

Vergaderjaar 2011–2012

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 76

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2012

U hebt ons gevraagd om een gezamenlijke reactie op de brief die de vaste commissie voor Financiën heeft gekregen van TNO te Delft d.d. 30 augustus 2011, incl. de bijlagen bij de brief. De bijlagen bij de brief bestaan uit de brief van 27 juni 2011 van TNO aan uw commissie en een door TNO zelf opgesteld «Overzicht doorvertaling taakstelling rijk, agentschappen en uitvoerende ZBO's per ministerie uit het regeerakkoord». In deze reactie wordt allereerst ingegaan op de plaats van TNO in het beleid voor toegepast onderzoek. Vervolgens komt de ZBO status van TNO aan bod. Tot slot wordt ingegaan op de financieringsrelatie en de taakstelling.

Vooraf

Allereerst is van belang op te merken dat besluitvorming over bezuinigingen primair niet een juridisch, maar een politiek-bestuurlijk vraagstuk betreft. Het primaat van het budgetrecht ligt immers bij de politiek. In die zin is de vraag of TNO al dan niet een ZBO is, niet van doorslaggevend belang bij de vaststelling van de omvang van de taakstelling. Verschillende ZBO's kunnen verschillende taakstellingen krijgen en niet-ZBO's kunnen een hogere of lagere taakstelling krijgen dan ZBO's. Dit alles is uiteindelijk een politieke afweging.

Plaats van TNO in het beleid voor toegepast onderzoek

TNO speelt een belangrijke rol in het bedrijfslevenbeleid, in het bijzonder in het topsectorenbeleid. Van het publiek gefinancierde toegepast onderzoek wordt bijna 45% door TNO gedaan. In de bedrijfslevenbrief van 13 september 2011 is aangekondigd dat de gezamenlijke instituten € 250 mln. zullen inzetten voor de topsectoren, waarvan € 75 mln. voor de TKI's (Topconsortia voor Kennis en Innovatie). Het aandeel van de TNO-middelen voor cofinanciering van TNO zal worden verhoogd tot € 40 mln. in 2015.

TNO is een ZBO, maar niet onder de werking van de Kaderwet ZBO's

TNO is van mening dat het geen ZBO is en beroept zich daarbij op de Kaderwet ZBO's. TNO geeft in haar brief van 27 juni 2012 aan dat zij geen ZBO is omdat zij niet bekleed is met openbaar gezag en geen overheids-taken uitvoert.

Het kabinet deelt de opvatting van TNO niet. Of een orgaan een ZBO is wordt niet bepaald door de Kaderwet ZBO's, maar door de desbetreffende instellingswet, in casu de TNO-wet. Er bestaan twee soorten ZBO's, namelijk ZBO's zonder openbaar gezag en ZBO's met openbaar gezag. Niet elke bij wet ingestelde ZBO is bekleed met openbaar gezag. De toekenning van openbaar gezag vergt een afzonderlijke afweging. Er zijn dus ook ZBO's die niet onder de werking van de Kaderwet ZBO's vallen. TNO is een (bij wet ingesteld) zelfstandig bestuursorgaan zonder openbaar gezag. TNO is niet bekleed met openbaar gezag omdat de TNO-wet (is de instellingswet) TNO niet met openbaar gezag heeft bekleed. De Kaderwet is niet van toepassing op ZBO's zonder openbaar gezag. TNO valt dus niet onder de Kaderwet. In onderstaande tekst wordt dit nader uiteen gezet.

In artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet ZBO's is bepaald dat deze wet van toepassing is op ZBO's die vóór de inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's zijn ingesteld indien dit in de bijzondere wet¹ met betrekking tot de onderhavige organisatie, cq bij een daarop berustende algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is bepaald. Uit de memorie van toelichting van de TNO-wet blijkt dat TNO wordt beschouwd als een ZBO². De oorspronkelijke instellingswet dateert van 1930. Ook toen was al een grote mate van zelfstandigheid van TNO ten opzichte van de rijksoverheid een centraal principe in de wet.

In de Kaderwet ZBO's is voorts bepaald (artikel 42) dat binnen een jaar na inwerkingtreding van deze wet de desbetreffende minister aan beide Kamers der Staten-Generaal mededeelt welke zelfstandige bestuursorganen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, onder de werking van deze wet zullen worden gebracht en op welke termijn de voordracht voor een daartoe strekkende wettelijke regeling zal worden gedaan.

In de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 23 januari 2008 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2007–2008, 25 268, nr. 50) heeft de minister, conform artikel 42 van de Kaderwet ZBO's, aangegeven een aantal onder zijn departement ressorterende ZBO's, waaronder TNO, niet onder de werking van de Kaderwet te brengen. Hieruit blijkt dat TNO, ook door de Minister van OCW, werd aangemerkt als ZBO, zij het met de kanttekening «zonder openbaar gezag».

TNO voldoet als ZBO niet aan de definitie in artikel 1, onder a van de Kaderwet ZBO's en valt dus niet onder de werking van de Kaderwet ZBO's.

Gegeven deze toelichting op het ZBO-karakter van TNO gaan wij verder nog in op de financieringswijze, de grondslag voor de taakstelling en enkele overige aspecten die in de brief van 30 augustus 2011 met bijlage 1 zijn vermeld.

¹ Zie de toelichting op artikel 2 van de Kaderwet ZBO's: «Op grond van dit artikel zal van ieder bestuursorgaan dat aan de definitie in de Kaderwet voldoet ook nog in de bijzondere wet expliciet moeten worden aangegeven dat de Kaderwet op dat orgaan van toepassing is. Als een dergelijke bepaling niet wordt opgenomen is de Kaderwet dus niet van toepassing op een orgaan ook al voldoet het aan de definitie uit artikel 1. Hiermee is een regeling getroffen waarmee wordt voorkomen dat bij «grensgevallen» onduidelijkheid ontstaat over het al dan niet van toepassing zijn van de Kaderwet.»

² Kamerstukken II, 1983–1984, 18 393, nr. 3, pag. 3, onder het kopje 1.2 Zelfstandigheid: «De status van zelfstandig bestuursorgaan houdt in dat de regering door het parlement verantwoordelijk kan worden gesteld voor de randvoorwaarden die zij TNO stelt doch niet voor het feitelijk functioneren van TNO zelve.»

Gefinancierd uit 's Rijks begroting

TNO is een ZBO zonder openbaar gezag die voor een substantieel deel wordt gefinancierd vanuit 's Rijks begroting. De financiële relatie tussen de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en TNO wordt bepaald door artikel 21 van de TNO-wet¹ en artikel 7 van het TNO-besluit 1986². Dat TNO ook met betrekking tot de rijksbegroting een ZBO is kunt u afleiden uit bijlage 2: «RWT's en ZBO's» van de OCW begroting.³ Het feit dat TNO nu onder de verantwoordelijkheid van een andere minister valt, doet daar niets aan af. Vanaf 2012 is TNO als ZBO in de begrotingswet van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en in de bij die begrotingswet behorende bijlage met ZBO's opgenomen.

Achtergrond van de taakstelling

TNO vermeldt in de brief van 27 juni dat het ministerie van Financiën waarschijnlijk is uitgegaan van het ZBO-register. Het ZBO-register is echter louter informatief. Voor het opleggen van de korting aan TNO met betrekking tot de taakstelling «Rijk, agentschappen en uitvoerende ZBO's» (hier verder «ZBO-korting» genoemd) is de opname in het ZBO-register niet van belang. Aan al dan niet opname in het register kunnen geen rechten worden ontleend.

In het door TNO opgestelde overzicht met als titel: «taakstelling ZBO's per ministerie» (bijlage 1 bij de brief van 30 augustus 2011) heeft TNO gekeken of een organisatie is opgenomen in het ZBO-register en of de organisatie wel of niet een korting heeft gekregen. Tenslotte heeft TNO, wanneer de organisatie geen korting heeft gekregen, aangegeven waarom dit niet is gedaan. In haar brief van 30 augustus 2011 geeft TNO aan dat zij vindt dat uit dit overzicht, dat zij op basis van gegevens uit een WOB-procedure heeft gekregen, blijkt dat de ZBO-korting op verschillende wijze, of niet door departementen is opgelegd. TNO stelt dat hierdoor sprake is van willekeur.

De werkwijze van TNO waarbij is uitgegaan van het ZBO-register is een andere dan door het kabinet is gevolgd bij het bepalen van de ZBO-korting. Zoals eerder opgemerkt is het feit dat een organisatie in het ZBO-register is opgenomen niet bepalend voor het opleggen van een ZBO-korting. Het gaat erom dat hier sprake is van een ZBO die wordt gefinancierd uit 's Rijks begroting.

Wij kunnen voorts de zienswijze van TNO inzake vermeende willekeur niet delen. De ZBO-korting is vanuit eenduidige uitgangspunten toegepast, waaronder de doelgroep ZBO's en de grondslag voor de korting. Ter bepaling van de grondslag voor de ZBO-korting is door het kabinet de vraag beantwoord of een organisatie is opgenomen in de ZBO-bijlage van de begrotingswet van het departement. Dat is bij TNO het geval. De basis van de grondslag is het bedrag waarmee een ZBO vanuit 's Rijks begroting gefinancierd wordt, met als peiljaar het financieel jaarverslag 2008. Overigens merken wij op dat conform het Regeerakkoord elk departement zelf verantwoordelijk is voor de daadwerkelijke verdeling van de opgelegde taakstelling binnen de begroting. Die verdeling kan daardoor afwijken van de onderliggende grondslag.

Tot slot merken wij ten aanzien van het genoemde overzicht op, dat een vergelijking met ZBO's onder het ministerie van EL&I niet ter zake doet. De ZBO-korting voor TNO is berekend onder het regime van de toenmalige penvoerder OCW, conform het gestelde in de bijlage bij het regeerakkoord.⁴ Daarbij zijn andere ZBO's onder OCW op dezelfde manier als TNO

¹ Artikel 21 van de TNO-wet betreft het principe van een jaarlijkse subsidie aan TNO.

² Artikel 7, lid 3 van het TNO-besluit 1986

betreft de jaarlijkse subsidiebrief aan TNO.

³ Zie bijlage 2 van de OCW begroting 2011, http://rijksbegroting.nl/2011/voorbereiding/begroting,kst148632_33.html

⁴ De personele en materiële uitgaven van baten-lastendiensten en ZBO's zijn volledig toegerekend aan het moederdepartement. De taakstelling dient door het moederdepartement evenredig te worden doorbelast aan derde-departementen die bijdragen. Bijlage II bij het RA, pag. 4.

behandeld. Ook een vergelijking van ZBO's van andere ministeries dan OCW met TNO is niet zinvol, omdat de aard van de ZBO's onderling sterk kan verschillen, zoals blijkt uit het hoge aandeel onderzoekers bij TNO.

Overige aspecten van de taakstelling

De ZBO-korting strekt zich uit tot personeel en materieel. In de brief van TNO van 27 juni 2011 is vermeld dat daarbij gemakshalve de hele omzet van TNO, inclusief de marktomzet (ca. tweederde van de totale omzet) als uitgangspunt voor de taakstelling is genomen. Dat is een misverstand, omdat als uitgangspunt alleen de rijksbijdrage is gekozen. In de ZBO-korting is dus wel het personeel en materieel verdisconteerd met betrekking tot de vanuit het Rijk bekostigde omzet, maar niet van de marktomzet.

Bij het berekenen van de ZBO-korting is, conform het besluit van het kabinet, van de bekostigde omzet ook het directe personeel met betrekking tot het onderzoek meegenomen. Daarbij is geen onderscheid gemaakt op basis van de werkzaamheden die het personeel verricht. Dit besluit is onomkeerbaar en geldt ook voor andere ZBO's, zoals NWO waarvoor OCW de korting heeft berekend. Voor TNO pakt dit relatief ongunstig uit.

Wij hopen dat uw Kamer hiermee voldoende is geïnformeerd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen