



CPB Memo

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Suzanne van Gils

Datum: 3 september 2018

Betreft: Onafhankelijkheid

De mate waarin de kennisinstellingen onafhankelijk kunnen opereren, is door de discussie rond het WODC weer actueel. De essentie van onafhankelijk onderzoek doen is dat onderzoekers ongehinderd hun resultaten kunnen opschrijven, dus geen last hebben van ongewenste beïnvloeding. Ongewenste beïnvloeding kan op twee niveaus plaatsvinden: departementen of politici kunnen druk uitoefenen op onderzoeksonderwerpen of -resultaten en/of medewerkers kunnen zich onder druk voelen staan van het management om werk af te leveren waar zij niet achter staan.

Hoewel het WODC een andere organisatie is dan het CPB (andere positie t.o.v. het moederdepartement, valt niet onder de 'Aanwijzingen voor de planbureaus') is het de aanleiding geweest om ook bij het CPB opnieuw na te denken over de borging van de onafhankelijkheid. Het op 8 maart jl. verschenen rapport 'Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft het denken hierover verder gevoed.

Onafhankelijk en integer werken, begint met een open gesprek. Deze gesprekken zijn de afgelopen tijd zowel binnen het CPB gevoerd, als met de Centrale Plancommissie. Voor onafhankelijkheid en integriteit zijn de cultuur van de organisatie en de houding en het gedrag van het management van groot belang. Verder zijn gezamenlijke afspraken nodig als basis waarop elke medewerker kan terugvallen. Het CPB heeft zulke afspraken, maar nog niet allemaal beschreven en vindbaar. In dit memo zijn de protocollen die de organisatie hanteert, beschreven. In deel 1 gaat het daarbij om externe beïnvloeding, in deel 2 over interne beïnvloeding.

De resultaten van de eerste onderzoekscommissie naar de gebeurtenissen rond het WODC zijn inmiddels gepubliceerd (Commissie WODC III). De andere commissies zullen op een later moment hun conclusies presenteren. Het kan zijn dat dit ook voor het CPB aanleiding geeft weer opnieuw naar de procedures te kijken.

Onafhankelijkheid – drie dimensies

Of sprake is van beïnvloeding van een onderzoek is niet altijd gelijk duidelijk. Het is evident als onderzoeksconclusies worden aangepast onder druk van politici of departementen. Maar de invloed van departementen of politici is soms subtieler. Bovendien geldt: we zijn onafhankelijk, maar niet doof voor nuttig commentaar.

Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid is het voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek nodig dat de volgende drie dimensies in acht worden genomen:

1. Onafhankelijkheid in de positie (randvoorwaarden voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek);
2. Onafhankelijkheid in de oordeelsvorming (de vereiste vaardigheden en houding om te komen tot een eigenstandig oordeel);
3. Onafhankelijkheid in de beeldvorming (het uitbrengen van het onderzoek op een manier die de kans vergroot dat de maatschappij het onderzoek ervaart als onafhankelijk).

I. Procedures om externe beïnvloeding te voorkomen

Hieronder worden de drie dimensies van onafhankelijkheid nader uitgewerkt voor het CPB. Onafhankelijk onderzoek begint bij de juiste houding van onderzoekers en een cultuur waarin dilemma's worden besproken. Hieronder gaat het vooral over de procedures die gelden bij het CPB om de onafhankelijkheid te waarborgen en komt de houding en cultuur verder niet aan de orde.

Onafhankelijkheid in positie

1. Hoe is de onafhankelijke positie van is het Centraal Planbureau verankerd in wet- en regelgeving?

De onafhankelijke positie van het CPB is vastgelegd in de 'Aanwijzingen voor de planbureaus'. Hierin is vastgesteld dat een minister of staatssecretaris het planbureau geen aanwijzingen geeft over de door het planbureau te hanteren onderzoeksmethoden of over de inhoud van de rapportages van het planbureau.

Het CPB is in de wet Houdbare overheidsfinanciën aangewezen als Independent Fiscal Institute (samen met de Raad van State) en per kamerbrief van 7 april 2017* als National Productivity Board. De toepasselijke EU-regelgeving stelt eisen aan de onafhankelijkheid van dit type instellingen. ¹

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0473&from=EN>; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0924\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0924(01)&from=EN)

2. Kan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat of een ander departement invloed uitoefenen op de onderzoeksprogrammering of invulling en reikwijdte van de onderzoeksvraag?

Nee, het CPB bepaalt zelf welke werkzaamheden het oppakt: de directeur van het planbureau stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad. Het werkprogramma wordt vervolgens gepubliceerd op de website. Het ministerie van EZK of een ander departement kan uiteraard wel verzoeken doen voor onderzoek aan het CPB. Het CPB kan onderzoeksvragen verbreden of versmallen als dat nuttig wordt geacht.

