Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

'Op waarde geschat'

Onderzoek naar de structurele financiering van het SCP

Onderzoek

Structurele Financiering

Sociaal en Cultureel Planbureau

'Op waarde geschat'

Colofon

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.algemenebestuursdienst.nl

Anita Wouters
anita.wouters@rijksoverheid.nl

In samenwerking met:
Harry Bakker (EC O&P)

December 2015

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

1.1 Aanleiding 5

1.2 Opdracht 5

1.3 Opbouw rapport 6

2 De Planbureaus 7

2.1 Planbureaus 7

2.2 Het SCP 8

2.3 Het CPB en PBL 9

2.4 Beheerposities planbureaus 9

3 Politiek besluit 11

3.1 Nota Vernieuwing Rijksdienst - 2007 11

3.2 Rapport Staatsraad Roes – 2008 11

3.3 Standpunt Kabinet Balkenende IV – 2009 12

3.4 De Aanwijzingen van Kabinet Rutte I – 2012 13

4 Implementatie 15

4.1 Nieuwe directeur SCP - 2013 15

4.2 Financieringsstrategie VWS en SCP – eerste helft 2014 15

4.3 Gesprekken met departementen – tweede helft 2014 16

4.4 Departementale toezeggingen – eerste helft 2015 17

4.5 Manifeste problemen – tweede helft 2015 18

5 Analyse en Conclusies 19

5.1 Analyse 19

5.1.1 De invalshoek van de departementen 19

5.1.2 Vergelijking met CPB en PBL 20

5.1.3 De urgentie van het vraagstuk 23

5.1.4 Meerjarig programmeren, niet alleen een kwestie van geld 24

5.2 Conclusies 28

6 Stabiele financiering van het SCP 29

6.1 Omvang van de financiering 29

6.2 Financieringsmodellen 31

7 Advies ABDTOPConsult 36

Bijlagen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In februari 2012 publiceert het Kabinet Rutte I in de Staatscourant de Aanwijzingen voor de Planbureaus. Doel ervan is om zowel voor het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) als voor het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) tot een eenduidige juridische en financiële grondslag te komen. Men wil borgen 'dat de planbureaus uit de departementale begrotingen van één of meer ministeries jaarlijks een vast budget ontvangen, waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant wordt gehouden en dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten.' Dit omwille van hun 'wetenschappelijke onafhankelijkheid' en 'continuïteit van productie'.

De publicatie van de Aanwijzingen is de afronding van een zoekproces dat vijf jaar eerder is geïnitieerd in de nota Vernieuwing Rijksdienst (VRD; 2007). Het rapport van Staatsraad in buitengewone dienst mr. G. N. Roes (2008) is hierin een belangrijke bouwsteen. Daarin staat dat het SCP op dat moment een andere financieringsgrondslag heeft dan het CPB en het PBL. 'Bij het CPB en het PBL vormen de gelden uit betaalde opdrachten ongeveer 20 procent van het in de departementale begroting opgenomen basisbudget. Bij het SCP is dat ongeveer 50%.'

Roes adviseert om de budgettaire positie van het SCP in overeenstemming te brengen met die van de twee andere planbureaus. Dit wordt ook het kabinetsbeleid van zowel het kabinet Balkenende IV als van het kabinet Rutte I. In de Aanwijzingen voor de Planbureaus wordt vastgelegd dat de begroting van het SCP met ingang van 1 januari 2015 voor minimaal 80% begrotingsgefinancierd moet zijn.

1.2 Opdracht

Het lukt niet om aan deze aanwijzing te voldoen. Het SG-overleg gaat in de zomer van 2014 akkoord met 'het principe van meer structurele financiering' van het SCP, maar in de maanden daarna loopt het spaak in de verdere uitwerking. In tegenstelling tot wat de aanwijzing beoogt, blijft de financiering van het SCP voor een groot deel projectgedreven. Nagenoeg alle opdrachtgevende departementen kiezen er voor om hun meerjarige bijdrage voor de periode 2015 - 2017 te koppelen aan reeds ingezette of voorgenomen onderzoeksprojecten.

Met het niet tot stand komen van een financiële grondslag zoals opgedragen in de Aanwijzingen en zoals aanwezig bij de andere planbureaus, zal het SCP ook niet de voor een modern planbureau van de rijksoverheid noodzakelijke slag kunnen maken naar meerjarige onderzoeksprogrammering.

De plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) van het ministerie van VWS treedt namens dit moederdepartement op als eigenaar van het SCP. Het is vanuit deze verantwoordelijkheid dat hij aan ABDTOPConsult de volgende opdracht heeft verstrekt:

Opdracht *'Ik verzoek u om onderzoek te doen naar en aanbevelingen te doen voor de volgende benodigde stap (of stappen) om structurele meerjarige financiering van het SCP zodanig te borgen dat de gewenste meerjaren programmering van het SCP-onderzoek gerealiseerd kan worden*.

Daarbij verzoek ik u om in uw onderzoek ook de volgende subvragen te betrekken:

a. *Wat betekent dit voor het SCP; zowel in interactie met departementen alsook intern organisatorisch?*
b. *Wat betekent dit voor departementen/opdrachtgevers in termen van interne coördinatie en goed opdrachtgeverschap?*
c. *Wat betekent dit voor de eigenaar van het SCP (pSG VWS)'*

1.3 Opbouw rapport

Paragraaf 2 gaat in op de functie en posities van de drie planbureaus die Nederland kent en op hun specifieke beheerpositie. In paragraaf 3 staat het politieke besluit van het kabinet Rutte I zoals in 2012 vastgelegd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus centraal, inclusief de aanloop daartoe. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens de ambtelijke stappen die zijn gezet om tot implementatie van het besluit te komen. De analyse van de actuele situatie komt in hoofdstuk 5 aan de orde, evenals een zestal conclusies. Hoofdstuk 6 gaat in op de verschillende opties voor een stabiele financiering van het SCP, waarna hoofdstuk 7 het gevraagde advies schetst.
Daarna volgen enkele bijlagen.

2 De Planbureaus

2.1 Planbureaus

De planbureaus hebben binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid een bijzondere functie. Hun producten behoren een brede kennisbasis te leggen onder het beleid. Ze voeren daarvoor zowel direct beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit. Ze doen dit op verzoek van zowel het kabinet en het parlement[1] als ook op verzoek van bijvoorbeeld departementen en decentrale overheden. Vijf aspecten typeren hun onderzoekswerk, namelijk[2]:

1. Monitoring op basis van herhaalde analyses en metingen;
2. Het maken van verkenningen, prognoses en balansen;
3. Het maken van analyses op een breed beleidsterrein;
4. Een intensieve beleidsinteractie;
5. Een stevige, expliciet verantwoordelijke basis.'

Per planbureau kunnen de accenten op bovenstaande punten verschillen.
Het is typerend voor planbureaus dat zij gerelateerd zijn aan een bepaalde beleidssector – economisch, leefomgeving en sociaal-cultureel – zonder dat zij hun onderzoeksactiviteiten tot die sector beperken; typerend is dat ze vanuit hun specifieke invalshoek intersectoraal en interdepartementaal functioneren.

Planbureaus zijn onderdeel van een ministerie en vallen onder het gezagsbereik en de verantwoordelijkheid van de eerst verantwoordelijke minister. Dit betekent dat de eerst verantwoordelijke minister de beleidsmatige en beheersmatige (met name de financiële en personele aspecten) zeggenschap over de verantwoordelijkheid voor het planbureau heeft. Planbureaus kunnen in meer of mindere mate tevens onder het gezagsbereik van een andere minister of staatssecretaris komen te vallen, indien zij opdrachten voor hen uitvoeren of indien zij jaarlijks een vast budget van hen ontvangen.[3]

Anderzijds is het evenwel essentieel dat de planbureaus een onafhankelijke wetenschappelijke positie hebben en wetenschappelijk onafhankelijk kunnen functioneren. Het is daarom dat ministers en staatssecretarissen zich dienen te onthouden van het geven van aanwijzingen over de onderzoeksmethoden en over de inhoud van de rapportages van het planbureau. Het begrip 'rapportages' dient ruim te worden opgevat.[4]

Elk planbureau heeft een begeleidingscommissie. De leden zijn niet ondergeschikt aan de eerst verantwoordelijke minister of een andere belanghebbende minister. De commissie dient in ieder geval het wetenschappelijk niveau van het planbureau te bewaken. Dit wordt in ieder geval gedaan door periodiek een visitatie te organiseren.

---

[1] Zie brief 2009-0000197162 van Kabinet Balkenende IV naar aanleiding van de motie Koopmans (Kamerstukken II 2008/09, 31 490, nr.9)
[2] 'Notitie planbureaus – Nederland kent zijn eigen kennislandschap' (Roes; 2008).
[3] Aanwijzingen voor de Planbureaus (2012)
[4] Idem.

Bij visitaties worden, al dan niet gelijktijdig, de wetenschappelijke kwaliteit alsmede de beleidsmatige en de maatschappelijke relevantie van de producten van het planbureau beoordeeld.[5]

De directeur van het planbureau stemt de inhoud van het werkprogramma af met de begeleidingscommissie, met de eerst verantwoordelijke minister en in voorkomend geval met andere belanghebbende ministers. De eerst verantwoordelijke minister kan, voor zover redelijk, aangeven welke uit te voeren werkzaamheden de directeur van het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt. De directeur van het planbureau stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad.[6]

Deze wijze van afstemming en besluitvorming draagt bij aan het evenwicht tussen enerzijds de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van een planbureau en anderzijds de – voor de bruikbaarheid van de producten van het planbureau voor het beleid – noodzakelijke vraagsturing door de ministers.

2.2 Het SCP[7]

Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Volgens artikel 4 van het instellingsbesluit heeft het bureau tot taak:

- wetenschappelijke verkenningen verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn in Nederland en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- bijdragen aan een verantwoorde keuze van beleidsdoelen en het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doelen te bereiken;
- informatie verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, om de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus' (zie paragraaf 3.4).

Het planbureau is onderdeel van het ministerie van VWS. De plaatsvervangend secretaris-generaal van VWS vervult binnen het governancemodel namens het moederdepartement de rol van eigenaar.

Onderzoek
Het SCP brengt jaarlijks enkele tientallen rapporten uit. Alle publicaties zijn openbaar. De onderwerpen zijn zeer divers: van veranderingen in de maatschappelijke opvattingen tot ontwikkelingen op de terreinen werk, inkomen, gezondheid, onderwijs, sociale zekerheid, huisvesting, cultuur, tijdbesteding, emancipatie, integratie en sport.

Het SCP brengt ook terugkerende publicaties of monitors uit. Dit zijn o.a. het tweejaarlijkse Sociaal en Cultureel Rapport, de tweejaarlijkse 'De sociale staat van Nederland', en het 'Memorandum', dat bij elke kabinetsformatie wordt opgesteld.

[5] Idem.
[6] Idem.
[7] Bron: www.scp.nl d.d. 06112015, Aanwijzing voor de Planbureaus, 2012; Strategisch Koersdocument 2015-2020 en aangeleverde informatie.

2.3 Het CPB en PBL[8]

CPB Het Centraal Planbureau, ingesteld in 1947, is de oudste van de drie planbureaus en ingesteld bij wet[9]. In die instellingswet is de taak van het CPB als volgt omschreven:

'*Het verrichten van alle werkzaamheden met betrekking tot het voorbereiden van een Centraal Economisch Plan (....) evenals het uitbrengen van adviezen over algemene vragen, welke zich ten aanzien van de verwezenlijking van het plan kunnen voordoen'*.

Organisatorisch is het CPB een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Inhoudelijk is het CPB echter volledig onafhankelijk. Het heeft een aparte wettelijke basis en een onafhankelijk extern advies- en toezichtorgaan, de Centrale Plan Commissie (CPC). De CPC komt ten minste twee keer per jaar bijeen en adviseert over het werk en de werkwijze van het CPB. De leden van de commissie zijn afkomstig uit de wetenschap en het bedrijfsleven en worden benoemd voor een periode van drie jaar.

PBL Het Planbureau voor de Leefomgeving concentreert zich vooral op de ruimtelijke inrichting alsook de duurzaamheid en kwaliteit van de leefomgeving. Het PBL is voor alles beleidsgericht en verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

De - in het instellingsbesluit niet limitatief omschreven - taken van het PBL zijn:

- het verkennen en signaleren van relevante maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van milieu, natuur en ruimte;
- het maken van prognoses van de behoefte aan en het gebruik van de in Nederland beschikbare ruimte van toekomstverkenningen met betrekking tot die onderwerpen;
- het monitoren en analyseren van ontwikkelingen op het gebied van milieu, natuur en ruimte;
- het analyseren van relevant beleid op het gebied van milieu, natuur en ruimte en van besluitvormingsprocessen met betrekking tot dat beleid;
- het ontwikkelen van beleidsvarianten en -scenario's.

Organisatorisch is het PBL een onderdeel van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Evenals de andere planbureaus kent het een Begeleidingscollege. Dat heeft tot taak toezicht te houden op zowel de wetenschappelijke kwaliteit als de maatschappelijke relevantie van het werk van het PBL. Onderdeel van deze taak is het organiseren van periodieke visitaties.

2.4 Beheerposities planbureaus

Op basis van door de planbureaus zelf aangeleverde cijfers kan het volgende vermeld worden over de beheerposities van de drie planbureaus. Er wordt gerefereerd aan de ramingen voor 2015.

[8] Bronnen: websites van beide organisaties, Rapport Roes (2008) en aangeleverde informatie.
[9] Wet van 21 april 1947, Stb. H 127, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan.

Het *PBL* is in 2015 het grootste planbureau met 232 fte, opgebouwd uit een vaste formatie van circa 177 fte, ruim 50 fte bezetting door tijdelijke krachten die gefinancierd werden uit extra opdrachten, en circa 5 fte externe inhuur. De instellingsbijdrage uit de departementale begroting van IenM bedraagt voor dit jaar circa 26 miljoen euro. Daarnaast zijn er vanuit opdrachtgeverschap zowel structurele (BUZA en EZ) als incidentele (IenM en EZ) bijdragen alsmede bijdragen voor betaalde opdrachten voor internationale lichamen als EU. In totaal gaat dat om circa 6,5 miljoen euro. De realisatie door het PBL komt in 2015 naar verwachting uit op 32,5 miljoen euro.

Het *CPB* heeft in 2015 een bezetting van circa 130 fte. Er is geen sprake van tijdelijke krachten op basis van financiering van extra opdrachten of van externe inhuur. De instellingsbijdrage vanuit het moederdepartement EZ bedraagt circa 11,5 miljoen euro. In aanvulling hierop komt ongeveer 2,7 miljoen euro EU-geld voor additionele opdrachten. Geen van de departementen levert een structurele of incidentele bijdrage waardoor het totaal van de realisatie door het CPB in 2015 naar verwachting uitkomt op 14,2 miljoen euro.

Het *SCP* heeft in 2015 een bezetting van circa 81 fte. Er is beperkt sprake van externe inhuur (2,7 fte). De instellingsbijdrage vanuit het moederdepartement VWS bedraagt (netto) circa 4,4 miljoen euro. Daar zijn aan toegevoegd de bijdragen vanuit departementen (incl. VWS) voor projecten ter grootte van ongeveer 8,5 miljoen euro. De realisatie door het SCP komt daarmee in 2015 uit op circa 12,9 miljoen euro.

3 Politiek besluit

Op 21 februari 2012 publiceert het Kabinet Rutte I in de Staatscourant (nr. 3200) de 'Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus'. De publicatie is het sluitstuk van een veranderproces dat is ingezet door het Kabinet Balkenende IV met de nota Vernieuwing Rijksdienst (VRD, 2007). Dit vanuit de wens om tot een kleinere en betere ambtelijke dienst te komen, inclusief de kennis- en adviesstelsels.

3.1 Nota Vernieuwing Rijksdienst - 2007

In de nota 'Vernieuwing Rijksdienst' wordt aangegeven dat, naast een bezuiniging van circa 20% op de totale capaciteit van de planbureaus, voor de drie planbureaus ook '… *wordt gestreefd naar een eenduidige juridische en financiële grondslag, met daarbij ook een duidelijke afbakening van het werk in betaalde opdrachten.*'

In april 2008 vraagt de SG VRD aan Staatsraad in buitengewone dienst mr. G.N. Roes de mogelijkheden voor de gewenste eenduidige juridische en financiële grondslag te onderzoeken.

3.2 Rapport Staatsraad Roes – 2008

In november 2008 levert Roes zijn 'Notitie planbureaus – Nederland kent zijn eigen kennislandschap' op. Voor onderhavig onderzoek is het relevant om bij de volgende elementen van zijn rapport stil te staan omdat ze aan de basis liggen van de Aanwijzingen voor de Planbureaus in 2012:

1. De betekenis van 'eenduidige financiële grondslag' in zijn rapport;
2. Het spanningsveld tussen beleidsrelevant onderzoek en onafhankelijkheid;
3. Conclusies destijds ten aanzien van de financiële grondslag;
4. Aanbevelingen ten aanzien van de financiële grondslag.

1. 'Eenduidige financiële grondslag'
Onder een eenduidige financiële grondslag wordt verstaan '*de grondslag en de opbouw van het budget waarover de planbureaus kunnen beschikken alsmede eenduidigheid waar het gaat om de vraag of en zo ja in hoeverre het planbureaus kan worden toegestaan opdrachten van derden te aanvaarden. Die eenduidigheid zou bij voorkeur eveneens moeten gelden voor het antwoord op de vraag of en zo ja, op welke wijze planbureaus wettelijk geregelde of anderszins opgedragen dan wel aanvaarde opdrachten binnen de rijksdienst mogen doorberekenen.*'

2. Spanningsveld tussen beleidsrelevant onderzoek en onafhankelijkheid
Benoemd wordt de spanning die ontstaat doordat de planbureaus als wetenschappelijke organisaties binnen de rijksoverheid tegelijkertijd gebonden en ongebonden zijn: gebonden aan beleidsrelevantie terwijl hun wetenschappelijke positie academische ongebondenheid vraagt. Dit vereist de kunst van evenwicht bewaren ('*warme afstand*' en '*betrokken onafhankelijkheid*').

'*Het bereiken en het behouden van dit evenwicht zijn allereerst en in hoofdzaak afhankelijk van de wijsheid en professionaliteit van alle betrokkenen. Regels kunnen daarvoor uiteindelijk geen garantie bieden*.'

3. Conclusies ten aanzien van de financiële grondslag
Roes concludeert dat de financiële grondslag van het SCP anders is dan die van het CPB en PBL. Voor die laatste twee geldt: '*De planbureaus ontvangen uit de desbetreffende departementale begroting een vast budget waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant is gehouden. De omvang van externe, betaalde opdrachten is relatief gering en voor een beperkte hoeveelheid organisaties; …*'.

Het SCP echter '*… heeft – in vergelijking tot de beide andere planbureaus – een relatief gering budget, dat bovendien in de afgelopen jaren niet is ontkomen aan de bezuinigingsrondes. Inclusief de recent opgelegde korting van 20 procent komt dit neer op een teruggang van ongeveer 40 procent in de periode 1997 – 2011. Om de onderzoekscapaciteit toch op sterkte te houden heeft het SCP een substantieel aantal externe opdrachten aanvaard ter grootte van nagenoeg de helft van het budget. Een dergelijk aandeel is een belasting voor de continuïteit, mogelijk ook voor de inhoudelijke onafhankelijkheid.*'

4. Aanbevelingen ten aanzien van de financiële grondslag
Gelet op bovengenoemd risico luidt het advies: '*De budgettaire positie van het SCP zou in overeenstemming moeten worden gebracht met die van het CPB en het PBL. Uitgangspunt daarbij zou moeten zijn dat de planbureaus ten hoogste twintig procent van het budget opdrachtafhankelijk zijn.*'

3.3 Standpunt Kabinet Balkenende IV – 2009

Op 6 april 2009 zet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties per brief aan de Tweede Kamer het standpunt van het Kabinet Balkenende IV uiteen over de vormgeving van de financiële en juridische grondslag van de planbureaus.
Het kabinet sluit aan bij de conclusies van Roes over het verschil tussen de stabiele wijze van financiering van het CPB en PBL enerzijds en die van het SCP anderzijds.

De minister maakt duidelijk waarom een vaste financiële basis voor de planbureaus belangrijk is. '*Ten eerste biedt een vaste financieringsgrondslag de basis voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid van de planbureaus. Ten tweede waarborgt een stabiele financieringsbron de continuïteit van de productie van de planbureaus. Het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving kennen op dit moment reeds een dergelijke financiële basis*.'

Over de afwijkende financiële situatie bij het SCP zegt de minister:

'*De huidige wijze van financiering van het SCP daarentegen is voor de regering aanleiding geweest te overwegen over te gaan tot herstructurering van de financiering van dit planbureau. De financiële grondslag van het SCP wordt momenteel gekenmerkt door een te grote afhankelijkheid van externe financiering, i.e. financiering verkregen uit de verrichting van externe opdrachten. Op een totale begroting van ca. 10 miljoen euro voor het jaar 2009 komt ongeveer 50% van het budget van het SCP voort uit externe, ad hoc opdrachten (opdrachtgever wel binnen het rijk maar geen vaste financieringsgrondslag), en is 50% regulier afkomstig uit de begroting van het departement waar het SCP is ondergebracht, het ministerie van VWS*.

…
In de nota Vernieuwing Rijksdienst is de gewenste verhouding tussen begrotingsgefinancierde en extern gefinancierde opdrachten gesteld op 80:20. … Om deze verhouding voor het SCP te bewerkstelligen en zodoende de financiële basis van het planbureau te verstevigen zal via een groeimodel, op budgettair neutrale wijze, gekomen worden tot de gewenste verhoudingen. Een deel van de nu ad hoc opgedragen en gefinancierde werkzaamheden zal op deze wijze in het reguliere werkprogramma kunnen worden verwerkt.
…
Daarvoor is wel nodig dat het SCP ook meer ruimte krijgt in zijn vaste personeelsbegroting. Hoewel dit op gespannen voet staat met de afslanking, is dit een betere situatie dan nu, waarin het SCP hetzij extern moet inhuren hetzij (betaalde) opdrachten van departementen moet weigeren.'

Met bovenstaande is naar de mening van het Kabinet Balkenende IV '*de gewenste eenduidige financiële grondslag van de planbureaus gerealiseerd*.'

Het is ook in 2009 dat het kabinet Balkenende IV besluit om de formatie van het SCP uit te breiden van 61 fte naar 81 fte. Tot dat moment werden die 20 fte, nodig voor door departementen gevraagde onderzoeksopdrachten, ingevuld met tijdelijke aanstellingen en gefinancierd vanuit de extra projectopdrachten.

3.4 De Aanwijzingen van Kabinet Rutte I – 2012

Het Kabinet Rutte I publiceert op 21 februari 2012 in de Staatscourant de 'Aanwijzingen voor de Planbureaus' (zie bijlage 2). Inhoudelijk is het een voortzetting van de beleidslijn van het vorige kabinet. De tien aanwijzingen hebben betrekking op de:

1. Algemene bepalingen en toepassingsgebruik (Aanwijzing 1 en 2);
2. Juridische verankering van de planbureaus (Aanwijzing 3);
3. Functioneringsvoorwaarden van de planbureaus, te weten:
    a. Onafhankelijkheid (Aanwijzing 4 en 5);
    b. Werkprogramma en verzoeken (Aanwijzing 6, 7, 8 en 9);
4. Financiële grondslag (Aanwijzing 10).

Voor onderhavig onderzoek staan we hier met name stil bij Aanwijzing 10 en de bijbehorende Toelichting. Deze aanwijzing gaat namelijk over de financiële grondslag van de planbureaus en luidt:

'**Aanwijzing 10**

1. *Van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert is minimaal 80% begrotingsgefinancierd en maximaal 20% extern gefinancierd.*
2. *Het eerste lid is voor het Sociaal en Cultureel Planbureau pas met ingang van 1 januari 2015 van toepassing.*

Toelichting

Als onderdelen van ministeries ontvangen de planbureaus uit de departementale begroting van één of meer ministeries jaarlijks een vast budget waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant wordt gehouden en dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten. Uit dit begrotingsgefinancierde budget worden onder meer de verzoeken die afkomstig zijn van de Staten-Generaal gefinancierd. Ook opdrachten die verstrekt worden voor een langere periode en die zijn gefinancierd door middel van structurele gelden vanuit de begroting van decentrale overheden worden als begrotingsgefinancierde werkzaamheden gezien.

In de eerder genoemde Nota Vernieuwing Rijksdienst is de gewenste verhouding tussen begrotingsgefinancierde werkzaamheden en extern gefinancierde werkzaamheden gesteld op 80:20. Een zoveel mogelijk stabiele financieringsstructuur waarborgt wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit van productie van planbureaus. Dit betekent overigens geen garantie dat de planbureaus te allen tijde gevrijwaard zullen zijn van bijstelling van het budget of van taakstellingen voor het budgetgefinancierde gedeelte.

Overschrijding van de 20% externe financiering kan op generlei wijze leiden tot aanspraak op vergroting van het begrotingsgefinancierde deel. In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor het SCP, omdat de huidige financiële situatie van het SCP nog niet overeenkomstig de 80:20 verhouding is. Zoals in de eerder genoemde brief van 6 april 2009 is aangegeven[10], wordt voor het SCP via een ontwikkelmodel gekomen tot de gewenste verhouding.'

De 80% financiering is gericht op het via begroting garanderen van de voor het planbureau vereiste kennisbasis voor de domeinen waar het planbureau voor is.

De publicatie van de Aanwijzingen is de eindmanifestatie van politieke besluitvorming. Nu gaat het om de ambtelijke implementatie ervan, waarbij de datum van 1 januari 2015 een belangrijk moment is.

[10] Zie paragraaf 3.3

4 Implementatie

Op welke manier is het politiek besluit over de financiële grondslag van het SCP de afgelopen jaren geïmplementeerd? Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste activiteiten en mijlpalen in de periode 2013 – 2015.

4.1 Nieuwe directeur SCP - 2013

Ruim een jaar na de publicatie van de Aanwijzingen treedt in de zomer van 2013 de huidige directeur van het SCP aan. In de maanden die volgen, komt hij gaandeweg tot de conclusie dat de procesgang rond het opstellen van het werkprogramma en de begroting onwerkbaar is, dat de begroting voor 2014 'onzeker' is en dat hierdoor de onafhankelijke positie van het planbureau in gevaar is. De argumentatie hierbij:

- In lijn met de voorgaande jaren is het werkprogramma een opsomming van projecten die enerzijds vanuit het SCP worden geagendeerd en anderzijds (en overwegend) uit de departementen worden opgehaald.
- De begroting voor 2014 is onzeker doordat de opdrachtgevende departementen op veel van de projecten geen harde toezeggingen willen doen of ze ook daadwerkelijk doorgang gaan vinden. Met als gevolg dat onhelder blijft of de begroting sluitend zal zijn.

De directeur is, net als zijn voorganger, van mening dat de rol van een planbureau ook agenderend hoort te zijn en dat het werkprogramma van het planbureau niet tot stand moet komen met projecten die nodig zijn om de begroting rond te krijgen.
Hij onderneemt in het najaar van 2013 drie acties:

1. De start van de ontwikkeling van een SCP-visiedocument voor de komende jaren ('Strategische koers 2015-2020'). Basis daarvoor is het instellingsbesluit 1973, via drie strategische onderzoekslijnen[11] nader ingekleurd voor de huidige tijd.
2. De uitwerking van een werkprogramma 2014 met een verbinding naar deze drie strategische onderzoekslijnen, met als doel het entameren van een ontwikkeling richting meerjarig en programmatisch werken.
3. Bij de eigenaar agenderen dat een andere wijze van financieren (dan projectfinanciering) noodzakelijk is.

4.2 Financieringsstrategie VWS en SCP – eerste helft 2014

Voor het moederdepartement is de vraag om te komen tot een andere wijze van financieren van het SCP dan via projectfinanciering een logische vraag. De eigenaar heeft de afgelopen jaren in zijn optiek steeds gestuurd op verduurzaming van de financiering ten einde te komen tot een stabiele financiële situatie. Het werken door het SCP op projectbasis was volgens hem een te instabiel financieel fundament, met een te groot risico op eventuele tekorten.

[11] Te weten: 1. Leefsituatie en kwaliteit van leven in Nederland; 2. Sociale cohesie: in- en uitsluiting in de Nederlandse samenleving; 3. Veranderende verzorgingsstaat.

Vanaf begin 2014 trekken de directeur SCP en de eigenaar dan ook gezamenlijk op om met ingang van 1 januari 2015 structurele financiering en meerjarig programmeren mogelijk te maken. Het is voor de eigenaar vanzelfsprekend om de andere departementen daarbij te betrekken omdat het SCP voor hen relevante kennisvelden afdekt; eerder is verkend of het SCP in focus moest worden versmald tot een Planbureau voor de zorg maar dat stuitte op veel weerstand en is niet doorgezet.

Om het SCP enerzijds comfort te bieden om de slag naar programmatisch werken te maken, geeft het moederdepartement een garantstelling aan het SCP voor 11 miljoen euro. In 2015 wordt daarvan in totaal circa 6,5 miljoen reeds door VWS zelf gefinancierd (instellingsbudget circa 4,5 miljoen, verstrekte opdrachten circa 2 miljoen).

Er wordt zo ingezet op een tweevoudige strategie om tot structurele financiering van en meerjarige programmering door het SCP te komen: het SCP werkt *bottum-up* vanuit de inhoud, de eigenaar biedt ontwikkelruimte door voor circa 4,5 miljoen garant te staan bovenop de toegezegde inbreng vanuit VWS. Het is tegelijkertijd de opdracht aan het SCP om er voor te zorgen dat die garantstelling niet benut hoeft te worden.

4.3 Gesprekken met departementen – tweede helft 2014

De eigenaar en de directeur van het SCP zetten gezamenlijk een besluitvormend proces in gang met als doel de opdrachtgevers van het SCP te committeren aan een deel van de meerjarige, structurele bijdrage. Op 8 juli 2014 voeren zij gezamenlijk het gesprek met de leden van het SGO hierover, met het doel om te komen tot afspraken 'over het type financiering voor de komende jaren' van het SCP. Ter wille van de zuiverheid van de discussie wordt vooral gesproken over het principe van structurele financiering, om vervolgens op individueel niveau met de departementen door te praten over hun financiële inbreng.

Het resultaat van de bijeenkomst is[12]:

- 'De departementen gaan akkoord met het principe van meer structurele financiering;
- Vanuit VWS zal worden gekomen tot een voorstel voor de financiële invulling, evenals een voorstel voor de spelregels van trekkingsrechten, nazorg en de rol van het moederdepartement in dezen;
- Er zal tijdens een regulier SG overleg worden gesproken over de inhoud van het werkprogramma 2015.'

Conform afspraak voeren de eigenaar en de directeur van het SCP vanaf medio augustus 2014 gesprekken met de individuele departementen om verder invulling te geven aan het principeakkoord van een maand eerder. Basis voor hun voorstel over de omvang van ieders structurele bijdrage is een inschatting aan de hand van drie componenten:

- Een historische component: uitgaven per departement aan SCP-onderzoek gedurende 'de afgelopen jaren';
- Een inschatting van wat er op dat moment aan onderzoeken wordt verwacht;
- De vaste kosten die het SCP heeft aan personeel en data.

[12] Volgens het concept-verslag d.d. 10 juli 2014; het verslag is niet definitief vastgesteld.

Ondertussen worden conform afspraak ook uitgangspunten en spelregels opgesteld ten aanzien van trekkingsrechten. Het begrip 'trekkingsrechten' is gebaseerd op het idee dat departementen zich voor enkele jaren vastleggen voor een bedrag dat volgt uit de drie bovenstaande componenten, en dat vervolgens het afnamerecht geborgd is tot dat toegezegde bedrag. Dit in combinatie met vaste evaluatiemomenten om de tevredenheid over de inhoudelijke en procesmatige resultaten van het meerjarig programmeren en de structurele financiering te toetsen.

Eind 2014 publiceert het SCP haar visiedocument 'Strategische koers 2015 – 2020'. Dit nadat het uitvoerig is besproken met alle departementen en het kabinet. Centraal in het document staan 'drie hoofdvragen' met meerjarige maatschappelijke en beleidsmatige relevantie waarop het planbureau herkenbaar wil zijn als onderzoeksinstituut. Die vragen luiden:

1. Hoe gaat het met de burgers in Nederland: hoe zit hun *leefsituatie* eruit en hoe is de kwaliteit van leven in Nederland te duiden?
2. Wie participeert en op welke wijze: hoe staat het met de *in- en uitsluiting* in de Nederlandse samenleving?
3. Hoe ontwikkelt de positie van de burger zich in de *veranderende verzorgingsstaat*?

4.4 Departementale toezeggingen – eerste helft 2015

In januari 2015 verstuurt de eigenaar van het SCP ter afronding van het proces in de maanden daarvoor aan alle opdrachtgevende departement een voorstel voor hun individuele bijdrage aan de structurele financiering van het SCP over de periode 2015 - 2017. Een maand later zijn de reacties en daarmee de feitelijke toezeggingen van de departementen, met uitzondering van IenM, binnen. De toezeggingen zijn lager dan de voorstellen; zie tabel 1. Zowel de directeur van het SCP als de eigenaar percipiëren de uiteindelijke financiële toezeggingen van de departementen begin 2015 als 'terugtrekkende bewegingen'.

X 1.000	**Gevraagd**			**Toegezegd**		
	2015	**2016**	**2017**	**2015**	**2016**	**2017**
VWS	2.000	1.700	1.300	2.000	1.700	1.300
SZW	1.300	1.300	1.300	1.000	1.000	1.000
OCW	1.300	1.300	1.300	1.025	1.125	1.225
BZK	1.000	1.000	1.000	700	700	700
AZ	300	300	300	300	300	300
IenM	200	200	200	-	-	-
EZ	120	120	120	120	120	120
Totaal	**6.220**	**5.920**	**5.520**	**5.145**	**4.945**	**4.645**

Tabel 1: Overzicht van de gevraagde en toegezegde structurele bijdrage aan de financiering van het SCP.

Ondertussen start het SCP, binnen de kaders van de uitgezette strategische koers, met de voorbereidingen van het werkprogramma 2016. In lijn met het besluit van 8 juni 2014 vindt dit proces voor het eerst plaats op basis van de meerjarige financiële afspraken met de departementen. In het voorjaar van 2015 zijn met alle betrokken departementen afzonderlijke gesprekken gevoerd over de invulling van onderzoek in 2015. De gesprekken dienen tevens om vooruit te kijken naar 2016 en verder. Ook vindt afstemming plaats met de SCP-begeleidingscommissie.

Op 30 juni 2015 wordt de 'Contourennota SCP Werkprogramma 2016' conform de opgestelde 'Spelregels trekkingrechten SCP' (zie paragraaf 4.3) besproken in het coördinerend DG-overleg. Er is veel waardering voor de inhoud. De eerste ervaringen opgedaan met het nieuwe financieringsmodel worden ook besproken, inclusief het meerjarig financieel commitment van de departementen dat lager is dan gehoopt. *'Inmiddels ziet het SCP dat de vraag op dit moment al hoger is dan wat men had toegezegd. Rust in de relatie zou efficiëntie bevorderen en het SCP helpen om een meer programmatisch karakter in het programma te krijgen.'*[13]

4.5 Manifeste problemen – tweede helft 2015

De eigenaar van het SCP concludeert in de zomer van 2015 '… *dat de uitwerking van het principe van (meer) structurele financiering* [zoals afgesproken in de zomer van 2014] *nog niet zodanig zijn uitwerking heeft gehad dat hieruit logischerwijs een meerjarig onderzoeksprogramma kan volgen.'* Deze conclusie vormt de basis voor onderhavig onderzoek.

In het najaar ervaart het SCP bij de verdere uitwerking van het werkprogramma 2016 dat ze '*gemangeld raken tussen de projectsturing en de wens naar programmatische aanpak*.' De capaciteitsplanning levert problemen op. De directeur moet '*nu gewoon nee zeggen tegen projecten waarvan ik vind dat we ze wel zouden moeten doen, maar waar departementen op projectniveau nog geen fiat geven of geld voteren.*'
Bij meerdere departementen komt in de gesprekken een discrepantie naar voren tussen de op hoofdlijnen gemaakte afspraken met de departementale top en de geuite verwachtingen en wensen op directieniveau.

Conform afspraak wordt het werkprogramma 2016 begin november opnieuw besproken in het coördinerend DG-overleg. Ook vindt ondertussen afstemming plaats met andere kennisinstituten en maatschappelijke relevante partners om dubbelingen in de werkprogramma's te voorkomen.

Op 11 december 2015 wordt het SCP-werkprogramma (naar verwachting) besproken in de ministerraad.

[13] Bron: verslag d.d. 22072015

5 Analyse en Conclusies

5.1 Analyse

5.1.1 De invalshoek van de departementen

Bij de meeste departementen is een zekere verbazing en soms ook vermoeidheid te bespeuren over het proces. Het wordt als vanzelfsprekend beschouwd dat op de grote overheidsdomeinen planbureaus nodig zijn. Zonder uitzondering markeren alle departementale gesprekspartners de grote waarde van een integraal en rijksbreed werkend planbureau als het SCP voor Nederland, evenals de waarde en kwaliteit van de SCP-producten. Men erkent het belang voor het beleidsproces van de opgeleverde kennis omtrent maatschappelijke waarde en de toegevoegde waarde van het SCP ten opzichte van het CPB en het PBL.

Men is, om meerdere redenen, eensgezind in de opvatting dat de meerwaarde die het SCP biedt niet bereikt kan worden door het onderzoek te beleggen bij bijvoorbeeld universiteiten of andere kenniscentra. De grote waarde van het SCP is dat het goed is aangesloten op het beleidsproces en 'de Haagse *vibes'* goed aanvoelt. Dat neemt niet weg dat ook de opvatting wordt gehoord dat de beleidsrelevantie van de onderzoeken versterkt mag worden. Een interessante observatie overigens, gelet op het feit dat meer dan 50% van het onderzoeksbudget in de huidige situatie direct opdracht gerelateerd is.

Er is alom waardering voor en vertrouwen in de directeur van het SCP. Hij wordt gezien als een capabel boegbeeld dat in staat is om de gewenste strategisch inhoudelijke relaties met de departementen te onderhouden en te verdiepen. De door hem ingezette lijn van meerjarig programmeren via strategische onderzoekslijnen wordt breed omarmd. Dat dit structurele financiering van het SCP vraagt, wordt door niemand betwist.

Genoemde verbazing en vermoeidheid hebben dan ook veel eerder betrekking op de invulling van de eigenaarsrol door VWS. Vele, zo niet alle gesprekspartners zijn van mening dat VWS de eigenaarsrol in financieel opzicht net zo zou moeten invullen als EZ dat doet ten aanzien van het CPB en IenM ten aanzien van het PBL. Ook hier is sprake van planbureaus die 'van ons allemaal' zijn. Maar de betreffende eigenaren nemen financieel verantwoordelijkheid voor de kennisbasis. Men kan zich niet voorstellen dat op de omvangrijke VWS-begroting hiertoe geen ruimte zou zijn. Het gevoel leeft dat de VWS 'met de collectezak rondgaat' en dat opdrachtgevende departementen moeten betalen voor ondermeer de taakstelling op de instellingsbijdrage die het moederdepartement aan het SCP heeft opgelegd. Ook voelen zij zich verantwoordelijk gemaakt voor de continuïteit van de organisatie SCP. Iets dat ze zien als de verantwoordelijkheid van de eigenaar: 'daar is toch de instellingsbijdrage voor?!'

Nagenoeg alle opdrachtgevende departementen kiezen er daarom voor om hun meerjarige bijdrage voor de periode 2015 - 2017 te blijven koppelen aan reeds ingezette of voorgenomen onderzoeksprojecten voor hun eigen agenda.

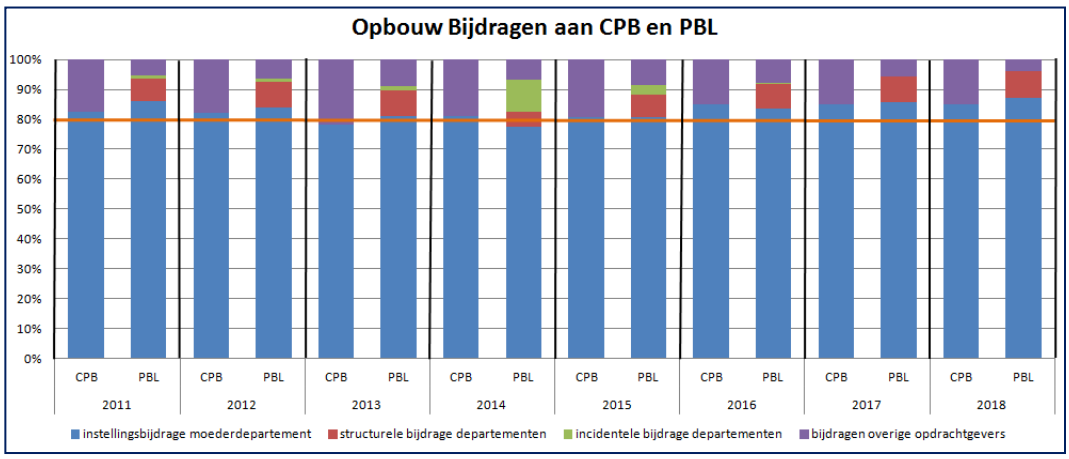
OCW is het enige departement dat voor die periode ook wil investeren in de kennisbasis voor het SCP, tot een bedrag van 0,4 miljoen per jaar. Deze investering heeft tot doel om op het onderwijsdomein tot meer systematisch onderzoek door het SCP te komen.

Doordat de financieringswijze van het SCP niet structureel is opgelost, ervaren veel gesprekspartners dat net als in het verleden in 2015 het inhoudelijke gesprek en het financiële gesprek vaak door elkaar heen lopen. Ook dat voedt de gevoelde vermoeidheid over dit onderwerp.

5.1.2 *Vergelijking met CPB en PBL*

Alle departementale gesprekspartners zijn van mening dat VWS de eigenaarsrol in financieel opzicht net zo zou moeten invullen als EZ dat doet ten aanzien van het CPB en IenM ten aanzien van het PBL. Hoe doen EZ en IenM dat en waarin verschilt dit al dan niet met de invulling door VWS? De volgende grafieken helpen bij de beantwoording[14].

Figuur 1 toont de procentuele opbouw van de financieringswijze van beide planbureaus op basis van merendeels structurele toezeggingen. De oranje lijn markeert de 80%-grens die in de Aanwijzingen voor Planbureaus wordt genoemd als minimaal niveau van begrotingsfinanciering. Die 80% financiering is gericht op het via begroting garanderen van de voor het planbureau vereiste kennisbasis voor de domeinen waar het planbureau voor is.

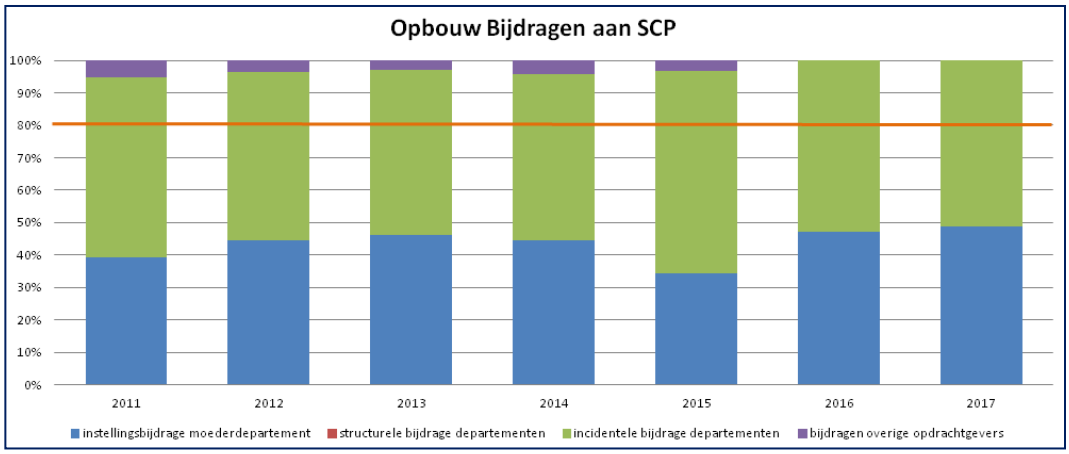


Figuur 1. De procentuele opbouw van de financieringswijze van het CPB en het PBL op basis van merendeels structurele toezeggingen.

De figuur laat zien dat zowel bij het CPB als bij het PBL de instellingsbijdrage van het moederdepartement minimaal even groot is als het minimaal vereiste begrotingsgefinancierde deel. Zowel EZ als IenM financieren als moederdepartement via het instellingsbudget structureel en volledig het verplichte begrotingsdeel van respectievelijk het CPB en het PBL. Het PBL ontvangt daarnaast een structurele financiële bijdrage van BUZA[15] en EZ[16].

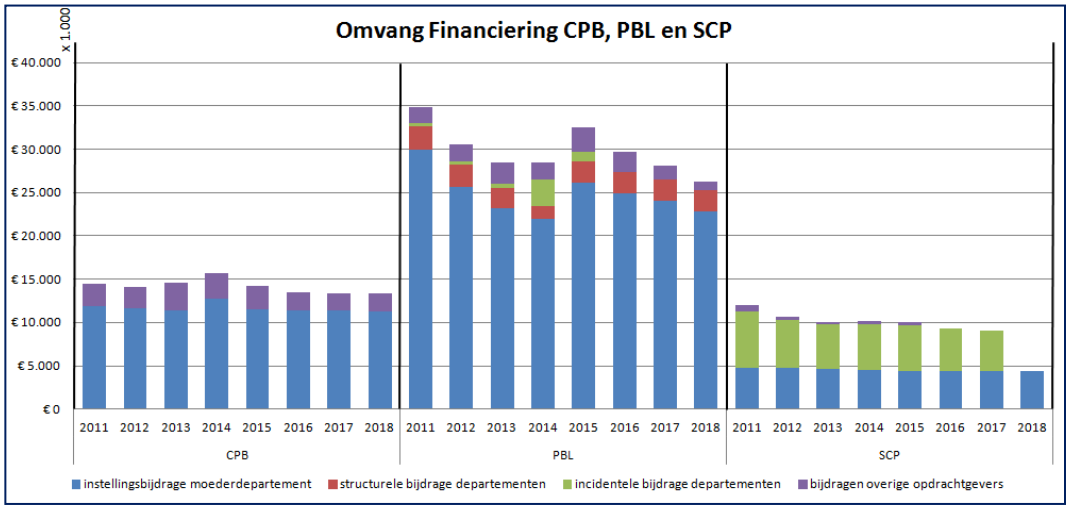
[14] De grafieken zijn gemaakt op basis van informatie aangeleverd door de planbureaus in het najaar 2015.
[15] Vastgelegd in het convenant inzake additionele taken voor het Planbureau voor de Leefomgeving.

Figuur 2 toont dezelfde informatie voor het SCP. De opbouw is gebaseerd op de bedragen die de departementen hebben toegezegd voor de periode 2015 – 2017. De toezeggingen zijn gekoppeld aan reeds ingezette of voorgenomen onderzoeksprojecten van hun eigen agenda. Het betreft dus geoormerkt geld, er is geen sprake van een structurele bijdrage. De opbouw voor 2018 is niet opgenomen omdat er geen ramingen zijn voor dat jaar. Zoals blijkt financiert VWS als moederdepartement via het instellingsbudget structureel circa de helft van het volgens de Aanwijzingen verplichte begrotingsdeel van het SCP.



Figuur 2. De geraamde procentuele opbouw van de financieringswijze van het SCP.

Figuur 3 toont de totale omvang en opbouw van de financiering van de drie planbureaus in miljoenen euro's, en de ontwikkeling ervan in de tijd. De instellingsbijdragen voor 2015 vanuit de diverse moederdepartementen bedraagt voor het CPB € 11,5 miljoen, voor het PBL € 26,2 miljoen en voor het SCP € 4,4 miljoen. De incidentele bijdragen bij het SCP voor de jaren 2015 – 2017 komen overeen met de toegezegde bedragen uit tabel 1.



Figuur 3. De totale omvang, opbouw en ontwikkeling van de financiering van het CPB, het PBL en het SCP.

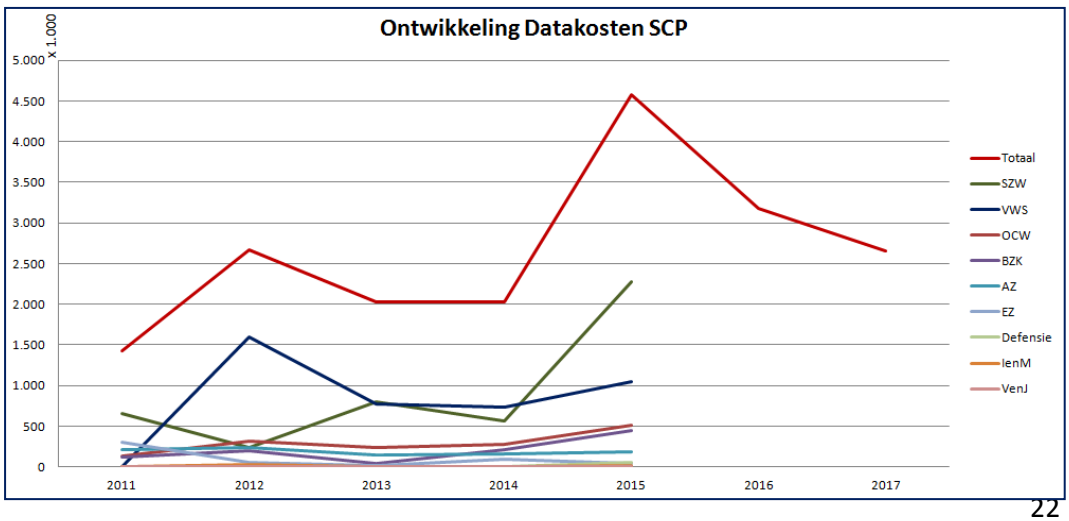
[16] Betreft uitvoering van artikel 9a uit de Natuurbeschermingswet. Dit budget staat structureel op de EZ- begroting.

In aanvulling op bovenstaande laat een vergelijking tussen de planbureaus ook andere verschillen zien. De meest in het oog springende staan op de volgende bladzijde in tabel 2.
Zo is bij de structurele financiering van het CPB geen enkel ander departement betrokken dan EZ als moederdepartement. Bij het SCP zijn er minimaal zeven structureel betrokken bij het rond krijgen van de financiering. Het principe van trekkingsrechten speelt alleen een rol in de strategie richting meerjarige programmering en structurele financiering van het SCP.

2015	CPB	PBL	SCP
Governance			
Moederdepartement	EZ	IenM	VWS
Portefeuillehouder eigenaar	Loco SG	SG	pSG
Programmering			
Meerjarig programmeren	Ja	Ja	Begin
Principe van trekkingsrechten	Nee	Nee	Ja
Financiering			
Aantal departementen structureel	-	2 (EZ en BUZA)	7 (VWS, OCW, SZW, BZK, AZ, IenM, EZ)
Aantal departementen incidenteel	-	2 (IenM en EZ)	2 (VenJ, DEF)
Ontwikkeling datakosten	Stabiel	Stabiel	Sterk fluctuerend

Tabel 2. Overzicht van de meest kenmerkende verschillen tussen de drie planbureaus op het gebied van governance, programmering en financiering (in aanvulling op de figuren 1, 2 en 3).

De datakosten behoeven bijzondere aandacht. Daar waar de ontwikkeling van de datakosten van het CPB en PBL betrekkelijk stabiel zijn, laten de datakosten van het SCP door de jaren heen een wisselend beeld zien. Zie figuur 4. De reden hiervoor is een fluctuatie in de gewenste data-intensieve onderzoeken door de departementen. De data-inkoop van de SCP bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor deze meer kwalitatieve onderzoeken is daarnaast duurder dan voor de andere planbureaus omdat het verzamelen ervan door het CBS arbeidsintensiever is. Vandaar de pieken in 2012 vanwege onderzoek voor VWS en in 2015 vanwege onderzoek voor SZW.



Figuur 4. De ontwikkeling van de datakosten van het SCP. De prognose voor 2016 en 2017 is gebaseerd op opdrachtbrieven van departementen, verhoogd met een vaste component voor aan te schaffen SCP-data van € 1 miljoen; zie ook de begroting van het SCP 2016 – 2020 in paragraaf 6.1.

5.1.3 De urgentie van het vraagstuk

Het gegeven dat de eigenaar van het SCP niet de volle omvang van het begrotingsgefinancierde deel voor zijn rekening neemt door middel van het instellingsbudget is naar de letter van de Aanwijzingen mogelijk. In de toelichting op Aanwijzing 10 staat namelijk dat de planbureaus een jaarlijks vast budget ontvangen 'uit de departementale begrotingen van één of meer ministeries'. Voorwaarde daarbij is wel dat dit geld inhoudelijk ongeclausuleerd is en niet direct opdracht gerelateerd.

De kwestie is echter dat het sinds de zomer van 2014 doorlopen proces om te komen tot structurele financiering van het SCP geen doorbraak heeft gebracht. Net als in voorgaande jaren blijft de financiering van het SCP de komende jaren voor een groot deel gebaseerd op projectfinanciering met een zekere omzetgarantie. En daarmee wordt niet voldaan aan de invulling zoals vereist in de Aanwijzingen.

Zowel richting de Tweede Kamer als in de toelichting bij de Aanwijzingen is door twee opeenvolgende kabinetten aangegeven dat de gewenste financiële grondslag noodzakelijk is voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid en de continuïteit van de productie van de planbureaus. Door de uitkomst van het financieringsproces staan voor het SCP beide aspecten onder druk. De actuele problemen bij de capaciteitsplanning voor 2016 (zie paragraaf 4.5) is hier een concrete uiting van.

De uitkomst van het financieringsproces heeft ook directe invloed op de ingezette ontwikkeling richting meerjarig programmeren. Het jaar 2015 wordt door alle betrokkenen gekarakteriseerd als 'een overgangsjaar' in de financieringsgrondslag van het SCP. Het is zorgwekkend om te moeten constateren dat juist in dit overgangsjaar de omvang van het begrotingsgefinancierde deel van het SCP zich de verkeerde kant op ontwikkelt. Was in de voorgaande jaren de verhouding 'begrotingsgefinancierd : incidenteel gefinancierd' ongeveer 45 : 55, nu is er sprake van een verhouding van 35 : 65 (in plaats van de vereiste 80 : 20).

Deze daling wordt veroorzaakt door twee aspecten:

1. Als gevolg van een taakstelling is de structurele instellingsbijdrage van het moederdepartement in 2015 € 120.000 lager dan in 2014;
2. De incidentele bijdrage van departementen is in 2015 ruim € 2,8 miljoen hoger dan in 2014. Dat hangt voor een groot deel samen met een stijging van datakosten vanwege een SCP-onderzoek voor SZW; zie ook figuur 4 in paragraaf 5.1.2.

Hiermee wordt duidelijk hoe instabiel de huidige financieringswijze van het SCP is. Het gevaar is niet ondenkbaar dat zonder een adequate interventie in 2016 het proces van meerjarige onderzoeksprogrammering door het SCP als nationaal planbureau en de financiering ervan verder stagneert of vastloopt.

5.1.4 *Meerjarig programmeren, niet alleen een kwestie van geld*

Zoals eerder aangegeven, zijn de departementale gesprekspartners van mening dat VWS als moederdepartement van het SCP de financiering van het 80%-begrotingsdeel voor haar rekening moet nemen en zo de vereiste kennisbasis moet verzekeren. Daarmee wordt de invulling van de financiële grondslag van het planbureau (nagenoeg) gelijk aan die van het CPB en PBL. De eigenaar is daarentegen van mening dat het SCP als rijksbreed werkend planbureau zowel inhoudelijk als in positie aan kracht wint als zij door meerdere departementen structureel financieel wordt ondersteund.

Het is echter maar de vraag of daarmee voldoende waarborg wordt gerealiseerd dat het SCP en betrokken departementen gezamenlijk succesvol zullen zijn in het proces van meerjarig onderzoeksprogrammering. Reden om hieraan te twijfelen is een jarenlange, diepe vertrouwdheid van alle betrokkenen met het SCP als projectorganisatie die in belangrijke mate vraaggestuurd werkt.

Toelichting

De financiële situatie van het SCP is al lang een punt van zorg en discussie; een van de gesprekspartners verwees in dit verband zelfs naar het midden van de jaren tachtig. Staatsraad Roes schrijft in 2008: *'… geconstateerd dat het SCP beschikt over een relatief klein budget dat bovendien relatief omvangrijk is gekort in het kader van voorgaande taakstellingen …', om tevens op te merken: 'Om de onderzoekscapaciteit toch op sterkte te houden heeft het SCP een substantieel aantal externe opdrachten aanvaard ter grootte van nagenoeg de helft van het budget*.'

De verwerving van de aanzienlijke hoeveelheid opdrachten is door de jaren heen een noodzakelijke (en door het SCP wellicht deels ook gewenste) bestaansvoorwaarde geworden voor het SCP. Met als gevolg dat de begroting van het SCP jarenlang een optelsom is geweest van toegezegde bedragen op basis van verstrekte departementale opdrachten, met als netto resultaat zowel forse overschotten als tekorten.

Het is overigens niet zo dat sinds 2007 geen acties zijn ondernomen om de inhoudelijke en financiële positie van het SCP te versterken. Weliswaar zijn vanuit de kabinetten Balkende IV en Rutte I taakstellingen opgelegd[17], maar het kabinet Balkenende IV besloot in 2009 ook om de formatie van het SCP uit te breiden van 61 fte naar 81 fte om zo de aanwezige kennisbasis te stabiliseren. Bovendien heeft de eigenaar in juli 2012 aangegeven dat het SCP buiten de taakstellingen op de kennisinstituten zou worden gehouden[18]. Daarnaast heeft de eigenaar in datzelfde overleg toegezegd de financiële positie van het SCP vanaf 2014 structureel op te hogen met € 1 miljoen[19]. En heeft hij zoals in paragraaf 4.2 aangegeven een garantstelling afgegeven aan het SCP ter grootte van € 11 miljoen.

[17] Overigens zijn die taakstellingen door de eigen eigenaar ook opgelegd aan het CPB en PBL en kan betoogd worden dat de taakstellingen voor de Planbureaus tevens gezien moeten worden in het licht van de reductie destijds van de beleidskernen met 25%.
[18] Bron: Notitie 'Naar een duurzame financiering van het SCP' (2014)
[19] Idem.

Deze besluiten en acties hebben door de jaren heen niet het gewenste resultaat opgeleverd.
Een belangrijke oorzaak daarvan is dat bij het besluit van het kabinet Balkenende IV om de kennisbasis van het SCP structureel te versterken met 20 fte, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet is aangegeven hoe de financiering ervan toekomstvast geregeld zou worden. Ook is bij de Aanwijzing in 2012 niet nader afgesproken hoe de ontwikkeling richting 2015, als jaar waarin gelijkschakeling van de financieringsopzet SCP aan die van CPB en PBL in zou moeten gaan, zou plaatshebben. Dit heeft zijn doorwerking in de huidige problematiek.

De jarenlange noodzakelijke projectverwerving door het SCP is naar onze inschatting bepalend voor de huidige, overheersende wijze van denken ten aanzien van de positie en rol van het SCP. In onze gesprekken met de betrokken departementen is met betrekking tot SCP-onderzoek meerdere malen de opvatting te horen: 'wie betaalt, bepaalt'. En daar waar opdrachtgevende DG's de ontwikkelde strategische onderzoekslijnen van het SCP inhoudelijk steunen, zetten directies ten aanzien van de concrete inzet van het planbureau geregeld in op hun eigen, bekende onderzoeksprojecten. Ook het gegeven dat nagenoeg alle meerjarige toezeggingen begin 2015 gekoppeld zijn aan reeds ingezette of voorgenomen onderzoeksprojecten past beter bij de zienswijze op het SCP als een opdrachtnemend onderzoeksbureau dan op de zienswijze van het SCP als een rijksbreed en onafhankelijk werkend planbureau dat gepositioneerd is om integrale, beleidsrelevante toegevoegde waarde te creëren langs de weg van meerjarig programmeren.

Maar ook binnen het SCP speelt de jarenlange insteek van projectverwerving de transitie richting meerjarig programmeren parten. Zo is bijvoorbeeld binnen het SCP de opvatting gehoord 'Wij zijn een projectorganisatie'. En de poging van de directeur om te komen tot meerjarige programmering en structurele financiering zou 'extra werk genereren dat bovenop het huidige werk komt'. Zijn rondgang langs de departementen wordt intern SCP blijkbaar soms nog gelabeld als het verwerven van nieuwe opdrachten in plaats van de opmaat tot een andere positionering en rolopvatting.

Meerjarig programmeren

De omslag die het SCP maakt naar meerjarig strategisch programmeren is van grote betekenis. Het heeft, bezien vanuit de dynamiek rond een projectmatig opererend SCP, voor alle betrokkenen zowel inhoudelijke, procesmatige als relationele gevolgen.

De inhoudelijke gevolgen tekenen zich met het opstellen van de Strategische Koers 2015 – 2010 en werkplan 2016 af. Vanuit een aantal nationale en internationale sociale en culturele ontwikkelingen heeft het SCP in interactie onder andere met departementen en de Begeleidingscommissie drie strategische onderzoekslijnen geformuleerd die meerjarige maatschappelijke en beleidsrelevantie hebben en inhoudelijk de waan van de dag overstijgen[20]. Alle departementale en niet-departementale onderzoeken die de komende jaren worden gefinancierd vanuit het beoogde 80%-begrotingsdeel moeten binnen dit strategisch kader vallen[21].

[20] Zie voetnoot 11.
[21] Uit de toelichting bij Aanwijzing 10: 'Uit dit begrotingsgefinancierde budget worden onder meer de verzoeken afkomstig van de Staten-Generaal gefinancierd. Ook opdrachten die verstrekt worden voor een langere periode en die zijn gefinancierd door middel van structurele gelden vanuit de begroting van decentrale overheden worden als begrotingsgefinancierde werkzaamheden gezien.'

Dit betekent dat departementale onderzoeksverzoeken die niet te plaatsen zijn binnen het strategische onderzoekskader vallen binnen het extern gefinancierde deel, waarvoor departementen separaat moeten betalen. De ruimte voor onderzoek buiten het strategisch kader is echter beperkt omdat in de Aanwijzing de ruimte voor externe financiering is beperkt tot maximaal 20% van het totale budget.

Werken via meerjarige programmering betekent dus dat de rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen veranderen. Departementen hebben minder zeggenschap over de inzet van de onderzoekscapaciteit van het SCP. Er wordt van hen een omslag in denken gevraagd: het gaat niet meer om onderzoeksopdrachten maar om onderzoekswensen. Tegelijkertijd moet het SCP vanzelfsprekend responsieve relaties onderhouden met de departementen. Anders wordt het onmogelijk om haar meerwaarde ten opzichte van andere kennisinstituten, het gevraagd en ongevraagd uitvoeren van daadwerkelijk beleidsrelevant onderzoek, waar te maken.

Een belangrijke manier om die responsieve relaties (verder) te ontwikkelen en te verzakelijken is door uitvoering van een aantal procesmatige 'spelregels' zoals die ook bij andere planbureaus bestaan en waaraan alle betrokkenen zich committeren. De belangrijkste daarvan zijn:

- Tweemaal per jaar organiseert het SCP een DG-overleg
    - Het eerste DG-overleg vindt plaats in juni. In dit overleg bespreken de directeur SCP en de DG's de gewenste hoofdlijnen van SCP-onderzoek voor het volgend jaar.
    - Het tweede DG-overleg vindt plaats in oktober over het werkprogramma van het SCP en de concrete onderzoeksprogrammering van het volgend jaar (daarbij rekening houdend met meerjarige doorlopende onderzoeksprojecten).

- Ter voorbereiding van beide DG-overleggen voert het SCP voor input de dialoog met de individuele departementen. Ter voorbereiding van het DG-overleg in oktober is dit (ook) op directieniveau. De bevindingen van deze gesprekken legt het SCP neer in een notitie waarin de behoeften vanuit de directies aangegeven staan en worden vertaald in de onderzoeklijnen voor het komende jaar (met een verduidelijking per departement).

- De departementen stemmen intern de onderzoekswensen voor het SCP af (op SG en DG niveau). De verantwoordelijkheid voor deze interne afstemming, om consistentie te borgen tot op directieniveau, ligt bij de departementen.

Een deel van deze activiteiten is al opgestart. De mindset van het samenspel is echter nog niet helemaal goed gelijklopend. Dit duidt een veranderkundige opgave.

Veranderkundige opgave

Het realiseren van Aanwijzing 10 inzake de financiële grondslag van het SCP in combinatie met de overgang naar meerjarig programmatisch onderzoek door het planbureau vraagt veel meer dan een financieel sluitende oplossing alleen. In feite is er sprake van een transitie.

In navolging van o.a. Van Dongen kenmerken we transities hier als '*… het toepassen van oplossingen uit een ander gekend systeem. De spelregels worden veranderd, er komt een wezenlijk andere manier van organiseren. Het is niet nieuw, het bestaat al elders maar je moet die manier van organiseren dan wel overnemen*.'

Met de overgang naar structureel financieren van en meerjarig programmeren door het SCP veranderen de spelregels. De spelregels op zich zijn allang bekend vanuit de invulling van de planbureaufunctie door het CPB en PBL. Het is niet nieuw, het bestaat al elders maar het vraagt sturing en tijd om die manier van organiseren over te nemen op de sociaal-culturele beleidsdomeinen.

Belangrijke veranderkundige opgaven bij deze transitie zijn:

1. Het SCP moet zich doorontwikkelen naar een planbureau dat, meer dan nu het geval is, een agenderende en ongevraagd adviserende rol inneemt. Het meer verrichten van verkenningen voor de allereerste fase van de beleidscyclus kan hier een uiting van zijn. Het betekent tevens dat de directeur zich vooral richt op de strategisch inhoudelijke doorontwikkeling van het programma, het bijbehorende relatiemanagement en boegbeeld is van de veranderopgave. De aandacht van het overig management zal moeten uitgaan naar het organisatorisch inbedden van de gewenste programma-aanpak.

2. Meerjarig programmatisch onderzoek vraagt mogelijk van een aantal onderzoekers een andere inhoudelijke oriëntatie, attitude en/of vaardigheden. Het kan betekenen dat soms jarenlang gekoesterd en gewaardeerd 'eigen onderzoek' afloopt. Goede strategische onderzoekslijnen helpen hierbij omdat ze intern disciplineren.

3. De organisatie van het SCP moet worden versterkt. Naast de reeds in gang gezette versterking van een aantal staftaken ligt een doorontwikkeling van sectorhoofden naar sectormanagers voor de hand, inclusief delegatie van financiële bevoegdheden gekoppeld aan het programma door het topmanagement. Daarnaast verdient generatiemanagement aandacht, met name ook met betrekking tot verjonging van het personeelsbestand.

4. Departementen worden op DG-niveau betrokken bij de ontwikkeling van strategische onderzoekslijnen en bij de contouren van het werkprogramma. Dat vraagt binnen ieder departement dat de kenniscoördinatie op orde is. Dit gaat verder dan interne afstemming. Het vereist gecoördineerde intradepartementale besluitvorming op zowel inhoud als financiën. Dit kan betekenen dat directies eigen onderzoeksparels moeten loslaten (tenzij ze in het 20%-deel 'incidenteel gefinancierd' kunnen worden geplaatst).

Een succesvolle transitie naar meerjarig programmeren door het SCP start bij het besef dat rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen wijzigen. En het vraagt om een dynamiek waarin bijvoorbeeld het vertrouwen kan groeien dat de eigen departementale onderzoeksbehoefte binnen de strategische onderzoekslijnen van het SCP goed invulling krijgt. Een stabiele financiering van de kennisbasis is hierbij randvoorwaardelijk.

5.2 Conclusies

Samenvattend concluderen we:

1. Alle (betrokken) departementen beoordelen het SCP als een gewaardeerd planbureau dat een belangrijke rol speelt bij het duiden van sociale, culturele, maatschappelijke ontwikkelingen en bij het voeden van de beleidscyclus. Ook wordt de inhoudelijke meerwaarde van meerjarig programmering voor het onderzoek gedeeld, evenals de relevantie van structurele financiering. Daarnaast is er bij alle departementen veel vertrouwen in de ontwikkeling van en de relatie met het SCP mede dankzij de statuur van de directeur.

2. Over de periode 2015 – 2017 is de invulling van de financiële grondslag van het SCP niet in lijn met de Aanwijzing waarin gesteld wordt dat de werkzaamheden die een planbureau uitvoert minimaal 80% begrotingsgefinancierd is en maximaal 20% extern gefinancierd is. De 80%-financiering is gericht op het via begroting garanderen van de voor het planbureau vereiste kennisbasis voor de domeinen waar het planbureau voor is. 'De basis op orde' is de verantwoordelijkheid van de eigenaar.

3. Het proces om te komen tot de vereiste financiële grondslag kan niet los worden gezien van de ingezette beweging tot een meerjarige onderzoeksprogrammering. Het gevaar bestaat dat zonder een adequate interventie in 2016 het proces van meerjarige onderzoeksprogrammering door het SCP als nationaal planbureau en de financiering ervan verder stagneert of vastloopt.

4. De overgang naar meerjarig programmeren moet opgevat worden als een transitie waarin voor alle betrokkenen de rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen veranderen. Het SCP ontwikkelt zich van een projectmatig werkende opdrachtnemer van onderzoek naar een planbureau dat voor het onderzoeksprogramma *in the lead* is, responsief is op onderzoekswensen en een agenderende en ook ongevraagd adviserende rol inneemt. Het zal enkele jaren duren voordat de gewenste interactie goed vorm krijgt, mede ook omdat SCP onderzoek doet dat voor veel departementen relevant is.

5. De transitie naar meerjarig programmeren kent belangrijke veranderkundige opgaven. Die raken niet alleen de organisatie van het werk maar kan bijvoorbeeld voor onderzoekers bij het SCP ook betrekking hebben op de eigen inhoudelijke oriëntatie, attitude en/of vaardigheden. Het kan betekenen dat soms jarenlang gekoesterd en gewaardeerd 'eigen onderzoek' afloopt. Ook de kenniscoördinatie zal op veel betrokken departementen intern veel sturender moeten zijn. De transitie naar meerjarig programmeren betekent ook dat met een andere bril naar de financieringsproblematiek moet worden gekeken. Aangezien het gaat om het hanteren van een ander mentaal model en het veel partijen betreft, is het verstandig om de deze transitie te laten begeleiden.

6. Het succesvol afronden van de nog prille transitie vraagt om een dynamiek waarin bijvoorbeeld het vertrouwen kan groeien dat de eigen departementale onderzoeksbehoefte binnen de strategische onderzoekslijnen van het SCP goed invulling krijgt. Een stabiele financiering van de kennisbasis is hierbij randvoorwaardelijk.

Het volgende hoofdstuk gaat in op die stabiele financiering.

6 Stabiele financiering van het SCP

Stabiele meerjarige financiering van de kennisbasis is een belangrijke randvoorwaarde om de ruimte te creëren die nodig is voor de gezamenlijke ontwikkeling en uitvoering van meerjarige onderzoeksprogrammering die voorziet in de behoeften van departementen en het SCP tevens aanzet tot ook ongevraagd verkennend onderzoek. Daarbij is het belangrijk om dat financieringsvraagstuk met nieuwe ogen te bekijken.

In het tot nu toe doorlopen proces om te komen tot structurele financiering van het SCP speelden op de achtergrond de principes en spelregels van financiering op projectbasis een belangrijke rol. Zo snijdt de opvatting 'wie betaalt, bepaalt', hout binnen de context van acquireren en verstrekken van opdrachten voor onderzoeksprojecten. Binnen de context van meerjarig programmeren en structureel financieren verliest ze echter sterk aan relevantie. Ook het hanteren van het begrip 'trekkingsrechten' werkte, de goede bedoelingen ten spijt, min of meer zo uit. Trekkingsrechten voeden het beeld dat de financier recht heeft op de inhoudelijke onderzoekssturing. Het begrip past echter niet binnen de context van en het vocabulaire dat hoort bij meerjarig programmeren door een planbureau.

Stabiele meerjarige financiering van het SCP kent twee pijlers: de omvang van de structurele financiering (paragraaf 6.1) en de wijze waarop die omvang bijeen wordt gebracht (paragraaf 6.2).

6.1 Omvang van de financiering

De omvang van de financiering van het SCP was tot 2015 gebaseerd op de som van de instellingsbijdrage en de toegezegde projectfinanciering. En dat is voor de komende jaren feitelijk nog steeds de benaderingswijze, doordat nagenoeg alle opdrachtgevende departementen er voor kiezen om hun meerjarige bijdrage voor de periode 2015 - 2017 te koppelen aan reeds ingezette of voorgenomen onderzoeksprojecten. De instellingsbijdrage van circa € 4,5 miljoen alleen is te weinig om de continuïteit van de kennisbasis voor het SCP te garanderen. Deze onzekerheid wordt door de eigenaar (gedeeltelijk) afgedekt met een garantstelling van € 11 miljoen. Overigens wordt, ook omdat de opgave is de garantstelling niet te hoeven aanspreken, deze garantstelling binnen het SCP vooral als financieel plafond gepercipieerd.

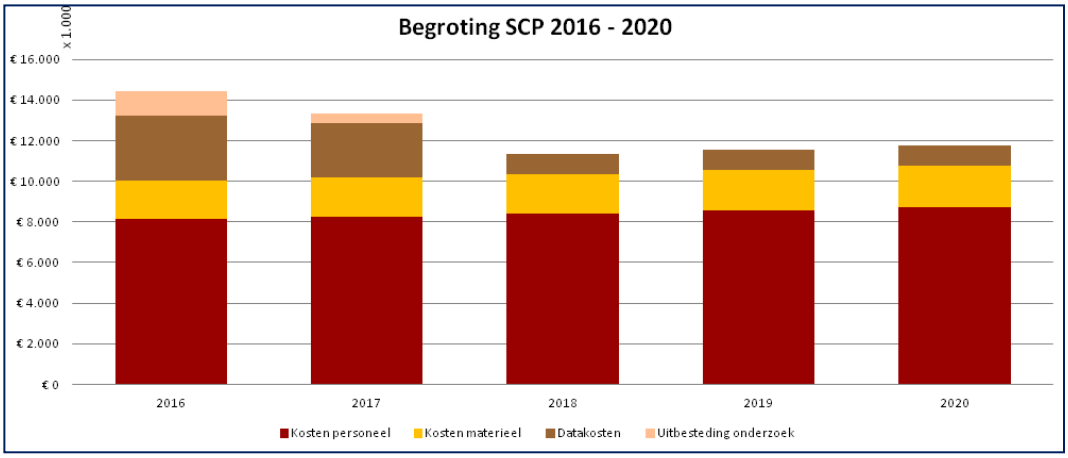
Bij het CPB en het PBL is de benaderingswijze anders. Zij zijn verzekerd van structurele toegezegde bedragen die passen bij wat nodig is voor het goed functioneren van de organisatie[22]. Naast borging van 'de continuïteit van productie' zoals benoemd in de Aanwijzingen is het effect ook dat de focus binnen de planbureaus vooral uit kan gaan naar hun primaire inhoudelijke taak. In de gesprekken over onderzoeksprogrammering is de vermenging van inhoud en geld nauwelijks aan de orde en duidelijk anders dan in gesprekken die het SCP momenteel hierover voert met departementen.

[22] Overigens wordt in de toelichting bij Aanwijzing 10 opgemerkt dat een zoveel mogelijk stabiele financieringstructuur geen garantie betekent ' … dat de planbureaus te allen tijde gevrijwaard zullen zijn van bijstelling van het budget of van taakstellingen voor het budgetgefinancierde gedeelte.'

Zowel voor het CPB als voor het PBL geldt, volgens hun eigen informatie, dat ze geen verleden kennen waarin bij andere departementen is gecollecteerd voor de basisfinanciering.

Het is verstandig om ook voor het SCP uit te gaan van een reële raming van de kosten die het als volwaardig, rijksbreed werkend planbureau moet maken. Uitgangspunt is daarbij afdekking van het brede inhoudelijke kennisveld van het SCP. Die is door het kabinet Balkenende IV bekrachtigd op een omvang van 81 fte.

Op verzoek van ABDTOPConsult heeft het SCP een begroting op kostenbasis opgesteld voor de periode 2016 – 2020, uitgaande van deze vaste formatie. Die begroting is inclusief toelichting opgenomen in bijlage 3. Figuur 5 laat de begroting zien op basis van totalisatie op de kostenplaatsen. De begroting is in grote lijnen op zijn merites getoetst en moet vooral worden gezien als een goede indicatie. Vergelijking met figuur 3, waarin voor het SCP voor de periode tot 2019 de verwachte inkomsten staan op basis van projectfinanciering, geeft een indicatie van mogelijke tekorten op langere termijn.



Figuur 5. SCP-begroting voor de periode 2016 – 2020, uitgedrukt in totalen van de (hoofd)kostenplaatsen.

De datakosten voor 2016 en 2017 zijn gebaseerd op de opdrachtbrieven van de departementen, verhoogd met een vaste component voor aan te schaffen SCP data. Die vaste component is bedoeld voor de datakosten die samenhangen met stabiele meerjarige projecten en heeft een omvang van circa € 1 miljoen. Er wordt in deze begroting vanuit gegaan dat datakosten die samenhangen met 'overafname' vanwege specifiek onderzoek zullen worden versleuteld met de betreffende departementen[23]. Aangezien eventuele uitzonderlijke datakosten vanaf 2018 nu nog niet bekend zijn, is vanaf dat jaar de vaste component opgenomen.

Zoals aangegeven is deze begroting gebaseerd op een vaste formatie van 81 fte. Daarmee is niet gezegd dat deze omvang maximaal passend is voor de kennisbasis die het SCP rijksbreed te vervullen heeft. Dat is in dit onderzoek niet verkend. Wel is gebleken dat in de optiek van sommige departementen de bezetting van enkele kennisdomeinen binnen het SCP momenteel fragiel is. Het is echter niet ondenkbaar dat via een interne herschikking van de bezetting op basis van de geformuleerde strategische onderzoekslijnen deze kwetsbare posities versterkt kunnen worden.

[23] Conform de gang van zaken tussen PBL en EZ met betrekking tot mestbeleidonderzoek.

Daarbij is tevens aan te bevelen om bij deze interne doorontwikkeling een efficiencyanalyse te doen, vanuit de veronderstelling dat er bij projectaansturing mogelijk snijverliezen ontstaan die bij programmatisch werken minder spelen. De keuze om de begroting nu te baseren op een vaste formatie van 81 fte is in dit onderzoek vooral een pragmatische keuze geweest: de ordegrootte lijkt in de praktijk passend.

Op basis van de gepresenteerde begroting wordt het bedrag dat overeenkomt met wat in de Aanwijzingen wordt omschreven als 'minimaal 80% begrotingsgefinancierd' gesteld op € 12 miljoen. Dat is iets hoger dan de begroting voor de jaren 2018 – 2020 aangeeft, waardoor er ruimte ontstaat voor bijvoorbeeld transitiekosten die samenhangen met de interne veranderopgave van het SCP (zie paragraaf 5.1). Tellen we daarbij op de maximaal 20% extern gefinancierde ruimte, dan bedraagt de totale omvang van het SCP-budget maximaal € 15 miljoen.

Natuurlijk kan er voor gekozen worden om het 80%-begrotingsgefinancierde minder dan de ingeschatte € 12 miljoen te laten zijn. Dit betekent dan wel dat er fundamentele keuzes moeten worden gemaakt, bijvoorbeeld door te kiezen voor een positionering van het SCP waarbij het planbureau zich beperkt tot de jaarlijks strikt (bij wet) vereiste producten of door het anderszins sleutelen aan de kennisbasis. Daarbij moet wel worden bedacht dat:

- Dit haaks staat op het besluit van het kabinet Balkenende IV om ten tijde van personele bezuinigingen het SCP juist structureel te versterken met 20 fte tot de huidige formatie.
- In dat geval de verkennende en agenderende rol, die juist bij planbureaus past, onvoldoende kan worden ingevuld.
- Dan ook de taak zoals verwoord in het standpunt van het kabinet Balkenende IV, te weten een kennisinstituut dat ten behoeve van het kabinet de gevolgen van beleid voor de lange termijn monitort en de actuele gevolgen van beleid in kaart brengt, beperkt kan worden uitgevoerd.
- Dit niet is wat de geraadpleegde SG's en DG's wensen. Zij waarderen de huidige producten, de breedte en integraliteit, en zien daar een grote meerwaarde in. Ook wordt soms gepleit voor een robuustere bezetting binnen het SCP op bepaalde thema's en voor nieuw onderzoek, zoals ten behoeve van onderwijs.
- De huidige maatschappelijke dynamiek noodzaakt tot structurele hoogstaande inhoudelijke voeding van de beleidscyclus op het sociaal-culturele domein. Veel gesprekspartners verwachten dat andere kennis- en onderzoeksinstellingen de beleidscyclus in kwalitatief opzicht veel minder goed zullen voeden dan dat het SCP nu doet.

Er wordt dan ook niet gepleit voor deze beperking.

6.2 Financieringsmodellen

Er zijn verschillende manieren denkbaar waarlangs de financiering van het bedrag van € 12 miljoen kan worden opgebouwd. Niet alle manieren zijn echter geschikt. Het is belangrijk om een zo stabiel mogelijke opbouw te kiezen om ruimte te geven voor de eerder besproken transitie. En er moet voldaan worden aan de eis uit de Aanwijzingen dat er sprake is van minimaal 80% begrotingsfinanciering.

Figuur 6 toont vijf financieringsmodellen, namelijk:

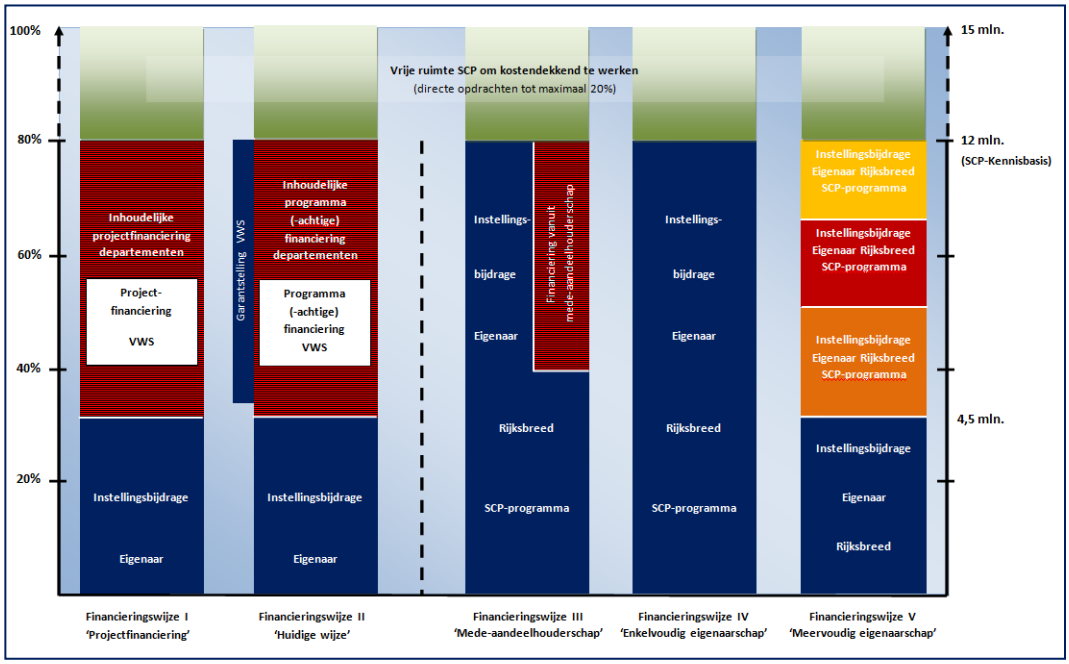
I. *Projectfinanciering*
Grondslag is de actuele (afbouwende) instellingsbijdrage van de begroting van de eigenaar ter grootte van circa € 4,5 miljoen plus (voor het grootste deel) financiering vanuit meerdere departementen voor jaarlijks opgedragen projecten. Dit is hoe het tot eind 2014 functioneerde.

II. *Financiering volgens de huidige wijze*
Grondslag is de actuele (afbouwende) instellingsbijdrage van de begroting van de eigenaar ter grootte van circa € 4,5 miljoen plus (voor het grootste deel) financiering vanuit meerdere departementen, met wens tot en soms ook gerealiseerde meerjarige afspraken over budget, gekoppeld aan daarvoor te verlenen opdrachten in de vorm van projecten. Garantiestelling door de eigenaar is geplafonneerd op een bepaald niveau.

III. *Mede-aandeelhouderschap*
Grondslag is een vaste, substantiële instellingsbijdrage van de begroting van de eigenaar. Een ander departement heeft structureel op de eigen begroting programmagelden gereserveerd staan voor het SCP, die jaarlijks aanvullend worden overgeboekt waardoor de noodzakelijke financiële middelen voor de afgesproken taak en formatieve omvang beschikbaar zijn. Het betreft inhoudelijk ongeclausuleerde middelen. Dit is de huidige PBL-financieringswijze.

IV. *Enkelvoudig eigenaarschap*
Grondslag is een vaste instellingsbijdrage van de begroting van de eigenaar ter grootte van de noodzakelijke financiële middelen voor de afgesproken taak en formatieve omvang. Dit is de huidige financieringswijze van het CPB.

V. *Meervoudig eigenaarschap*
Grondslag is een vaste instellingsbijdrage van meerdere eigenaren vanuit verschillende departementale begrotingen dekkend op de taak en formatieve omvang.



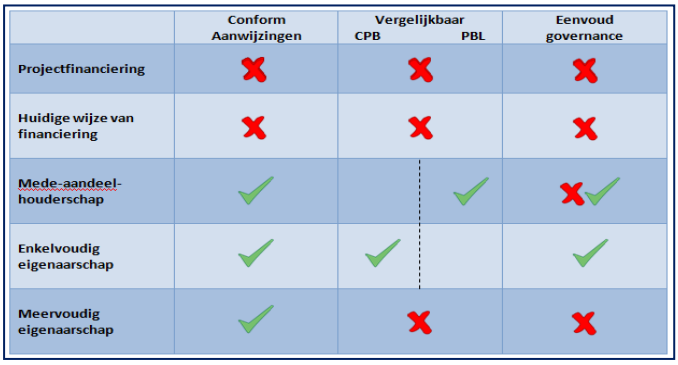
Figuur 6. Vijf denkbare financieringsmodellen voor het SCP. Niet alle opties passen bij de eisen uit de Aanwijzingen of bieden voldoende stabiliteit aan de inganggezette transitie naar meerjarig programmeren.

Opties I en II zijn financieringswijzen die passen bij de oude wijze van kijken naar het SCP als opdrachtnemend onderzoeksbureau. Het is geen stabiele financiële basis voor een planbureau. Bovendien wordt niet voldaan aan de 'minimaal 80%-begrotingseis' uit de Aanwijzingen als waarborg voor inhoudelijke onafhankelijkheid en continuïteit.

Opties III, IV en V voldoen wel aan de begrotingseis uit de Aanwijzingen. Optie III is hoe de financieringswijze van het PBL als rijksbreed werkend planbureau momenteel wordt ingevuld, optie IV is de financieringswijze van het CPB. Gezien de ervaringen kunnen beide opties ook als een stabiele vorm van financiering worden bestempeld; figuur 1 uit paragraaf 5.1.2 onderstreept dit. Complicerend bij variant III is wel dat voor het SCP erg veel departementen in de aandeelhoudersrol te plaatsen zijn.

Optie V is een nieuwe maar niet geheel ondenkbare variant. De gedachte achter deze mogelijkheid is dat de departementen waarvan de beleidsvelden het meest verweven zijn met de onderzoeksdomein van het SCP gezamenlijk het eigenaarschap vervullen. Dit betekent onder andere dat op hun departementale begrotingen een steeds terugkerende instellingsbijdrage voor het SCP staat gereserveerd die niet gekoppeld is aan daarvoor te verrichten projecten.

Deze optie kent echter nadelen. Allereerst is ook tijdens de gesprekken opgemerkt dat 'gedeelde verantwoordelijkheid' in de praktijk vaak uitpakt als 'geen verantwoordelijkheid'. Een organisatie met meerdere eigenaren heeft uiteindelijk geen eigenaar. Terwijl het SCP gezien de ontwikkeling waar zij voor staat juist gebaat is bij een eigenaar die (kritisch) betrokken is. Bovendien wordt de transitie naar meerjarig programmeren door het SCP complexer omdat tegelijkertijd ook de nieuwe governance moet worden ingeregeld met meerdere eigenaren.



Figuur 7. Samenvattend wegingsoverzicht van de vijf denkbare financieringsmodellen voor het SCP.

Figuur 7 vat de afweging van de verschillende opties samen. Alles overziende heeft financieringswijze IV de voorkeur. Enkelvoudig eigenaarschap, vorm gegeven op dezelfde wijze als bij het CPB, biedt naar verwachting de beste kansen op een stabiel financieel klimaat waarbinnen het SCP en de departementen de komende jaren de transitie kunnen maken naar meerjarig programmatisch onderzoek en waarbinnen de doorontwikkeling van het SCP vorm kan krijgen[24].
De consequentie van deze keuze voor de eigenaar is dat het instellingbudget voor het SCP ruim een factor 2,5 groter wordt: van € 4,5 miljoen op jaarbasis naar € 12 miljoen. Uitgaande van de gemiddelde structurele inhoudelijk gerelateerde toezegging van VWS over de periode van 2015 – 2017 van € 1,7 miljoen, betekent dit dat op jaarbasis een extra bijdrage door het moederdepartement van bijna € 6 miljoen.

Het omarmen van deze optie biedt VWS, als moederdepartement van het SCP, de mogelijkheid om op een andere wijze naar de waarde van de eigenaarsrol te kijken. Het is een rijksbrede, strategische rol. De waarde schuilt in het structureel bieden van de condities waarbinnen voor samenleving, kabinet en parlement interdepartementaal en integraal gebruik kan worden gemaakt van de hoogwaardige beleidsrelevante SCP-kennis op het sociale en culturele domein. Het behelst het ondersteunen van de benodigde rijksbrede kennisbasis binnen dit planbureau. Bij deze rol hoort het mentaal naar binnen halen van het SCP bij het departement als een gewenste en *onmisbare body of knowledge* binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid, waarvoor VWS verantwoordelijkheid neemt. VWS vervult de eigenaarsol dan gelijk aan beide andere eigenaren (EZ en IenM) van planbureaus. Dat biedt VWS tevens de kans om het planbureau ook een krachtige pijler te laten zijn onder de eigen departementale kennisinfrastructuur.

Naast deze eerste optie is voor het affinancieren van de instellingsbijdrage ook nog denkbaar dat gekozen wordt voor een eenmalige herallocatie van rijksmiddelen van de begroting van huidige opdrachtgevende departementen naar VWS. Er is een aantal producten binnen het huidige opdrachtenportfolio van departementen aan te duiden dat ook bij omslag naar een programmatisch werkend SCP structureel zal terugkomen in de programmering en toekomstvast zal zijn. Ook de doorontwikkeling naar meer verkennend en agenderend onderzoek levert voor departementen profijt op.

[24] Welbeschouwd kan de financiering van het PBL ook op deze wijze vorm krijgen. De bijdrage van circa € 1,5 miljoen door EZ is bedoeld om te voldoen aan artikel 9a uit de Natuurbeschermingswet. In dit artikel wordt zowel in lid 1 als lid 2 aan het PBL de taak toegewezen om (eenmaal per 2 en 4 jaar) een wetenschappelijk rapport uit te brengen.

Daarnaast zullen deze er evenwel rekening mee moeten houden dat een aantal gewenste projecten niet meer zal passen bij het SCP en voor andere, die buiten de programmering vallen, in de vrije 20% marge mogelijk ruimte is, maar dan moet worden betaald. Zo ook blijft men aan de lat staan voor 'overafname' van datakosten voor onderzoek dat wel binnen het SCP programma valt. Een grove inschatting is dan ook dat van de benodigde extra € 6 miljoen instellingsbijdrage ongeveer 3 à 4 miljoen voor een eenmalige verevening[25] in aanmerking zou kunnen komen, waarna VWS ten volle eigenaarschap voor de brede kennisbasis van het SCP draagt.

De politieke besluiten van twee kabinetten, de dynamiek in de samenleving, de huidige positie van het SCP ten opzichte van de andere twee planbureaus en de ontwikkelopgave waarvoor het SCP gesteld staat, vragen om een betrokken eigenaar. Een eigenaar die trots is op het planbureau, de noodzakelijk kennisbasis borgt en de condities schept voor transitie. Het is zaak om na vele jaren de inbedding van het SCP binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid definitief en goed te regelen. En daarmee recht te doen aan het uitgangspunt dat op de drie grote overheidsdomeinen planbureaus in onafhankelijkheid kunnen werken aan de kennisbasis onder beleid.

VWS mag in staat geacht worden tot bovengeschetst eigenaarschap. Daarom is in dit onderzoek niet verkend of een andere eigenaar nodig is.

[25] Bij de andere twee planbureaus is een eenmalige verevening nooit aan de orde geweest omdat zij een andere historie kennen. Door de ontwikkeling via de weg van projectorganisatie heerst rond het SCP momenteel een afwijkende financiële dynamiek waarin eenmalige verevening een passende manier kan zijn om voor eens en altijd de financiering van het 80%-begrotingsdeel goed in te regelen.

7 Advies ABDTOPConsult

De aan ABDTOPConsult verstrekte opdracht luidde:

'*Ik verzoek u om onderzoek te doen naar en aanbevelingen te doen voor de volgende benodigde stap (of stappen) om structurele meerjarige financiering van het SCP zodanig te borgen dat de gewenste meerjaren programmering van het SCP-onderzoek gerealiseerd kan worden'*.

Het advies luidt om als eerste stap in het lopende proces de eigenaarsrol van het SCP op te vatten als een rijksbrede, strategische rol die structurele condities biedt waarbinnen ten dienste van samenleving, kabinet en parlement interdepartementaal en integraal gebruik kan worden gemaakt van de hoogwaardige beleidsrelevante SCP-kennis op de sociale en culturele domeinen. Meerjarige programmering door het SCP is hierbij een belangrijk instrument.

Momenteel zijn die condities er niet. Het kabinetsbesluit van Rutte I zoals in 2012 vastgelegd in de Aanwijzingen voor de Planbureaus is niet gerealiseerd, het SCP kent niet dezelfde stabiele financiële grondslag als het CPB en het PBL. Het gevaar is niet ondenkbaar dat zonder een adequate interventie in de financiering het proces van meerjarige onderzoeksprogrammering door het SCP als nationaal planbureau verder stagneert of vastloopt. Zoals de minister van Buitenlandse Zaken in 2009 (kabinet Balkenende IV) aan de Tweede Kamer meldde, is een vaste financieringsgrondslag zowel voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid als voor de continuïteit van de productie van een planbureau van belang.

De realisatie van een duidelijk politiek besluit om ook voor het SCP te komen tot een eenduidige financiële grondslag kan niet worden losgezien van de beweging richting meerjarig programmeren. Dit is een transitie die ingrijpt in de rollen, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen en die naar verwachting enkele jaren nodig heeft om uit te harden. Het behelst zoals in hoofdstuk 5 aangegeven voor alle betrokken partijen een veranderopgave. Een stabiele meerjarige financiering is een randvoorwaarde om deze transitie te laten slagen.

Enkelvoudig eigenaarschap, vormgegeven op dezelfde wijze als bij het CPB, biedt naar verwachting de beste kansen op een stabiel financieel klimaat waarbinnen het SCP en de departementen de komende jaren kunnen komen tot meerjarig programmatisch onderzoek. Dit betekent een instellingsbijdrage ter grootte van € 12 miljoen. Uitgaande van de huidige meerjarige financiering door VWS resteert er voor de huidige eigenaar een additioneel bedrag van € 6 miljoen. Overigens kan op basis van historische betrokkenheid en toekomstige onderzoekswensen een eenmalige verevening overwogen worden, waarna VWS ten volle eigenaarschap voor de kennisbasis van het SCP draagt.

De politieke besluiten van twee kabinetten, de dynamiek in de samenleving, de huidige positie van het SCP ten opzichte van de andere twee planbureaus en de ontwikkelopgave waarvoor het SCP staat gesteld vereisen een betrokken eigenaar die de noodzakelijk kennisbasis borgt. Het is zaak om na vele jaren de inbedding van het SCP als planbureau binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid voor eens en altijd goed te regelen.

Bijlagen

Bijlage 1: Gesprekspartners

1.	*Mw. van den Aarsen*	*Directeur Kennis, Innovatie en Strategie IenM*
2.	*Dhr. Annink*	*SG SZW*
3.	*Dhr. van de Berg*	*Plaatsvervangend directeur PBL*
4.	*Dhr. Biessen*	*Loco SG EZ*
5.	*Dhr. Bijl*	*Adjunctdirecteur SCP*
6.	*Dhr. Buitendijk*	*DG Bestuur en Koninkrijksrelaties BZK*
7.	*Dhr. van der Burg*	*DG Langdurige Zorg VWS*
8.	*Dhr. Donners*	*Directiesecretaris a.i. SCP*
9.	*Mw. van Geest*	*Directeur CPB*
10.	*Dhr. Gerritsen*	*SG VWS*
11.	*Dhr. ter Haar*	*DG Sociale zekerheid en Integratie SZW*
12.	*Mw. Hammersma*	*DG Cultuur en Media OCW*
13.	*Dhr. de Kievit*	*Teamleider Financiën SCP*
14.	*Dhr. Kleinmeulman*	*pSG VWS*
15.	*Mw. Knevel*	*Hoofd Bedrijfsvoering SCP*
16.	*Mw. Kuipers*	*Raadsadviseur AZ*
17.	*Mw. Nahon*	*Senior adviseur VWS*
18.	*Mw. Oppers*	*DG Primair en Voortgezet Onderwijs OCW*
19.	*Dhr. Putters*	*Directeur SCP*
20.	*Dhr. Riedstra*	*SG VenJ*
21.	*Dhr. Roes*	*DG Rechtspleging en Rechtshandhaving VenJ*
22.	*Mw. van der Sar*	*Controller CPB*
23.	*Mw. Schut*	*Directeur Centrale Beleidsstaf CBS*
24.	*Dhr. van de Stadt*	*Directeur Sociaal-Economische Statistieken CBS*
25.	*Dhr. van der Vlist*	*SG OCW*
26.	*Dhr. Theunissen*	*Coördinerend adviseur VWS*

Tevens is aangesloten bij een overleg van de SCP-sectorhoofden.

STAATSCOURANT

Nr. 3200

21 februari 2012

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus

De minister-president, Minister van Algemene Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Besluit:

Artikel 1

Vastgesteld worden de bij deze regeling gevoegde 'Aanwijzingen voor de Planbureaus'.

Artikel 2

Deze regeling treedt in werking op het moment dat de besluiten houdende de intrekking van het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en houdende de intrekking van het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau in werking treden.

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

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte.

AANWIJZINGEN VOOR DE PLANBUREAUS

§ 1 Algemene bepalingen entoepassingsbereik

Aanwijzing 1

In deze aanwijzingen wordt verstaan onder:
a. *eerst verantwoordelijke minister:* minister onder wiens gezagsbereik een planbureau valt;
b. *de Staten-Generaal:* de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal of de commissies uit die Kamers;
c. *planbureau:* Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving of Sociaal en Cultureel Planbureau;
d. *verzoek:* vraag aan een planbureau tot het uitvoeren van werkzaamheden die niet in het werkprogramma zijn opgenomen;
e. *werkprogramma:* programma van de in dat begrotingsjaar uit te voeren werkzaamheden, uit te brengen wetenschappelijke producten en overzicht van de voor die werkzaamheden en producten benodigde capaciteit.

Toelichting

Onderdeel b: Fracties en ook individuele fractieleden vallen niet onder deze definitie. Waar in de aanwijzingen wordt gesproken over een verzoek van de Staten-Generaal of van een Kamercommissie is dat dus altijd een verzoek waartoe een meerderheid van Kamer of commissie heeft besloten.
Onderdeel c: Planbureaus hebben binnen het kennis- en adviesstelsel van de overheid een bijzonder functie. Typerend voor planbureaus is dat ze, anders dan bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en departementale kenniscentra zoals het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, vanuit hun specifieke invalshoek intersectoraal en interdepartementaal functioneren. Planbureaus voeren zowel beleidsrelevant als strategisch onderzoek uit. Op het moment van vaststellen van de onderhavige aanwijzingen zijn er drie planbureaus, te weten het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Aanwijzing 2

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hun gezagsbereik werkzame dienstonderdelen en personen.

Toelichting

Deze aanwijzingen zijn uitsluitend van toepassing op de ministers en staatssecretarissen en de personen die werkzaam zijn onder ministeriële verantwoordelijkheid. Aangezien planbureaus onder het gezagsbereik van een minister vallen, moeten de ambtenaren van planbureaus deze Aanwijzingen voor de Planbureaus in acht nemen en kan de minister overigens ook, voor zover deze aanwijzingen het niet uitsluiten, alle aanwijzingen geven die hij dienstig acht.

§ 2Juridische verankering

Aanwijzing 3

De eerst verantwoordelijke minister neemt het planbureau op in het organisatiebesluit van zijn ministerie.

Toelichting

Een planbureau is onderdeel van een ministerie. Ingevolge het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 is de minister belast met de organisatie van zijn departement, met inachtneming van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde kader voor de organisatie en formatie van de ministeries. Een onder een minister ressorterende dienst als een planbureau dient dus bij ministerieel besluit te worden gereguleerd. Het organisatiebesluit van het ministerie is de geëigende plaats om vast te leggen dat een planbureau onderdeel van dat ministerie is.

Aangezien de planbureaus in de organisatiebesluiten worden gereguleerd, zijn het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving (Stb. 2001, 488) en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau (Stb. 1973, 175) ingetrokken. Ten aanzien van het CPB kan de volgende kanttekening worden geplaatst. Het CPB wordt genoemd in de wet van 21 april 1947, Stb. H 127, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan. De strekking van die wetsbepalingen is beperkt. De wet betreft vooral het Centraal Economisch Plan en niet het functioneren van het CPB. Mede gezien de

historie wordt deze wet gehandhaafd.

In het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) is de rechtspositie van rijksambtenaren geregeld. In het ARAR is, in samenhang met artikel 4, tweede lid, onder I, van het Reglement van Orde van de Ministerraad, geregeld hoe de benoeming, de schorsing of het ontslag geschiedt van een ambtenaar die het ambt van lid van de topmanagementgroep (zoals de directeur van een planbureau) of die het ambt van lid van de Algemene Bestuursdienst (zoals de onderdirecteur van een planbureau) vervult. Op grond van artikel 3 van het ARAR kan bij of krachtens wet van het ARAR worden afgeweken. Voor de benoeming, schorsing of ontslag van directeuren en onderdirecteuren van het PBL en SCP gold in het Besluit Planbureau voor de Leefomgeving en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau een van het ARAR afwijkende regeling. Met het intrekken van deze besluiten is op de benoeming, schorsing of ontslag van een directeur en onderdirecteur van het PBL en SCP voortaan het ARAR van toepassing.
In de Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan geldt tevens een van het ARAR afwijkende regeling. Ten behoeve van de harmonisatie van de benoeming, schorsing en ontslag van de directeuren en onderdirecteuren van de planbureaus zal de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie een voorstel tot wijziging van deze wet voorbereiden.

§ 3 Functioneringsvoorwaarden

3.1 Onafhankelijkheid

Aanwijzing 4

Een minister of staatssecretaris geeft het planbureau geen aanwijzingen over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.

Toelichting

Planbureaus hebben enerzijds een onafhankelijke wetenschappelijke positie en functioneren anderzijds als overheidsorganisatie. Planbureaus vallen onder het gezagsbereik en de verantwoordelijkheid van de eerst verantwoordelijke minister. Dit betekent dat de eerst verantwoordelijke minister de beleidsmatige en beheersmatige (met name de financiële en personele aspecten) zeggenschap over de verantwoordelijkheid voor het planbureau heeft. Planbureaus kunnen in meer of mindere mate tevens onder het gezagsbereik van een andere minister of staatssecretaris komen te vallen, indien zij opdrachten voor hen uitvoeren of indien zij jaarlijks een vast budget van hen ontvangen. Het is evenwel essentieel dat de planbureaus wetenschappelijk onafhankelijk kunnen functioneren.
Daarom is in aanwijzing 4 bepaald, dat ministers en staatssecretarissen zich dienen te onthouden van het geven van aanwijzingen over de onderzoeksmethoden en over de inhoud van de rapportages van het planbureau. Het begrip ‘rapportages’ dient ruim te worden opgevat.

Aanwijzing 5

De eerst verantwoordelijk minister voorziet, na overleg met de directeur van het planbureau, in een uit onafhankelijke leden bestaande commissie die verantwoordelijk is voor:
a. het toezicht op de wetenschappelijke kwaliteit van het werk van het planbureau, waaronder in ieder geval de zorg voor periodieke visitaties wordt verstaan, en
b. het toezicht op de maatschappelijke relevantie van het werk van het planbureau.

Toelichting

De eerst verantwoordelijke minister dient te voorzien in het toezicht op het onder zijn verantwoordelijkheid vallende planbureau. Hij moet derhalve, na overleg met de directeur van het planbureau, een commissie instellen waarin de twee in Aanwijzing 5 genoemde taken zijn belegd.
Het is aan de eerst verantwoordelijke minister zelf om te bepalen hoe de commissie wordt in- en samengesteld. Vereist is echter wel, dat de commissie uit leden bestaat die niet ondergeschikt zijn aan de eerst verantwoordelijke minister of een andere belanghebbende minister.

De commissie dient in ieder geval het wetenschappelijk niveau van het planbureau te bewaken. Dit wordt in ieder geval gedaan door periodiek een visitatie te organiseren. Bij visitaties worden, al dan niet gelijktijdig, de wetenschappelijke kwaliteit alsmede de beleidsmatige en de maatschappelijke relevantie van de producten van het planbureau beoordeeld.
Voor het CPB is een dergelijke commissie op grond van de eerder genoemde Wet voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan ingesteld, namelijk de Centrale Plan Commissie.

3.2 Werkprogramma en verzoeken

Aanwijzing 6

1. De directeur van het planbureau stemt de inhoud van het werkprogramma af met een commissie als bedoeld in Aanwijzing 5, met de eerst verantwoordelijke minister en in voorkomend geval met andere belanghebbende ministers.
2. De eerst verantwoordelijke minister kan, voor zover redelijk, aangeven welke uit te voeren

werkzaamheden de directeur van het planbureau in ieder geval in het werkprogramma opneemt.
3. De directeur van het planbureau stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad.

Toelichting

Aanwijzing 6 draagt bij aan het evenwicht tussen enerzijds de noodzakelijke inhoudelijke vrijheid van een planbureau en anderzijds de – voor de bruikbaarheid van de producten van het planbureau voor het beleid – noodzakelijke vraagsturing door de ministers.

Aanwijzing 7

1. Indien de Staten-Generaal een verzoek niet gelijktijdig met de toezending daarvan aan de eerst verantwoordelijke minister hebben toegezonden aan het planbureau, stuurt de minister een afschrift van het verzoek ongeclausuleerd en terstond aan het planbureau.
2. Een planbureau stuurt een afschrift van een verzoek van een verzoeker, niet zijnde de Staten- Generaal, door aan de eerst verantwoordelijke minister, tenzij het vertrouwelijk van aard is.
3. Een verzoek kan als vertrouwelijk worden aangemerkt indien het erop is gericht om eigen ideeën van de verzoeker te toetsen, en zolang de verzoeker zelf de vertrouwelijkheid in acht neemt.

Toelichting

Planbureaus ontvangen buiten het werkprogramma om verzoeken waarin hen gevraagd wordt werkzaamheden uit te voeren. Deze verzoeken kunnen in de eerste plaats afkomstig zijn van ministers. Daarnaast kunnen de verzoeken ook afkomstig zijn van de Staten-Generaal. In de brief van 6 april 2009 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2008/09, 31 490, nr. 20) heeft het kabinet reeds toegezegd ruimte te zullen bieden aan de beide Kamers der Staten-Generaal om een beroep te doen op de planbureaus. Planbureaus ontvangen ten slotte ook verzoeken die niet afkomstig zijn van een minister of van de Staten-Generaal, maar van bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen die programma's uitvoeren in het relevante vakgebied, internationale organisaties, politieke partijen, Kamerfracties en Europese instellingen.

Aangezien een planbureau deel uitmaakt van een ministerie en de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient een verzoek tot het verrichten van werkzaam- heden formeel aan de eerst verantwoordelijke minister te worden voorgelegd. Voor verzoeken van de Staten-Generaal[1] heeft het kabinet al in zijn eerder genoemde brief van 6 april 2009 vastgelegd dat een verzoek van de Staten-Generaal gelijktijdig en ongeclausuleerd met de formele toezending aan de minister wordt toegezonden aan het planbureau. In het eerste lid is rekening gehouden met de situatie dat de Staten-Generaal hier soms geen uitvoering aan geven; bepaald is dat de eerst verantwoordelijke minister een afschrift van dat verzoek dan ongeclausuleerd en terstond aan het planbureau stuurt. Als een verzoek van de Staten-Generaal per abuis alleen aan het planbureau wordt gestuurd zal – omgekeerd – het planbureau de verantwoordelijke minister daarvan onmiddellijk op de hoogte stellen. Dit vloeit al voort uit de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Indien de Staten-Generaal een andere minister dan de eerst verantwoordelijke minister vragen een verzoek door te sturen aan een planbureau, en deze minister wil dit toezeggen, dan zal deze minister het verzoek terstond en ongeclausuleerd aan de eerst verantwoordelijke minister doorsturen.

In uitzonderlijke gevallen hoeft een planbureau verzoeken van andere verzoekers dan de Staten- Generaal niet door te sturen aan de eerst verantwoordelijke minister. Dit is in het geval indien deze verzoeken vertrouwelijk van aard zijn. De reden voor vertrouwelijkheid is om aanvragers in staat te stellen eigen ideeën te testen. Aanvragers kunnen zelf besluiten, bijvoorbeeld bij een voor hen negatief resultaat, om de vertrouwelijke verzoeken en de resultaten daarvan niet in de openbaarheid te brengen. Men moet daarbij bijvoorbeeld denken aan het doorrekenen van eigen voorstellen of tegenbegrotingen in opdracht van Kamerfracties. Ook voor sociale partners worden soms vertrouwelijk eigen ideeën op hun effecten geanalyseerd. Zodra informatie uit analyses door de verzoeker met anderen wordt gedeeld, bijvoorbeeld als deze informatie in het publieke debat wordt gebruikt, worden het verzoek en de daarvoor verrichte analyses niet meer als vertrouwelijk beschouwd en stuurt het planbureau het verzoek of het resultaat daarvan terstond door aan de eerst verantwoordelijke minister.

Functionele contacten met de Staten-Generaal

De Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren (Stcrt. 1998, nr. 104) zijn en blijven van toepassing op ambtenaren die werkzaam zijn bij een planbureau. In Aanwijzing 3 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is bepaald, dat de eerst verantwoordelijke minister op alle verzoeken vanwege de Staten-Generaal om schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren van geval tot geval beslist. In de praktijk vindt de afwikkeling van dergelijke verzoeken plaats door de daartoe aangewezen departementale contactpersonen. In het verkeer met de Staten-Generaal geven ambtenaren ingevolge Aanwijzing 5 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren slechts inlichtingen van feitelijke aard. In Aanwijzing 6 en 7 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is reeds aangegeven, dat openbare informatie rechtstreeks door ambtenaren kan worden verstrekt, zonder tussenkomst van de minister of van de departementale contactpersoon.

