



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 en toepassingsbereik

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. Typisch 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.

§ 2 Juridische 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 verantwoordelijke 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 werkzaamheden formeel aan de eerst verantwoordelijke minister te worden voorgelegd. Voor verzoeken van de Staten-Generaal¹ 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

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.



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.

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.*