Welke organisaties kunnen een verzoek voor onderzoek doen bij het CPB?

Het CPB kan buiten het werkprogramma om verzoeken ontvangen waarin wordt gevraagd om werkzaamheden uit te voeren. Deze verzoeken kunnen in de eerste plaats afkomstig zijn van ministers. Daarnaast kunnen de verzoeken afkomstig zijn van de Staten-Generaal. Verder kunnen verzoeken komen van sociale partners, zelfstandige bestuursorganen die programma's uitvoeren in het relevante vakgebied, internationale organisaties, politieke partijen, Kamerfracties en Europese instellingen.

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.

Bij acceptatie van een verzoek houdt een planbureau rekening met de beschikbare capaciteit. De directeur van het planbureau en de eerst verantwoordelijke minister stellen een adequate afstemmingsprocedure op over het accepteren van verzoeken.

Welke procedure is er voor verzoeken aan het CPB?

Aangezien het CPB deel uitmaakt van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de eerst verantwoordelijke minister verantwoordelijk is voor de inzet van de capaciteit, dient een verzoek voor het verrichten van werkzaamheden formeel aan de minister van EZK te worden voorgelegd. Voor verzoeken van de Staten-Generaal geldt dat zo'n verzoek gelijktijdig en ongeclausuleerd met de formele toezending aan de minister wordt toegezonden aan het CPB. Er is in de 'Aanwijzingen voor de planbureaus' rekening gehouden met de situatie dat de Staten-Generaal hier

in sommige gevallen geen uitvoering aan kan geven; bepaald is dat de minister een afschrift van dat verzoek dan ongeclausuleerd en onmiddellijk aan het CPB 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. Als de Staten-Generaal een andere minister dan de eerst verantwoordelijke minister vraagt een verzoek door te sturen aan het CPB, en deze minister wil dit toezeggen, dan zal deze minister het verzoek direct en ongeclausuleerd aan de minister van EZK doorsturen.

Zodra een verzoek door het planbureau is uitgevoerd en voltooid, wordt het resultaat direct naar de verzoeker gestuurd. Als het een verzoek van de Staten-Generaal betreft, wordt het resultaat door de minister van EZK aan de verzoeker gestuurd. De minister stuurt de rapportage vervolgens na voltooiing terstond en ongewijzigd naar het parlement. Er is daarbij geen ruimte voor, noch sprake van eventuele amendementen door de minister op de rapportage. Overigens laat dit de mogelijkheid van reactie van de minister in publicatie onverlet.

Hoe gaat het CPB om met (vertrouwelijke) verzoeken?

In uitzonderlijke gevallen hoeft het CPB verzoeken van andere verzoekers dan de Staten-Generaal niet door te sturen aan de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Dit geldt als 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. Gedacht kan bijvoorbeeld worden 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 door het planbureau gepubliceerd.

3. Is het CPB onafhankelijk in het borgen van de deskundigheid?

De directeur van het CPB wordt voor één periode van zeven jaar benoemd en heeft op grond van het Mandaatbesluit SG EZ de vrije hand bij de aanstelling van wetenschappelijk personeel.

4. Hoe wordt belangenverstremgeling voorkomen?

Ten aanzien van financiële belangen gelden de regels zoals vastgelegd in het ARAR (art 61 en verder). In de Regeling Integriteitsbeleid EZ is de bepaling opgenomen dat het hoofd van dienst medewerkers aanwijst die binnen zijn dienstonderdeel werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige

informatie is verbonden. Die aanwijzing — tot melding plichtig – geschiedt schriftelijk.

Voor nevenwerkzaamheden heeft het CPB als intern beleid dat een medewerker de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten en die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functie vervulling kunnen raken, schriftelijk meldt bij zijn hoofd van dienst. Indien de toets geen problemen oplevert, geeft het hoofd van dienst schriftelijk toestemming voor het verrichten van de gemelde nevenwerkzaamheden. Alle correspondentie in dit kader wordt opgenomen in het P-dossier. Voor meldingen en integriteitskwesaties, zie onder II.

5. Hoe is de toegang tot alle relevante informatiebronnen geregeld?

Belangrijke informatiebronnen voor de CPB-analyses zijn de wetenschappelijke en overige vakliteratuur en databestanden van het CBS. Het CBS biedt het CPB (en andere kennisinstituten) de mogelijkheid om zijn microdatabestanden te gebruiken in een beveiligde omgeving, waarin databestanden ook aan elkaar kunnen worden gekoppeld en het CBS zorgdraagt voor rechtmatig gebruik van de resultaten. Het CPB is grootgebruiker van de CBS-omgeving. Het CPB verkrijgt hiernaast data van internationale organisaties (EU, OECD, IMF), zusterorganisaties en strategische partners in Nederland, of koopt data aan op de markt.