---

[1] Volgens de definitie van 'Staten-Generaal' in Aanwijzing 1 vallen onder dit begrip uitsluitend de Eerste of Tweede Kamer of de commissies uit die Kamers. In de toelichting bij Aanwijzing 1 worden fracties en ook

individuele fractieleden expliciet van deze definitie uitgezonderd. Zij vallen derhalve in de categorie 'andere verzoekers'. Een verzoek van de Staten-Generaal of van een Kamercommissie is dus altijd een verzoek waartoe een meerderheid van Kamer of commissie heeft besloten.

Aanwijzing 8

1. Het planbureau accepteert een verzoek alleen voor zover:
   a. het verzoek niet strijdig is met het algemeen belang;
   b. het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie;
   c. het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau;
   d. het om inhoudelijke redenen, zoals de beschikbaarheid van deskundigheid en databestanden, voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert;
   e. het planbureau met de verzoeker zodanige afspraken maakt, dat de inhoudelijke onafhankelijkheid van het planbureau is veiliggesteld, en
   f. openbaarmaking van het resultaat van het geaccepteerde verzoek is gegarandeerd, tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is.
2. Bij acceptatie van een verzoek houdt een planbureau rekening met de beschikbare capaciteit.
3. De directeur van het planbureau en de eerst verantwoordelijke minister stellen een adequate afstemmingsprocedure op inzake het accepteren van verzoeken.

Toelichting

Een planbureau is niet vrij in het accepteren van verzoeken. Het accepteren daarvan is aan de in het eerste lid en tweede lid opgenomen criteria gebonden. Aangezien de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient afstemming plaats te vinden tussen het planbureau en de minister. In het derde lid is derhalve bepaald, dat de directeur van een planbureau en de eerst verantwoordelijke minister gezamenlijk een adequate afstemmingsprocedure opstellen.

Aanwijzing 9

1. Het planbureau maakt het resultaat van zijn werkzaamheden openbaar. Het planbureau stuurt het resultaat van een geaccepteerd verzoek tevens aan de verzoeker en gelijktijdig aan de eerst verantwoordelijke minister.
2. In afwijking van het eerste lid, stuurt het planbureau de resultaten van een vertrouwelijk verzoek uitsluitend aan de verzoeker, zolang de vertrouwelijkheid van toepassing is.
3. In afwijking van het eerste lid, stuurt het planbureau het resultaat van een verzoek, indien het een verzoek betreft dat afkomstig is van de Staten-Generaal, na voltooiing naar de eerst verantwoordelijke minister. Het resultaat van het verzoek wordt terstond en ongewijzigd door de eerst verantwoordelijke minister aan de Staten-Generaal gestuurd.

Toelichting

Het eerste lid van deze aanwijzing geeft aan dat de planbureaus afgeronde werkzaamheden in principe zo spoedig mogelijk openbaar maken. De resultaten van verzoeken die vertrouwelijk van aard zijn, maken zij echter niet openbaar zolang de verzoeker zelf althans de vertrouwelijkheid ervan in acht neemt. Op vertrouwelijkheid van verzoeken is reeds in de toelichting bij Aanwijzing 7 ingegaan. De uitzondering in het tweede lid laat overigens de regels van de Wet openbaarheid bestuur onverlet.

Zodra een verzoek door het planbureau is uitgevoerd en voltooid, wordt het resultaat direct naar de verzoeker gestuurd. In geval het een verzoek van de Staten-Generaal betreft, wordt het resultaat echter door de eerst verantwoordelijke minister aan de verzoeker gestuurd. In de eerder genoemde brief van 6 april 2009 heeft het kabinet aangegeven dat een rapportage van het planbureau, gevraagd door de Staten-Generaal, door de minister waaronder het planbureau ressorteert na voltooiing terstond en ongewijzigd naar het parlement wordt gezonden. Er is daarbij geen ruimte voor noch sprake van eventuele amendementen door de minister op de rapportage. Het derde lid van deze aanwijzing geeft daaraan uitvoering. Overigens laat dit de mogelijkheid van reactie van de minister in publicatie onverlet.

§ 4 Financiële grondslag

Aanwijzing 10

1. Van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert is minimaal 80% begrotingsgefinancierd en maximaal 20% extern gefinancierd.
2. Het eerste lid is voor het Sociaal en Cultureel Planbureau pas met ingang van 1 januari 2015 van toepassing.

Toelichting

Als onderdelen van ministeries ontvangen de planbureaus uit de departementale begroting van één of meer ministeries jaarlijks een vast budget waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant wordt gehouden en dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten. Uit dit begrotingsgefinancierde budget worden

onder meer de verzoeken die afkomstig zijn van de Staten-Generaal gefinancierd. Ook opdrachten die verstrekt worden voor een langere periode en die zijn gefinancierd door middel van structurele gelden vanuit de begroting van decentrale overheden worden als begrotingsgefinancierde werkzaamheden gezien.

In de eerder genoemde Nota Vernieuwing Rijksdienst is de gewenste verhouding tussen begrotingsgefinancierde werkzaamheden en extern gefinancierde werkzaamheden gesteld op 80:20. Een zoveel mogelijk stabiele financieringsstructuur waarborgt wetenschappelijke onafhankelijkheid en continuïteit van productie van planbureaus. Dit betekent overigens geen garantie dat de planbureaus te allen tijde gevrijwaard zullen zijn van bijstelling van het budget of van taakstellingen voor het budgetgefinancierde gedeelte.
Overschrijding van de 20% externe financiering kan op generlei wijze leiden tot aanspraak op vergroting van het begrotingsgefinancierde deel. In het tweede lid is overgangsrecht opgenomen voor het SCP, omdat de huidige financiële situatie van het SCP nog niet overeenkomstig de 80:20 verhouding is. Zoals in de eerder genoemde brief van 6 april 2009 is aangegeven, wordt voor het SCP via een ontwikkelmodel gekomen tot de gewenste verhouding.

TOELICHTING

In de Nota Vernieuwing Rijksdienst die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties namens het kabinet op 24 september 2007 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II, 2007/08, 31 201, nr. 3 (herdruk), p.9), is opgenomen dat voor het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wordt gestreefd naar een eenduidige juridische en financiële grondslag, met een duidelijke afbakening van het werk in betaalde werkzaamheden. In dat kader is door de Secretaris-generaal voor de Vernieuwing van de Rijksdienst aan Staatsraad in buitengewone dienst G.N. Roes gevraagd een rapport op te stellen. Dit rapport is in november 2008 uitgebracht en bevat een aantal aanbevelingen. In de brief van 6 april 2009 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2008/09, 31 490, nr. 20) heeft het kabinet in het licht van die aanbevelingen aangegeven over de functioneringsvoorwaarden van de planbureaus te zullen beslissen in de ministerraad. In de brief is het kabinet tevens ingegaan op de relatie en positionering van planbureaus ten opzichte van ministers en de Staten-Generaal. Ter uitvoering van de brief zijn in artikel 1 van deze regeling de 'Aanwijzingen voor de Planbureaus' vastgesteld.

Aan dit besluit zijn geen administratieve lasten voor het bedrijfsleven gebonden.
De bijgevoegde Aanwijzingen zien op het coördineren van regeringsbeleid en hebben geen gevolg voor het bedrijfsleven.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte.

Bijlage 3: Begroting SCP 2016 – 2020

SCP Begroting 2016 - 2020

Alle Projecten en Kostenplaatsen

GB-rekening	Omschrijving	Begroting 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
Kosten Personeel						
4000	Personeel In Loondienst Regulier	6.923.811	7.062.287	7.203.533	7.347.603	7.494.555
4010	Personeel In Loondienst Tijdelijk	320.276	326.682	333.216	339.880	346.677
Personeel in Loondienst (PIL)		7.244.087	7.388.969	7.536.748	7.687.483	7.841.233
4040	Inhuur Externen	503.600	513.672	523.945	534.424	545.112
4060	Inbesteding personeel	-	-	-	-	-
Personeel niet in Loondienst (PNIL)		503.600	513.672	523.945	534.424	545.112
4160	Reiskosten Woon-werk	200.000	204.000	208.080	212.242	216.486
4483	Opleidingen	135.000	80.000	51.000	52.020	53.060
4487	WKR kosten	65.197	66.501	67.831	69.187	70.571
Overige personele kosten		400.197	350.501	326.911	333.449	340.118
Kosten Personeel		8.147.883	8.253.141	8.387.604	8.555.356	8.726.463
Kosten Materieel						
4161	Reiskosten buitenland	70.000	71.400	72.828	74.285	75.770
4163	Autokosten directeur	40.000	40.800	41.616	42.448	43.297
4481	Congressen	11.000	11.220	11.444	11.673	11.907
4484	Werving en selectie	5.000	5.100	5.202	5.306	5.412
Reiskosten		126.000	128.520	131.090	133.712	136.386
4230	Overige communicatiekosten	150.000	200.000	204.000	208.080	212.242
4240	Redigeerkosten	90.000	91.800	93.636	95.509	97.419
4241	Opmaak/omslag kosten	90.000	91.800	93.636	95.509	97.419
4242	Drukkosten	300.000	306.000	312.120	318.362	324.730
4243	Vertaalkosten	45.000	45.900	46.818	47.754	48.709
Communicatiekosten		675.000	735.500	750.210	765.214	780.518
4250	Boeken	2.250	2.295	2.341	2.388	2.435
4251	Tijdschriften	30.000	30.600	31.212	31.836	32.473
4252	Interbibliothecair leenverkeer	3.500	3.570	3.641	3.714	3.789
4254	Contributies en lidmaatschappen	2.000	2.040	2.081	2.122	2.165
4259	Overige bibliotheekkosten	83.900	85.578	87.290	89.035	90.816
Bibliotheek		121.650	124.083	126.565	129.096	131.678
4431	Kantoorkosten	15.000	15.300	15.606	15.918	16.236
Kosten kantoorben., drukwerk etc		15.000	15.300	15.606	15.918	16.236
4512	Telefoonkosten	75.000	76.500	78.030	79.591	81.182
4513	Internet kosten	50.000	51.000	52.020	53.060	54.122
Telefoon- en internetkosten		125.000	127.500	130.050	132.651	135.304
4411	Vergaderingen en catering	20.000	20.400	20.808	21.224	21.649
Kosten van reclame, marketing		20.000	20.400	20.808	21.224	21.649
4421	Representatiekosten	3.000	3.060	3.121	3.184	3.247
Representatie- en vergaderkosten		3.000	3.060	3.121	3.184	3.247
4492	Advieskosten	50.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Accountants- en advieskosten		50.000	10.000	10.000	10.000	10.000
4521	Hardware	2.500	2.550	2.601	2.653	2.706
4522	Software	100.000	102.000	104.040	106.121	108.243
4524	Website	15.000	15.300	15.606	15.918	16.236
4525	Ondersteuning ICT	630.000	642.600	655.452	668.561	681.932
Automatiseringskosten		747.500	762.450	777.699	793.253	809.118
4999	Kosten huisvesting	PM	PM	PM	PM	PM
Huisvestingskosten		PM	PM	PM	PM	PM
Bedrijfskosten		1.883.150	1.926.813	1.965.149	2.004.252	2.044.137
4350	Datakosten	3.178.592	2.660.289	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Datakosten		3.178.592	2.660.289	1.000.000	1.000.000	1.000.000
4360	Uitbesteding WO	1.222.906	500.000	PM	PM	PM
Uitbesteding Wetens. Onderz.		1.222.906	500.000	PM	PM	PM
Uitbesteed werk		4.401.498	3.160.289	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Kosten Materieel		6.284.648	5.087.102	2.965.149	3.004.252	3.044.137
	Totaal Kosten	14.432.531	13.340.243	11.352.753	11.559.608	11.770.600

Uitgangspunten bij de begroting 2016

Kosten personeel

Algemeen
Voor de jaren 2017 - 2020 is een indexering toegepast van 2% per jaar.

Kosten personeel

Salarissen
Berekend op basis van prognose uit P-Direkt, aangevuld met openstaande vacatures tot 81,0 fte's. De cijfers uit P-Direkt zijn verhoogd met 4,25% voor CAO resultaat en € 75,000 voor gedifferentieerde beloning.
De directeur van het SCP is in dienst van de ABD, zijn salaris is daarom niet in de SCP cijfers opgenomen.

Inhuur externen
Berekend op basis van maximaal toegestane 6,5% van de salarissen plus externe inhuur

Reiskosten woon-werk
Deze zijn gebaseerd op de realisatie in 2015.

Opleidingen
Voor opleidingen is een standaard bedrag opegnomen van € 50,000 per jaar. Daarnaast is er voor 2016 € 85,000 en 2017 € 30,000 extra opgenomen voor Leeratelier politieke en bestuurlijke sensitiviteit voor bij- en nascholing van medewerkers in het primaire proces.

WKR kosten
Betreffen de maximaal toegestane 1,2% over de loonkosten, exclusief 25% WG lasten.

Kosten Materieel

Reiskosten projecten
Deze zijn gebaseerd op de realisatie in 2015.

Communicatiekosten
In overleg met de communicatie adviseurs is een budget van € 150,000 vastgesteld voor o.a. digitalisering van de publicaties, ontwikkeling social media, een doelgroepenonderzoek en aanschaf infographics.
De opmaak- en omslagkosten zijn gebaseerd op de realisatie 2015.
Verder gaan we er in deze begroting van uit dat de drukkosten vanaf 2016 betaald zullen worden door het SCP (nu nog VWS). Kosten gebaseerd op realisatie jan-aug 2015.

Bibliotheek
De overige bibliotheekkosten zijn vanaf 2016 verhoogd met € 30,000 voor licentiekosten Scopus (wetenschappelijke tijdschriftendatabase) en € 24,200 voor licentiekosten Worldcat (bibliotheeksysteem). In 2016 is ook nog € 24,200 opgenomen voor de eenmalige aanschaf van Wolrdcat.
Verdere bibliotheekkosten zijn op basis van realisaties 2015.

Telefoon- en internetkosten
De mobiele telefoonkosten zullen toenemen omdat het SCP na de verhuizing naar B30 volledig mobiel zal gaan telefoneren. Overige kosten zijn gebaseerd op de realisatie in 2015. Tot de verhuizing naar B30 (zomer 2016) betaald VWS de kosten voor vaste telefonie.

Advieskosten
Voor 2016 betreft dit de kosten voor de audit committee. Vanaf 2017 is dit een stelpost voor onvoorziene kosten.

Automatiseringskosten
De softwarekosten bestaan voornamelijk uit licentiekosten voor server software, Microsoft Office, Stata en Exact.
De ondersteuningskosten ICT zijn gebaseerd op een prognose van SSC Campus (€ 500k) plus installatie en onderhoud van een DAS, LAN, WAN en WiFi systeem in B30. 2016 is het eerste jaar dat de ICT ondersteuning via SSC Campus loopt, dus wij maken enig voorbehoud bij het overnemen van de prognose.
De overige automatiseringskosten zijn gebaseerd op de realisatie in 2015.

Overige kantoorkosten
Deze zijn gebaseerd op de realisatie in 2015.

Huisvestingskosten
De huisvestingskosten voor het SCP worden betaald door VWS. Echter, om de integrale bureaukosten van het SCP transparant weer te geven zijn ze in deze begroting PM opgenomen.

Kosten voor data en uitbesteding WO
De kosten voor 2016 en 2017 zijn gebaseerd op opdrachtbrieven van departementen verhoogd met een vaste component voor aan te schaffen SCP data van € 1 miljoen. Vanaf 2018 is alleen de vaste component voor datakosten SCP opgenomen. Indien een onderzoeksvraag van een departement datakosten genereert dan zal het SCP hierover aparte financiële afspraken maken met het betreffende departement. De uitbesteding van het wetenschappelijk onderzoek gebeurt soms in samenwerking met de wetenschappelijke instellingen, resulterend in een gezamenlijke publicatie. In dat geval gaat dit met gesloten beurs. Als de uitbesteding voor een specifiek onderzoek geschiedt dan zullen hierover aparte financiële afspraken met het betreffende departement gemaakt worden, zoals bij de datakosten.

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl
www.algemenebestuursdienst.nl