

Vergaderjaar 2008–2009

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2009

Onder verwijzing naar mijn brief van 20 februari jl. (Kamerstuk 31 490, nr. 11) over de uitvoering van de motie-Koopmans over directe toegang van de Tweede Kamer tot de planbureaus bericht ik u als volgt.

In de Nota Vernieuwing Rijksdienst is ten aanzien van Planbureaus het volgende opgenomen: «De functies van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau zullen worden ondergebracht bij een nieuw op te richten Planbureau voor de Duurzame Leefomgeving. [...] Voor de resterende drie planbureaus wordt gestreefd naar een eenduidige juridische en financiële grondslag, met daarbij ook een duidelijke afbakening van het werk in betaalde opdrachten.»

Bij de uitvoering van dit laatste voornemen moet naar het oordeel van het kabinet rekening worden gehouden met de staatsrechtelijke verhoudingen enerzijds en met de historische ontwikkeling van de planbureaus anderzijds. Eveneens is voor een verantwoorde regeling van de grondslag voor het functioneren van de planbureaus de wetenschappelijke context waarbinnen zij functioneren van grote betekenis. Om deze aspecten op de juiste manier te kunnen wegen is door de Secretaris-Generaal voor de Vernieuwing van de Rijksdienst (SG VRD) aan Staatsraad in buitengewone dienst mr. G. N. Roes gevraagd een rapport op te stellen. Dit rapport is in november 2008 uitgebracht aan de SG VRD en bevat een aantal aanbevelingen.

In deze brief zet het kabinet in het licht van deze aanbevelingen zijn standpunt uiteen ten aanzien van de vormgeving van de financiële en juridische grondslag van de planbureaus. Bij het behandelen van de juridische grondslag van de planbureaus zal daarbij, tegen de achtergrond van de motie Koopmans ook worden ingegaan op de wijze waarop de toegang van het parlement tot de planbureaus kan worden vormgegeven.

Juridische grondslag

Voor de drie planbureaus Centraal Planbureau, Sociaal en Cultureel Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving geldt dat zij formeel onderdeel uit maken van een ministerie. Daarmee vallen zij, net als alle andere onderdelen, onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister. Zij vervullen ten behoeve van het kabinet de functie van kennisinstituut dat de gevolgen van beleid voor de lange termijn verkent en de actuele gevolgen van beleid in kaart brengt. De planbureaus zijn derhalve geen overheidsonderdelen met een wettelijk geregelde taak en daaruit voortvloeiende zelfstandigheid, zoals de Hoge Colleges van Staat en de ZBO's. Evenmin is ten aanzien van de planbureaus bij wet sprake van enige verbijzondering of inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Naar het oordeel van het kabinet vloeit uit het bovenstaande in de eerste plaats voort dat een eenduidige juridische grondslag van planbureaus kan worden bereikt door de planbureaus op te nemen in de departementale organisatieregelingen, zoals voor departementsonderdelen gebruikelijk is. Een wettelijke regeling is wenselijk noch noodzakelijk. Dit impliceert dat het Koninklijk Besluit Planbureau van de Leefomgeving en het Besluit houdende instelling van een Sociaal en Cultureel Planbureau zullen worden ingetrokken.

Ten aanzien van het Centraal Planbureau is echter een kanttekening op zijn plaats. 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 de wetsbepaling is beperkt: er is een Centraal Planbureau dat ressorteert onder de Minister van Economische Zaken. De wet betreft verder vooral het Centraal-Economisch Plan en niet de oprichting en het functioneren van het Centraal Planbureau. Opnemen van het CPB in een departementale organisatieregeling als bovenbedoeld strijdt dan ook niet met de genoemde wet.

In de tweede plaats acht het kabinet het wenselijk de functioneringsvoorwaarden (waaronder wetenschappelijke onafhankelijkheid, begeleiding, werkprogramma) van planbureaus vast te leggen door middel van een besluit van de ministerraad. Op deze wijze kan ook de naar het oordeel van het kabinet vanzelfsprekende onafhankelijkheid van de planbureaus voor wat betreft hun methoden van onderzoek en rapportages afdoende worden gewaarborgd. Daarbij spelen ook begeleiding en visitaties door externe experts een rol.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de onafhankelijkheid van de planbureaus ziet op onafhankelijkheid in wetenschappelijke zin, niet op zelfstandigheid in de zin van niet formeel ondergeschikt zijn aan een minister. Zo zal het beheer van het planbureau altijd een verantwoordelijkheid blijven van de betrokken minister.

Toegang van het parlement

In het licht van hetgeen hiervoor over de juridische grondslag van planbureaus is uiteengezet, reageert het kabinet als volgt op de in de motie Koopmans neergelegde wens van rechtstreekse toegang tot de planbureaus.

Het kabinet kan zich de wens van de Tweede Kamer goed voorstellen om toegang te krijgen tot de rijke kennisbron die een planbureau is. Hij wil daar ook gaarne aan meewerken en daarvoor ruimte bieden. Uitgangspunt is dan ook dat het parlement in voorkomende gevallen een beroep

zal kunnen doen op de planbureaus. Formeel moet het verzoek daartoe aan de betrokken minister worden voorgelegd, gelet op de hierboven uiteengezette, formele positie van de planbureaus. Het kabinet acht het daarbij goed werkbaar de afspraak vast te leggen dat een verzoek van de Kamer gelijktijdig en ongeclausuleerd met de formele toezending aan de minister wordt toegezonden aan het planbureau.

Punt van aandacht is wel dat de verzoeken van de Kamer inpasbaar zijn in de werkzaamheden van het betreffende planbureau. Conform de huidige praktijk zal het planbureau dit in eerste instantie zelf beoordelen, waarbij aangetekend wordt dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de relevante minister.

Een rapportage van een planbureau, gevraagd door de Tweede of Eerste Kamer, zal door de minister waaronder het planbureau ressorteert na voltooiing terstond en ongewijzigd naar het parlement worden gezonden. Daarbij zal geen ruimte zijn voor noch sprake zijn van eventuele amendementen van de zijde van het ministerie. Wel is aandacht nodig voor het feit dat de minister verantwoordelijk is en blijft voor wat een planbureau doet. Zowel de staatsrechtelijke als anderszins juridische aansprakelijkheid van de minister is onverkort aanwezig, ook al is de minister niet degene die om een rapportage heeft gevraagd. De praktijk zal moeten leren of dit tot problemen c.q. aanvulling van de afspraken moet leiden.

Financiële grondslag planbureaus

De financiële grondslag van de planbureaus is op dit moment als volgt. Als onderdelen van ministeries ontvangen de planbureaus uit de desbetreffende departementale begroting een vast budget waarvan de omvang over een langere periode vrijwel constant is gehouden. Het aantal externe, betaalde opdrachten is betrekkelijk gering en is afkomstig van een beperkt aantal organisaties, gewoonlijk de overige ministeries of buitenlandse organisaties.

Een op deze wijze ingerichte, vaste financiële basis voor de planbureaus is om twee redenen van belang. 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.

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 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 begrotings-gefinancierde 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 groei-model, op budgettair neutrale wijze, gekomen worden tot de gewenste verhouding. 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. Een deel van de nu ad hoc opgedragen en gefinancierde werkzaamheden zal op deze wijze in het reguliere werkprogramma kunnen worden verwerkt. Met het bovenstaande is naar de mening van het kabinet de gewenste eenduidige juridische en financiële grondslag van de planbureaus gerealiseerd. Tevens is naar de mening van het kabinet voorzien in een werkbare procedure voor de toegang van het parlement tot de planbureaus.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst