale TNO-onderzoekbudgetten tot de totale exploitatiemiddelen van TNO. In deze uitwerking zal een overgangsregeling dienen te worden begrepen.
3. Het ontwikkelen van een procedure van interdepartementaal overleg ter voorbereiding van de te nemen beslissingen met betrekking tot de financiering van TNO (jaarlijkse procedure).
4. De procedurele uitwerking van de door het kabinet gekozen richtlijn met betrekking tot de zelfstandige, voor TNO geormerkte onderzoekbudgetten van de departementen.
5. Aan te geven hoe in de gekozen opzet moet worden gehandeld met betrekking tot bepaalde algemene uitgavencategorieën, uitgaven voor investeringen en de financiering van adviserende en coördinerende taken.

De werkgroep brengt haar advies uit aan de Minister voor Wetenschapsbeleid, die het advies na de gebruikelijke ambtelijke voorbereiding voor besluitvorming aan de Ministerraad voorlegt. De werkgroep kan zo nodig betrokken instanties horen.

Samenstelling van de werkgroep toekomstige financiering TNO

1. Oorspronkelijke samenstelling:

A. de Goede, Staatssecretaris van Financiën, voorzitter
J. van der Velden, Centrale Organisatie TNO
Drs. J. W. M. van Leuven, Economische Zaken
Mr. J. van der Brugge, Financiën¹
Drs. C. J. van Rees, Wetenschapsbeleid
Drs. F. O. Huysmans, Financiën, secretaris.

2. Samenstelling vanaf medio april 1978:

Dr. E. van Spiegel, Wetenschapsbeleid, voorzitter
J. van der Velden, Centrale Organisatie TNO
Drs. J. W. M. van Leuven, Economische Zaken
Drs. F. O. Huysmans, Financiën²
Drs. C. J. van Rees, Wetenschapsbeleid
Drs. M. L. Hoeksema, Wetenschapsbeleid, secretaris
Drs. F. Th. Gubbi, Centrale Organisatie TNO woonde alle vergaderingen van de Werkgroep als waarnemer bij.

¹ Tijdens zijn afwezigheid werd de heer Van der Brugge vervangen door drs. L. S. J. Andringa.

² Sinds 1 mei 1979 Wetenschapsbeleid.

1. Inleiding

1.1. De besluiten van de Ministerraad dd. 11 maart 1977 inzake herstructurering TNO behelzen onder meer de instelling van een werkgroep die een interimadvies dient uit te brengen aan de Regering over de toekomstige methode van financiering van TNO. Kort samengevat bevat de opdracht van de werkgroep de volgende elementen:

1. begrotingstechnisch uitwerking geven aan de richtlijnen geformuleerd in het kabinetsbesluit,
2. deze richtlijnen cijfermatig uitwerken,
3. de procedures van interdepartementaal overleg ontwerpen, en
4. voorstellen doen met betrekking tot bepaalde uitgavencategorieën waarover nog geen beslissing werd genomen.

De volledige opdracht van de werkgroep is opgenomen in bijlage A. De samenstelling der werkgroep is vermeld in bijlage B. Dit rapport wordt uitgebracht overeenkomstig een beslissing van de Ministerraad (zie bijlage A) en kan beschouwd worden als een nadere uitwerking van deze beslissing.

1.2. In de gegeven tijd is in de interimrapportage niet meer mogelijk dan een schetsmatige uitwerking der richtlijnen en de voorziene overlegprocedures. Na verkregen instemming met de in het interimrapport neergelegde voorstellen van de werkgroep zal kunnen worden gewerkt aan de definitieve formulering van de voorstellen en aan de cijfermatige invulling hiervan. Deze invulling zal geschieden op basis van de cijfers voor 1978, zodat een vergelijking tussen de bestaande en de nieuwe methode van financiering van TNO kan worden gemaakt. Bij aanvaarding van de definitieve voorstellen zal ernaar worden gestreefd met de begroting 1979 op het nieuwe systeem over te gaan. Ter illustratie zijn in dit interimrapport becijferingen uitgevoerd op basis van een geschat uitgaventotaal voor TNO van f 400 mln. in 1978.

1.3. In de visie van de werkgroep – en daarmee sluit zij aan bij eerdere adviezen – bestaat er een onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van TNO en de verantwoordelijkheid van het Bestuur¹ van TNO ten opzichte van deze organisatie. De overheid dient vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid voor het wetenschapsbeleid, en in het bijzonder voor wat de door de departementen gefinancierde onderzoekactiviteiten betreft, betrokken te worden bij het bepalen van de richting van het onderzoekbeleid van TNO. Bij dit overleg dienen ook andere belanghebbenden, zoals het bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen, en dergelijke, betrokken te worden. Bij het Bestuur van TNO berust de verantwoordelijkheid voor de uitwerking en de begeleiding van deze globale beleidslijnen in een onderzoekbeleid voor geheel TNO. De ontwikkeling van dit onderzoekbeleid is sterk afhankelijk van de aanwezigheid van door het Bestuur te hanteren systemen.

1.4. De hierna aangegeven procedures zijn uitgewerkt tegen de achtergrond van de voorstellen met betrekking tot de ontwikkeling van de structuur van het wetenschapsbeleid, vastgelegd in de nota Wetenschapsbeleid. De nota ziet in het ontstaan van sectorraden onder meer een mogelijkheid tot betere coördinatie en planning van het onderzoek. Bij de geleidelijke invoering van de sectorradenplannen is het wenselijk in de hierna aangegeven procedures een plaats in te ruimen voor advisering door de sectorraden aan de vakministers.

¹ In dit interimrapport is aansluiting gezocht bij de terminologie van het concept-voorstel in hoofdlijnen voor de organisatiestructuur van TNO van de Minister voor Wetenschapsbeleid.

1.5. De financiering van TNO vormt een belangrijk onderdeel van de totale financiering door de publieke sector van het toegepast onderzoek in Nederland. Voor de financiering van de totaliteit van het toegepast onderzoek kan nog nauwelijks gesproken worden van een systematische structuur. Zonder nadere studie plaatsvindt voor de totaliteit kan dit ook conclusies opleveren welke consequenties hebben voor structuur en overlegprocedures bij TNO. In zoverre kan het wenselijk zijn deze in de komende jaren nader bij te stellen.

1.6. De financiering van TNO wordt extra gecompliceerd door de belangrijke middelen welke worden verkregen vanuit de private sector. Ook worden projecten uitgevoerd waarvan de financiering gezamenlijk door overheid en bedrijfsleven wordt verzorgd. Het totale financieringsplan van TNO dient mede daarom te omvatten alle inkomsten vanuit de private sector, die – hetzij als vergoeding voor geleverde onderzoekprestaties (contract-research), hetzij als bijdrage in de onderzoekactiviteiten – worden verstrekt.

1.7. Het is noodzakelijk dat TNO met betrekking tot de berekening van de kosten van de onderscheiden onderzoekprojecten het systeem van integrale kostprijs hanteert. Hierdoor ontstaat eenheid in de wijze waarop en de mate waarin interne en externe berekening van projectkosten plaatsvinden, hetgeen een optimale allokatie van onderzoekactiviteiten en -capaciteiten bevordert. De aldus berekende projectkosten vormen de grondslag voor de vaststelling door TNO van de tarieven voor alle onderzoekopdrachten.

1.8. De hieronder uitgewerkte globale lijnen gaan ervan uit dat het Bestuur verantwoordelijk is voor alle contacten met vakdepartementen en Wetenschapsbeleid. Uiteraard doet dit niets af aan de verantwoordelijkheid van het Bestuur ten opzichte van de te creëren Raad van Toezicht.

1.9. Bij de uitwerking van de ministerraadsbeslissing van 11 maart jl. heeft de werkgroep zich laten leiden door vijf uitgangspunten, namelijk:

1. de toekomstige financieringsstructuur moet het interne functioneren van TNO als onderzoekorganisatie bevorderen,
2. de toekomstige financieringsstructuur dient mede te zijn afgestemd op de betrokkenheid van de overheid en andere belanghebbenden bij het onderzoek van TNO,
3. de toekomstige financieringsstructuur dient te bevorderen dat de vakdepartementen in staat worden gesteld hun concrete onderzoekwensen bij TNO tot uitvoering te doen brengen,
4. de toekomstige financieringsstructuur moet uitgaan van een centraal financieel beleid van TNO, waarvoor het Bestuur verantwoordelijk is,
5. de overheid draagt medeverantwoordelijkheid voor de financiering van de TNO-organisatie.

De realisatie van een nieuwe vorm van financiering mag niet ten koste gaan van de voortgang van het onderzoek. Hieruit volgt dat het geschetste model, dan wel onderdelen hiervan, eerst over een reeks jaren kan worden ingevoerd. Een abrupte wijziging van de financieringsvorm, zonder dat dit gepaard gaat met overige noodzakelijke beleidsmatige en beheersmatige maatregelen, zou niet tot het beoogde resultaat leiden.

1.10. Ten behoeve van de te nemen jaarlijkse beleidsbeslissingen over de financiering van TNO is het wenselijk niet alleen over de toekomstplannen van TNO te beschikken, doch over een voortgangscntrole van de in gang zijnde onderzoekwerkzaamheden. Deze verslaglegging vormt een essentieel onderdeel van de beleidsvoorbereiding. Het verdient aanbeveling in een nader rapport hieraan in detail aandacht te schenken.

1.11. Vanuit de uitgangspositie zal – naar de mening van de werkgroep – de beoogde eindstructuur in vijf jaar bereikt kunnen worden. In de overgangssituatie zal geleidelijk naar de nieuwe structuur worden toegewerkt.

- 2.1. De financiering van TNO wordt ter uitwerking van de ministerraadsbeslissing van 11 maart 1977 in de volgende categorieën gesplitst:
- categorie A: fondsen ten behoeve van achtergrondonderzoek, gericht onderzoek op (middel-)lange termijn en kennisoverdracht, verstrekt door de overheid.
 - categorie B: fondsen ten behoeve van onderzoek en kennisoverdracht in opdracht van afzonderlijke departementen, anders dan bedoeld onder A.
 - categorie C: fondsen vanuit de private sector.

In het categorie-A-onderzoek zijn mede begrepen het vrije speurwerk en de activiteiten die betrekking hebben op de initiëring en voorbereiding van onderzoek. Ten behoeve van een adequate wetenschappelijke onderbouwing van het gericht onderzoek en het onderzoek in opdracht van departementen, bedrijfsleven en andere maatschappelijke groeperingen dient TNO voldoende ruimte te krijgen om zelfstandig – na overleg met de daarvoor aangewezen organen binnen TNO – een programma voor vrij speurwerk op te zetten. Dit betekent dat binnen de hiervoor beschikbare capaciteit TNO zelf themakeuze en prioriteiten bepaalt. Het is wenselijk binnen de adviseerende organen van TNO (wetenschappelijke commissies, Programmaraden en in laatste instantie de Raad van Toezicht) te komen tot de ontwikkeling van een normstelling voor het aandeel van dit achtergrondonderzoek. Het streven moet erop gericht zijn, dat het grootste deel van de fondsen in categorie A besteed zal worden aan gericht onderzoek op (middel-)lange termijn. Tot de inhoudelijke vormgeving van dit onderzoek zullen de Programmaraden wezenlijk moeten bijdragen. Hierdoor komt een duidelijke externe beïnvloeding tot stand. Het onderzoek in categorie B geschiedt in opdracht van departementen. Dit kunnen korte-termijnopdrachten zijn doch ook onderzoek passend in te sluiten bestemmingsovereenkomsten komt in aanmerking. De activiteiten ten behoeve van de centrale leiding dienen wel budgettair zichtbaar gemaakt te worden, doch verwerkt te worden in de kosten van de drie onderscheiden categorieën. Binnen de organisatie TNO vinden ook activiteiten plaats welke het karakter hebben van externe adviserende en coördinerende taken. Deze fondsen dienen budgettair apart te worden verstrekt en dienen niet in de kosten van de programma-onderdelen te worden verwerkt.

2.2. De besluitvorming voor categorie A en B vindt plaats overeenkomstig de ministerraadsbeslissing (nadere uitwerking par. 3). Voor categorie A houdt dit onder meer in dat op basis van de voorstellen gedaan door TNO de beslissingen over hoogte en bestemming van het subsidie worden genomen in overeenstemming tussen vakministers en de Minister voor Wetenschapsbeleid. De vaststelling van de hoogte van de gelden voor categorie B geschiedt in overeenstemming tussen de vakminister en de Minister voor Wetenschapsbeleid. De beslissing over bestemming der fondsen voor categorie B wordt door de vakminister bepaald.

2.3. De vaststelling van de hoogte der financiering door de overheid geschiedt aan de hand van twee door TNO over te leggen documenten:

I. Het werkplan

In het werkplan wordt naar hoofdonderwerpen een inzicht gegeven in de werkzaamheden van TNO voor het komende jaar. Tevens wordt een beeld geschetst van de ontwikkelingen in de vier daaropvolgende jaren. In het werkplan vindt een financiële toetsing plaats van de activiteiten, waarbij onder meer een onderscheid tussen categorie A, B en C wordt aangehouden. De projectkostenadministratie vormt een grondslag voor de totstandkoming van het werkplan.

II. Een kostensoortenbegroting

In de kostensoortenbegroting worden per instituut of bedrijfseenheid voor de hoofdgroepen en voor TNO als geheel gegevens verstrekt volgens de

gebruikelijke kostensoortencategorieën. Langs deze weg wordt ook inzicht gegeven in de kosten van de externe coördinerende en adviserende activiteiten en van de activiteiten ten dienste van de centrale leiding.

Het werkplan en de kostensoortenbegroting dienen voor geheel TNO te zijn opgezet op basis van een door het Bestuur vast te stellen uniforme instructie. Gezien het belang van de projectkosten-administratie dient de totstandkoming van dit instrument voor het doelmatig functioneren van TNO met kracht te worden bevorderd.

2.4. Ten behoeve van de vaststelling van de betrokkenheid der departementen bij de daarvoor in aanmerking komende werkzaamheden voor categorie A – en de daaruit volgende buitenslijnse vastlegging in de begroting der vakdepartementen – is het wenselijk tot een globale kwantitatieve vastlegging te komen van deze werkzaamheden naar beleidsterreinen van de overheid.

2.5. Naast het werkplan dient TNO te beschikken over een voortschrijdend investeringsplan. De middelen voor de financiering van het investeringsplan worden enerzijds verkregen vanuit de bestemmingsvoorzieningen. Daarnaast kan de overheid extra middelen ter beschikking stellen voor investeringen. Deze dienen op een centrale post geboekt te worden.

2.6. Het totaal van het TNO-subsidie voor categorie A-onderzoek dient binnenslijns opgevoerd te worden op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen (afdeling Wetenschapsbeleid). Overeenkomstig de betrokkenheid der departementen bij het werk ten behoeve van categorie A-onderzoek wordt een bedrag buitenslijns opgenomen op een te creëren TNO-onderzoek-artikel op de begrotingen van de vakdepartementen. De totaliteit van deze buitenslijnse bedragen bij de vakdepartementen behoeft niet noodzakelijkerwijs gelijk te zijn aan het binnenslijnse bedrag bij Onderwijs en Wetenschappen. Het is denkbaar, dat in gevallen waar geen duidelijke betrokkenheid van enig vakdepartement met een deel van het onderzoek voor categorie A of bij een belangrijke herprogrammering van een deel van het onderzoek bestaat, een overeenkomstig bedrag buitenslijns wordt opgenomen op de begroting van Onderwijs en Wetenschappen (afdeling Wetenschapsbeleid). De bedragen ten behoeve van de financiering van categorie B-onderzoek dienen vermeld te worden op het TNO-onderzoekartikel der vakdepartementen. De financiering van de uitgaven voor categorie B-activiteiten dient in principe te geschieden via het TNO-onderzoekartikel van de departementen. Voor zover geen duidelijke band van die activiteit met één vakminister aanwijsbaar is, kan het aanbeveling verdienen de financiering te doen geschieden via het coördinatie-artikel van de Minister voor Wetenschapsbeleid.

2.7. Voorgesteld wordt het gehele TNO-stimuleringsubsidie op te nemen in het totaal van de fondsen voor categorie A en B. Nadere regels en procedures dienen te worden opgesteld ten behoeve van de stimulering van onderzoekopdrachten van het bedrijfsleven en andere maatschappelijke groeperingen (waaronder begrepen de geliëerde stichtingen).

2.8. In de nieuwe financieringsopzet voor TNO dient ook de beleidsruimte – TNO van de Minister voor Wetenschapsbeleid te worden betrokken. Het verdient aanbeveling de beleidsruimte – TNO op te nemen in de onderscheiden categorieën A en B. Aan de wijze waarop en de mate waarin de huidige fondsen daartoe worden aangewend, kan naar de mening van de Werkgroep eerst in een volgend rapport uitwerking worden gegeven.

2.9. In de toekomstige methode van financiering van TNO dient in voldoende mate rekening te worden gehouden met de behoefte aan werkkapitaal. Erkend wordt dat een toename van de opdrachtenfinanciering door de overheid een adequate aanpassing van de financiering van het werkkapitaal

hiervoor noodzakelijke maatregelen te treffen, alsmede aanvullende financieringsmiddelen ter beschikking moeten stellen tot een nader vast te stellen bedrag en in een nader te bepalen vorm.

2.10. De wijziging in de methode van financiering van TNO, met name een toenemend aandeel aan opdrachten, introduceert grotere schommelingen in de omzet ten opzichte van een meer geleidelijke ontwikkeling van de kosten. De uitkomsten van de exploitatierekening kunnen derhalve niet op zich zelf worden gezien, maar in samenhang met de uitkomsten van volgende jaren. Met het oog hierop is het Bestuur bevoegd om overschotten in de exploitatierekening van onderdelen van TNO op een centrale post te boeken. Mogelijke exploitatietekorten van onderdelen van TNO in hetzelfde en/of toekomstige (ja(a)r(en)) kunnen op grond van een door het Bestuur te nemen besluit ten laste van deze centrale post worden gebracht.

2.11. Ten einde TNO in staat te stellen de financiële gevolgen op te vangen die voortvloeien uit een eventuele structurele wijziging in de hoogte en/of de bestemming van de fondsen voor categorie A, B en D zal in de toekomstige financieringsstructuur van TNO voor dit doel een afzonderlijke bestemmingsvoorziening dienen te worden opgenomen. Deze voorziening zal moeten worden gevormd door jaarlijks een nader vast te stellen percentage van het totaal van de inkomsten, te verwerken in de kostprijs, respectievelijk projectkosten, voor dit doel aan te wenden. Voor deze voorziening zal een plafond moeten worden vastgesteld. In de opbouwphase van deze bestemmingsvoorziening zal de overheid een garantie moeten verstrekken ter grootte van het nader vast te stellen plafond of een proportioneel gedeelte daarvan. Deze garantie kan vervallen zodra het plafond wordt bereikt. Het Bestuur van TNO is bevoegd deze bestemmingsvoorziening aan te wenden voor de financiering van niet voorziene uitgaven, die het gevolg zijn van noodzakelijke kwalitatieve wijzigingen in, respectievelijk kwantitatieve aanpassingen van de bestaande capaciteit van TNO. Uit deze voorziening kan door het Bestuur tevens een – tijdelijke – uitkering worden gegeven aan bedrijfsonderdelen van TNO die met een in de (meerjaren-)begroting niet voorziene vermindering van inkomsten geconfronteerd worden. Na onttrekking aan de voorziening zal opnieuw opbouw hiervan tot aan het vastgestelde plafondbedrag plaatsvinden.

2.12. De financiële consequenties voor de overheid, zoals die voortvloeien uit de vastlegging in de paragrafen 2.9 en 2.11 worden, onder navolgend voorbehoud, aanvaard. De samenhang tussen de aldaar genoemde vermogensbestanddelen onderling en de omvang en samenstelling van de vlottende activa-posten waarin die zijn vastgelegd, dienen onder verantwoordelijkheid van het Bestuur van TNO en ten genoegen van de overheid te worden onderzocht op de noodzakelijke omvang. Dat onderzoek strekt zich ook uit tot de mogelijke maatregelen om die omvang van het middelenbeslag te verminderen. Indien uit dit onderzoek blijkt dat voorzieningen zullen vrijvallen, worden die eersterekend.

3. De procedure in de eindsituatie

3.1. Het Bestuur stelt het integrale werkplan, het voortschrijdend investeringsplan en de kostensoortenbegroting van TNO vast aan de hand van de door de directies van de instituten en hoofdgroepen opgestelde deelplannen en projectkostenbegrotingen. In de Programmaraden van de hoofdgroepen vindt de maatschappelijke toetsing van de onderdelen van het werkplan plaats. Het Bestuur legt het gehele werkplan en het investeringsplan ter goedkeuring aan de Raad van Toezicht voor. Het Bestuur dient zorg te dragen voor de aansluiting tussen het werkplan, het investeringsplan en de kostensoortenbegroting van TNO. Deze activiteiten worden in de maand maart voorafgaande aan het begrotingsjaar afgerond. Voor 15 maart overlegt het Bestuur de beide plannen en de kostensoortenbegroting aan de Minister voor Wetenschapsbeleid.

3.2. Het Bestuur doet op basis van het werkplan een voorstel aan de Minister voor Wetenschapsbeleid betreffende de verdeling van de fondsen voor categorie A over de buitenslijnse posten bij de vakdepartementen en de Minister voor Wetenschapsbeleid.

3.3. Het voorgestelde niveau voor de categorie B per departement komt tot uitdrukking in het werkplan van TNO. Deze bedragen maken onderdeel uit van de toetsing van het werkplan door de Minister voor Wetenschapsbeleid in overleg met de vakministers. Over de bestemming van de fondsen voor categorie B dient in een vorig stadium intensief overleg plaats te vinden tussen het Bestuur, de hoofdgroepen en vakdepartementen. Vastlegging kan onder meer geschieden in de vorm van raam- of bestemmingsovereenkomsten.

3.4. De overlegde informatie (zie par. 3.1) dient het basismateriaal te zijn voor het overleg tussen de Minister voor Wetenschapsbeleid (als subsidiegever van TNO) en TNO, en voor zijn overleg met de vakministers. In dit stadium dient de Minister voor Wetenschapsbeleid in overleg met de vakdepartementen deze begroting te toetsen aan:

- het totale niveau der activiteiten aan de hand van de extrapolaties en reeds bekende beleidsbijstelling,
- de verdeling over aandachtsgebieden en departementen als indicatie van de prioriteiten voor het te voeren onderzoekbeleid,
- de wensen van departementen ten aanzien van het niveau van hun betrokkenheid zowel voor categorie A als categorie B,
- de globale richting van het onderzoek in categorie A,
- de grootte en taken van het centrale apparaat, en de externe coördinerende en adviserende taken,
- de wensen ten aanzien van de na te streven doelmatigheid in het kader van de taken van de Minister voor Wetenschapsbeleid met betrekking tot bevordering der doelmatigheid.

Voorts worden de investeringsplannen van TNO getoetst aan de wensen van departementen, prioriteiten voor het wetenschapsbeleid en het niveau der investeringen. Deze toetsing en het overleg met de vakdepartementen vindt in april plaats. Op basis van de uit te voeren toetsing komt de Minister voor Wetenschapsbeleid tot de formulering van zijn voorstellen. Deze kunnen onder meer een wijziging in de verhouding tussen de verschillende categorieën inhouden, en tevens een verschuiving tussen departementen behelzen. De formulering van deze voorstellen zal bilateraal ambtelijk overleg tussen Wetenschapsbeleid en betrokken vakdepartementen vereisen. Uit dit laatste kan een bijstelling resulteren.

3.5. Op basis van het overleg met het Bestuur en in overeenstemming met de vakministers integreert de Minister voor Wetenschapsbeleid het werkplan in het jaarlijkse meerjarenplan voor wetenschapsbeoefening. Dit gebeurt in de maand mei voorafgaande aan het begrotingsjaar.

3.6. Op basis van de uiteindelijke besluitvorming over de – eventueel bijgestelde – voorstellen, zoals bedoeld in 3.4, voert de Minister voor Wetenschapsbeleid een gesprek met het Bestuur. Dit gesprek vindt plaats mede op basis van de besluitvorming over het wetenschapsplan en de daaruit voortvloeiende consequenties voor het werkplan van TNO. Dit gesprek kan eind september plaatsvinden.

3.7. De besluitvorming, voortvloeiend uit het onder 3.6 bedoelde gesprek met het Bestuur, dient als basis voor de vaststelling door de Minister voor Wetenschapsbeleid van de subsidiebrief aan TNO. Deze subsidiebrief bevat de weerslag van het overheidsbeleid ten opzichte van TNO en meer in het bijzonder een kwantitatieve vastlegging van de bedragen waarover TNO ten behoeve van de financiering van haar komende begroting en meerjarenramingen kan beschikken. Deze brief kan in oktober worden verzonden.

met het Bestuur, dient als basis voor de vaststelling door de Minister voor Wetenschapsbeleid van de subsidiebrief aan TNO. Deze subsidiebrief bevat de weerslag van het overheidsbeleid ten opzichte van TNO en meer in het bijzonder een kwantitatieve vastlegging van de bedragen waarover TNO ten behoeve van de financiering van haar komende begroting en meerjarenramingen kan beschikken. Deze brief kan in oktober worden verstuurd.

3.9. De voeding van resp. de onttrekkingen aan de voorzieningen genoemd in 2.9 en 2.11 worden expliciet op de begroting van TNO opgevoerd. Deze begroting wordt door het Bestuur vastgelegd en ter goedkeuring aan de Raad van Toezicht voorgelegd. De overheidsvertegenwoordigers daarin hebben een recht van verzet naar analogie van de huidige regeling in art. 11 van de TNO-wet.

3.10 P.M.

4. De noodzakelijke flexibiliteit in de structuur

4.1. De totstandkoming van het werkplan en de kostensoortenbegroting in TNO vindt plaats tegen de achtergrond van de geraamde ruimte op de rijksbegroting. Bij aanpassing van die ruimte tijdens het overleg over de Rijksbegroting zal TNO het werkplan en de begroting dienovereenkomstig aanpassen.

4.2. Werkplan en kostensoortenbegroting dienen inzicht te geven in de ontwikkeling van activiteiten en financiering over meerdere (zeg 5) jaren. Ten behoeve van de wenselijke actualisering en/of vernieuwing van het werkprogramma is het aanbevelenswaardig te komen tot een systeem van voortschrijdende planning en programmering. De resultaten hiervan zullen leiden tot periodieke structurele bijstelling van het werkplan en de kostensoortenbegroting. Via deze aanpassing van het werkplan kan ook een verschuiving c.q. aanpassing van de financiële betrokkenheid der departementen bij de financiering van TNO tot stand komen.

4.3. Het ministerraadsbesluit van 11 maart 1977 opent de mogelijkheid dat vakministers de fondsen op hun begroting ten behoeve van categorie B met een bepaald bedrag aanpassen. Dit dient te geschieden in overeenstemming met de Minister voor Wetenschapsbeleid. Daarbij dient te worden gestreefd naar een zodanige aanpassing – via verschuivingen tussen departementale begrotingen – dat het totale niveau van de middelen ten behoeve van TNO in overeenstemming blijft met de in de meerjarencijfers van de rijksuitgaven voor wetenschapsbeoefening voor TNO vastgelegde bedragen.

5. De methode van financiering in de overgangssituatie

5.1. Zoals hiervoor is gesteld dient er naar te worden gestreefd met de begroting 1979 op het nieuwe systeem over te gaan. Hieruit volgt dat eventuele wijzigingen in de methode van financiering van TNO eerst met ingang van het begrotingsjaar 1979 kunnen worden aangebracht. De wijzigingen mogen geen invloed hebben op de continuïteit in de geldstroom naar TNO. De werkgroep bepleit een geleidelijke realisatie, waarbij wordt uitgegaan van een overgangperiode lopende van 1979 tot en met 1983. Nochtans is het wenselijk zo snel mogelijk de procedures zoals beschreven, of onderdelen daarvan, in te voeren.

5.2. Uitgaande van een voorzien uitgaventotaal van f 400 mln. in 1978 kan de dekking daarvan in grote trekken als volgt worden opgedeeld:

basissubsidie	62% ofwel f 248 mln.
opdrachten van de publieke sector	16% ofwel f 64 mln.
opdrachten van de private sector	18% ofwel f 72 mln.
externe coördinerende activiteiten	2% ofwel f 8 mln.
investeringen via subsidie	2% ofwel f 8 mln.

Uitgaande van het overleg, o.a. in de ministerraad van 11 maart 1977, is door de werkgroep aangenomen dat de verhouding tussen categorie A, categorie B en categorie C, als verdeling voor de financiering, 40 : 30 : 30 zou kunnen zijn in de eindsituatie. De werkgroep meent enkele condities te moeten verbinden aan het groeiproces tot dat eindmodel.

5.3. De verdere uitwerking van het model voor 5.2 betekent in feite toename van de capaciteit van TNO. Impliciet wordt verondersteld dat de groei van de opdrachten uit de private sector van 18% naar 30% buiten de capaciteit omgaat die in dit rapport f 400 mln. financieringsmiddelen vergt. In de aanbestedingsbrief wordt nader ingegaan op meerdere veronderstellingen met betrekking tot de eerder genoemde 40 : 30 : 30 verhouding. De consequentie van de voorgaande keuze houdt een geleidelijke omvorming van het basissubsidie in tot categorie A en tegelijkertijd een vermindering van een niveau van 62% der middelen voor het basissubsidie tot 40% der middelen voor categorie B. Het verschil af te zonderen voor categorie B. De verdeling van het basissubsidie over de departementale begrotingen vertoont thans het volgende beeld (met daarbij vermeld de geschatte bedragen in 1978):

Binnenlandse Zaken	655
Onderwijs en Wetenschappen	12 936
Financiën	401
Volkshuisvesting en R.O.	11 110
Verkeer en Waterstaat	9 512
Economische Zaken	79 903
Landbouw en Visserij	18 187
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	58 143
Defensie	58 208
Totaal	249 055

Voorgesteld wordt deze onderlinge verhouding te vereenvoudigen tot één tussen de voornaamste subsidiënten.

De vereenvoudigde verhouding voor categorie A wordt dan:

Defensie	f 60 mln. (= 15%)
Economische Zaken	f 112 mln. (= 28%)
Landbouw en Visserij	f 16 mln. (= 4%)
Volksgezondheid en Milieuhygiëne	f 60 mln. (= 15%)
Totaal	f 248 mln. (= 62%)

Deze vereenvoudigde verhouding kan vooralsnog worden aangehouden voor de periode tot en met 1983. Gedurende de overgangsperiode, uiterlijk tot en met 1983 zal tevens moeten worden gezien in hoeverre het wenselijk is meer departementen dan de bovengenoemde te doen deelnemen. Dit zal mede afhangen van de ontwikkelingen met betrekking tot de prioriteiten van onderzoek.

5.4. De betaalde overheidsopdrachten, welke geschat worden op zo'n 16% of f 64 mln. in 1978, worden tot nu toe gefinancierd buiten het TNO-subsidie. Vele departementen hebben daartoe onderzoekartikelen, waaruit opdrachten worden gegeven, of niet-onderzoekartikelen waaruit voor een beperkt bedrag ook opdrachten worden verstrekt aan TNO. De Ministerraad heeft besloten dat het aandeel van de opdrachten in de totale financiering van TNO toeneemt. Daartoe zijn in principe twee bronnen aanwezig:

1. de vermindering van het aandeel der basissubsidie, c.q. de categorie A,
2. het inbrengen van de overheidsopdrachten welke tot nu toe buiten het TNO-subsidie worden verleend.

5.5. In overleg met TNO dient geregeld te worden op welke wijze de hantering van een vergroot opdrachtenbudget bij een of enkele onderdelen van TNO zal worden ingevoerd. Wanneer de taakstellende norm niet wordt gere-

A verdeeld te worden. Wanneer daarentegen blijkt, dat meer programma's voor categorie B kunnen worden gerealiseerd dan volgens de taakstelling financieel is voorzien, dan is het wenselijk het groeiproces versneld uit te voeren.

5.6. De uitgaven voor de externe coördinerende en adviserende taken worden vooralsnog geschat op $\pm 2\%$ van de totale uitgaven van TNO¹. Het Bestuur van TNO zal periodiek een inventarisatie maken van deze activiteiten. Voor zover een specifieke band met het beleidsterrein van een vakminister aanwijsbaar is, zal financiering al in 1979 kunnen geschieden via een onderzoekartikel van het desbetreffende departement. De fondsen, voor zover begrepen onder het huidige basissubsidie, worden verkregen door overboeking hiervan.

5.7. Ten behoeve van de investeringen is thans (1978) f 8,0 mln. beschikbaar in de vorm van de zogenaamde kapitaaldienstsubsidie. De investeringen van TNO zullen voortaan worden onderscheiden in vervangingsinvesteringen en uitbreidingsinvesteringen. Eveneens zullen voortaan worden onderscheiden investeringen die direct aan onderzoek(programma's) zijn gebonden en investeringen die een meer algemeen karakter dragen. Deze onderscheidingen lopen echter niet evenwijdig zodat in het investeringsplan van TNO een dusdanige detaillering vereist wordt dat oormerking naar beide gezichtspunten mogelijk wordt. Deze oormerking hangt samen met de financiering; vervangingsinvesteringen zullen vanuit een bij TNO opgebouwde voorziening worden gefinancierd en de uitbreidingen zullen vanuit de Rijksbegroting worden gefinancierd. Bij de laatstgenoemde financiering is een onderscheiding noodzakelijk naar onderzoekgebonden en algemeen. Het totaal van de bedragen voor uitbreidingsinvesteringen komt op een artikel bij Onderwijs en Wetenschappen, onder verantwoordelijkheid van de Coördinerende Bewindsman. Binnenslijns de bedragen, per vakdepartement, voor de onderzoekgebonden investeringen en buitenslijns de bedragen bestemd voor investeringen met een meer algemeen karakter. De huidige, centraal bij Financiën verrichte hantering van het z.g. «deblokkerings»instrument gaat over naar het Directoraat-Generaal voor Wetenschapsbeleid. Naar gelang bij TNO uitwerking wordt gegeven aan de principes van de integrale kostprijs zal het bedrag op het investeringsartikel worden verminderd met een bedrag dat overeenkomt met het hierop betrekking hebbende gedeelte van de door TNO te vormen bestemmingsreserve voor vervangingsinvesteringen en dat bedrag wordt toegevoegd aan de bedragen voor de artikelen bestemd voor financiering van categorie A resp. categorie B. Die vermindering van de bedragen van het investeringsartikel leiden dus tot gelijke verhogingen van de bedragen die de overheid besteedt voor categorie A en B. De reserve wordt gevormd uit de in de projectkosten begrepen afschrijvingsbedragen. Deze afschrijvingsbedragen dienen gefinancierd te worden uit de door de overheid ter beschikking te stellen aanvullende fondsen voor categorie A- en B-onderzoek en uit de fondsen vanuit de particuliere sector. De vraag rijst of de aldus gevormde reserve in een voldoende snel tempo zal groeien om aan de financiering van reeds nu vereiste vervangingsinvesteringen te kunnen voldoen.

5.8. De bedragen die naar bovenstaande richtlijnen zijn becijferd worden per vakdepartement getotaliseerd en in een speciaal TNO-artikel op de desbetreffende hoofdstukken van de rijksbegroting buitenslijns opgenomen. In een nadere onderverdeling kan het onderscheid tussen categorie A en B worden aangegeven.

¹ Het verschil met het bedrag genoemd in 5.3 en 5.2 is te wijten aan afrondingsverschillen.

5.9. De realisatie van de voorgestelde wijzigingen in de financiering van TNO binnen de gestelde tijd van 5 jaar vereist een strakke tijdplanning en zeer veel technische en organisatorische werkzaamheden. Ook aan de zijde der vakdepartementen en bij de Minister voor Wetenschapsbeleid zal de organisatie en het instrumentarium aanwezig moeten zijn om de nieuwe taken ten opzichte van TNO uit te voeren.

ONTWERP VAN WET

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Bedrijvenwet 1928 (Stb. 249) te vervangen door een nieuwe regeling;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Corresponderende bepaling in de
Bedrijvenwet 1928
(1)

HOOFDSTUK I. INLEIDENDE BEPALINGEN

Artikel 1

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan:

- a. onder «bedrijf»
een staatsbedrijf, dat krachtens artikel 88, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 1976 als zodanig is aangewezen;
- b. onder «aanwijzingswet»
de wet waarbij zodanige aanwijzing geschiedt;

(2)

Artikel 2

De Comptabiliteitswet 1976 is voor de bedrijven van toepassing voor zover daarvan niet door deze wet of door een aanwijzingswet wordt afgeweken.

Artikel 3

1. Het bedrijf wordt beheerd door of namens de minister, onder wiens departement het bedrijf ressorteert.
2. Ter zake van de leiding van het bedrijf worden bij of krachtens de aanwijzingswet regelen gegeven.

(20 1)

Artikel 4

1. Het bedrijf wordt beheerd als een economische en administratieve eenheid, zoveel doenlijk met inachtneming van bedrijfseconomische beginselen.
2. Leveringen en diensten van en aan het Rijk en van en aan andere bedrijven worden aan en door het bedrijf in rekening gebracht.

(5 1 f en 2 d)

HOOFDSTUK II. FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 5

Het Rijk verstrekt aan het bedrijf het in enig jaar benodigde kapitaal voor de financiering van de duurzame activa, voor zover deze financiering niet kan geschieden met de uit duurzame activa vrij gekomen middelen, zoals die uit hoofde van afschrijving op en verkoop van deze activa en ontvangen aflossingen op leningen.

(6 2 a)

(6 1 e)

Artikel 6

Wanneer het bedrag van de in enig jaar vrij gekomen middelen als in artikel 5 bedoeld de behoefte aan kapitaal voor de financiering van duurzame activa in dat jaar te boven gaat, wordt het verschil aangewend tot aflossing van kapitaal, verstrekt ingevolge artikel 5.

(6 1 c en d, 6 2 a en b)

Artikel 7

1. Het Rijk verstrekt aan het bedrijf kapitaal voor de financiering van de vlottende activa.

2. De beherende minister bepaalt, in overeenstemming met Onze Minister van Financiën, de grootte van het in het eerste lid bedoelde kapitaal. Bij verlaging hiervan keert het bedrijf het verschil als aflossing op dit kapitaal aan het Rijk uit.

(20 2)

Artikel 8

1. Ter voorziening in de tijdelijke behoefte van het bedrijf aan kasmiddelen worden uit 's Rijks schatkist gelden in rekening-courant verstrekt.

2. Tijdelijk niet benodigde kasgeldten worden in rekening-courant in 's Rijks schatkist gestort.

3. Onze Minister van Financiën is bevoegd nadere voorschriften voor de uitvoering van dit artikel te geven.

(21)

Artikel 9

1. Telkens na verloop van uiterlijk vijf jaar bepaalt Onze Minister van Financiën, in overeenstemming met de beherende minister, welke gedeelten van de op herwaardering van activa betrekking hebbende bedragen, blijken uit de laatst opgemaakte en door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde balans, worden toegevoegd aan de bedragen, die aan het Rijk verschuldigd zijn wegens verstrekking van kapitaal overeenkomstig de artikelen 5 en 7.

2. De toegevoegde bedragen komen tot uitdrukking in de eerstvolgende balans welke na de in het eerste lid bedoelde balans wordt opgemaakt. Voor de toepassing van artikel 10, tweede lid, onder a, wordt de toevoeging geacht te hebben plaats gehad op de datum van de in het eerste lid bedoelde balans.

Artikel 10

1. Onze Minister van Financiën stelt de rente vast welke het bedrijf het eerste jaar dient te vergoeden over de kapitaalschuld aan het Rijk blijken uit de in artikel 15 bedoelde openingsbalans.

2. Onze Minister van Financiën stelt jaarlijks vast:

a. de rente welke het bedrijf dient te vergoeden over de kapitaalschuld aan het Rijk per het einde van het laatst verstreken jaar;

b. de rente welke in de rekening-courant bedoeld in artikel 8 zal worden berekend;

c. de rente welke aan het bedrijf zal worden vergoed over de vorderingen bedoeld in artikel 12, tweede lid.

(7 2 en 3)

(7 5)

(7 5)

(8)

Artikel 11

1. De jaarlijkse afschrijvingen worden bepaald met inachtneming van de door de beherende minister in overeenstemming met Onze Minister van Financiën daaromtrent te stellen regelen.

2. Deze regelen worden telkens na verloop van uiterlijk vijf jaren herzien.

1. Indien de aanwijzingswet dit bepaalt, kunnen bij een bedrijf algemene of bijzondere reserves worden gevormd naar bij die wet te stellen regelen.

2. Een bedrag gelijk aan de tegoedschrijvingen aan reserverekeningen wordt aan het Rijk uitgekeerd. Voor het bedrag van deze tegoedschrijvingen ontstaat een vordering van het bedrijf op het Rijk.

HOOFDSTUK III. DE BEGROTING

Par. 1. De inrichting en de indiening

Artikel 13

1. De begroting van een bedrijf is verdeeld in twee afdelingen waarvan de eerste omvat de lasten en de baten, de tweede de kapitaalsuitgaven en de kapitaalsontvangsten.

2. Elke afdeling is gesplitst in artikelen. Voor zoveel nodig worden de afdelingen naar gelang van de aard van het bedrijf verdeeld in onderafdelingen.

3. Bij artikelen van kapitaalsuitgaven wordt voor de in het dienstjaar aan te gane verplichtingen, voor zover deze tot de uitgaven in latere jaren zullen leiden, naast de raming van de uitgaven van het dienstjaar een raming van die verplichtingen opgenomen, tenzij de omvang daarvan niet kan worden bepaald. Deze bepaling geldt niet voor rechtstreeks uit een wet voortvloeiende verplichtingen en evenmin voor andere verplichtingen indien deze een bedrag van f 250 000 niet te boven gaan.

BESCHIKKING VERLENING VOORSCHOTTEN

's-Gravenhage, 15 augustus 1977

De Staatssecretaris van Financiën;

Gelet op artikel 21 van de Comptabiliteitswet 1976;

Besluit:

Artikel 1

In deze beschikking wordt onder voorschotten verstaan:

- a. voorlopige betalingen welke dienen te worden verrekend met de later definitief door het Rijk verschuldigde bedragen;
- b. geldverstrekkingen aan derden, niet zijnde personen als bedoeld in artikel 24 van de Comptabiliteitswet 1976, voor het doen van uitgaven ten laste van het Rijk.

Artikel 2

1. Voorschotten tot het verlenen waarvan geen verplichting bestaat, kunnen, met inachtneming van de hierna volgende bepalingen, worden verstrekt op grond van het dienstbelang, het gebruik of de billijkheid.
2. De reden van een voorschotverlening dient uit de hierop betrekking hebbende bescheiden te blijken.

Artikel 3

1. Voorschotten in verband met ten behoeve van het Rijk verrichte prestaties worden verleend tot *ten hoogste viervijfde gedeelte* van de waarde van deze prestaties, voor zover hiervoor nog geen definitieve betalingen zijn gedaan. Een hoger voorschot kan worden verstrekt indien voldoende zekerheid wordt gesteld.
2. Voor het verlenen van voorschotten in verband met ten behoeve van het Rijk te verrichten prestaties dient voldoende zekerheid te worden gesteld.
3. Het stellen van zekerheid in gevallen als in het eerste en het tweede lid bedoeld kan achterwege blijven:
 - a. voor voorschotten welke volgens algemeen gebruik zonder zekerheidsstelling worden verleend;
 - b. in bijzondere gevallen, bij gemotiveerd besluit van het hoofd van het betrokken departement.

Artikel 4

1. Voorschotten op subsidies, bijdragen en dergelijke uitkeringen worden verleend tot zodanige bedragen als in verband met het doel van de uitkering en de daaraan verbonden voorwaarden verantwoord is te achten.
2. Het hoofd van het betrokken departement bepaalt in welke gevallen zekerheid moet worden gesteld.

Artikel 5

Voorschotten voor het doen van uitgaven ten laste van het Rijk worden als regel verleend tot ten hoogste het bedrag dat nodig is om te voorzien in de geldbehoefte van één maand. In bijzondere gevallen kan een voorschot worden verleend voor een langere periode; indien deze periode meer dan drie maanden beloopt, is de voorafgaande instemming van de Minister van Financiën vereist.

1. Voor het verlenen van voorschotten op een rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting komende algemene verhoging van salarissen, wedden en dergelijke beloningen, welke nog bij de wet of bij algemene maatregel van bestuur moet worden bekrachtigd, is de goedkeuring vereist van de betrokken Minister en van de Minister van Financiën.
2. Het bepaalde in het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het verlenen van voorschotten op een verhoging van salarissen, wedden en dergelijke beloningen van bepaalde groepen van personen en op een verhoging van pensioenen, wachtgeld en soortgelijke uitkeringen.
3. De in het eerste en het tweede lid bedoelde voorschotten worden slechts verleend onder de voorwaarde dat terugbetaling dient te geschieden indien de bekrachtiging achterwege blijft.

Artikel 7

1. Over voorschotten als bedoeld in artikel 3 wordt rente in rekening gebracht voor zover dit, in verband met de motieven welke tot de voorschotverlening hebben geluid, redelijk te achten.
2. De rentevergoeding wordt, op basis van de wettelijke rente, berekend tot de dag waarop de definitieve betaling plaats vindt, dan wel – wanneer geen definitieve betaling volgt – had moeten plaats vinden indien geen voorschot zou zijn verstrekt.
3. Indien de definitieve betaling op een vroegere datum had moeten geschieden dan waarop zij heeft plaats gehad, wordt de rente, in afwijking van het bepaalde in het tweede lid, tot die datum berekend.

Artikel 8

Indien bij een departement behoefte bestaat om, anders dan incidenteel, voorschotten te verlenen welke niet onder de artikelen 3 en met 6 vallen, doet het hoofd van dat departement een voorstel aan de Minister van Financiën tot het vaststellen van voorschriften met betrekking tot deze voorschotten.

Artikel 9

De bepalingen van deze beschikking laten onverlet de bij haar in werking treding bestaande, door een Minister gegeven, voorschriften voor het verlenen van voorschotten op bepaalde uitgaven, welke in beginsel voor alle departementen gelden. Wijziging van deze voorschriften geschiedt in overeenstemming met de Minister van Financiën.

Artikel 10

Bij het verlenen van voorschotten krachtens een afzonderlijke wettelijke regeling is deze beschikking van toepassing indien en voor zover die regeling geen afwijkende bepalingen bevat.

Artikel 11

Bij het sluiten van overeenkomsten en het treffen van regelingen waarin onder meer bepalingen worden opgenomen inzake het verlenen van voorschotten, wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de bij deze beschikking gegeven voorschriften.

Artikel 12

Van voorschriften als bedoeld in artikel 8 en van een wijziging als bedoeld in artikel 9 zendt de Minister van Financiën afschrift aan de Algemene Rekenkamer.

Artikel 13

1. Deze beschikking kan worden aangehaald onder de titel: «Beschikking verlening voorschotten».
2. Zij treedt in werking met ingang van heden.
3. Zij wordt met de daarbij behorende nota van toelichting ter kennis gebracht van de hoofden van de departementen van algemeen bestuur en van de Algemene Rekenkamer.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Goede



Publikatie van de Voorlichtingsdienst Wetenschapsbeleid

Uitgegeven door de Staatsuitgeverij te 's-Gravenhage, augustus 1980

Productie: Centrale Directie Voorlichting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

ISBN 90 12 03186 9

P.K. 80-223/750-4400 - 001878F