6. Hoe vindt de onderzoeksfinanciering plaats?

De financiële grondslag is geregeld in de 'Aanwijzingen voor de planbureaus'. (Aanwijzing 10): Van de werkzaamheden die een planbureau uitvoert is minimaal 80% begrotingsgefinancierd en maximaal 20% extern gefinancierd om de onafhankelijkheid te borgen. Het gaat dus voor (ruim) 80% om een vast budget dat niet gerelateerd is aan specifieke opdrachten.

7. In hoeverre draagt de vestigingslocatie bij aan de onafhankelijkheid?

Het CPB is met de andere Planbureaus (SCP en PBL), de AP en de RLI in een apart gebouw gevestigd aan de Bezuidenhoutseweg 30 in Den Haag. Deze bundeling van vijf onafhankelijke organisaties, los van beleid, kan bijdragen aan een onafhankelijke positie en uitstraling.

8. Kan het CPB zelf beslissen over het moment en de wijze van publiceren?

Het CPB heeft een eigen communicatie afdeling. Het kiest zijn eigen timing voor de publicatie. Voor het moment van publiceren van onderzoeken op verzoek van departementen, geldt de volgende (standaard-) procedure: er wordt altijd gepubliceerd, uiterlijk twintig dagen nadat het CPB het onderzoek gereed acht. Mochten departementen uitstel wensen, dan moeten zij een met redenen omkleed verzoek hiervoor indienen bij de directeur van het CPB. Verder geldt dat als iets lekt (eerder naar buiten komt), het CPB direct tot publicatie kan overgaan, ook als het vertrouwelijke verzoeken betreft.

Onafhankelijkheid in oordeelsvorming

9. Hoe worden persoonsgebonden vertekeningen van het oordeel van onderzoekers voorkomen? Aan de voorkant wordt dit geborgd door een zorgvuldige screening bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het CPB en hoe daarbinnen te opereren met voldoende omgevingsbewustzijn zijn criteria in de selectieprocedure. Politieke affiliatie van medewerkers is geen probleem, maar moet wel expliciet worden gemeld en speelt een rol bij de taakverdeling bij de doorrekening van de verkiezingsprogramma's. Gedurende het proces wordt onderzoek ten minste twee maal besproken in een (zaag-)seminar. Aan de achterkant worden alle CPB-stukken die gepubliceerd worden, becommentarieerd door een MT-lid en een directielid. Bovendien worden CPB-stukken in veel gevallen ook beoordeeld en becommentarieerd door externen, zoals academici en/of departementen (zie 11). Het CPB kent een kring van *Academic Partners*, vooraanstaande wetenschappers, die meedenken met het onderzoek(sprogramma). CPB'ers worden gestimuleerd deel te nemen aan congressen, in wetenschappelijke tijdschriften te publiceren en discussies te voeren in seminars met academici. Dit versterkt zowel de kwaliteit als de onafhankelijkheid van het werk.

10. Hoe is het afleggen van verantwoording en toezicht georganiseerd?

In de Wet Voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan (link) is geregeld dat het CPB een onafhankelijk extern adviesorgaan heeft: de Centrale Plancommissie (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 worden geselecteerd op diverse competenties (wetenschap, politiek-ambtelijk verhoudingen, media, economische sectoren) en worden benoemd door de ministerraad voor een periode van vier jaar, met een eenmalige mogelijkheid tot verlenging.

De CPC 2017-2021 bestaat momenteel uit:

- Ir. drs. Hans Smits, voorzitter (RvB Janssen de Jong Groep, voormalig SG V&W)
- Prof. dr ir Jan van Ours (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Dr Roel Janssen (schrijver en journalist)
- Drs. Margot Scheltema (commissaris)
- Drs. Dirk Jan van den Berg (Sanquin, voormalig SG BuZa)
- Peter Blom (Triodos Bank)
- Drs. Frida van den Maagdenberg (AMC)
- Prof. dr. Janneke Plantenga (Universiteit Utrecht)

Hoe wordt de organisatie beoordeeld en hoe onafhankelijk gebeurt dit?

Het CPB wordt iedere drie tot vijf jaar door een externe visitatiecommissie beoordeeld op wetenschappelijke kwaliteit en op beleidsgerichtheid. De onafhankelijke begeleidingscommissie van het CPB, de Centrale Plancommissie, is opdrachtgever van de visitatie en benoemt de visitatiecommissie. Deze commissie bestaat uit internationale, onafhankelijke wetenschappers, beleidsmakers en onafhankelijke deskundigen en volgt het visitatieprotocol van de KNAW (SEP). De laatste visitatie vond plaats in 2016, de volgende is voorzien voor 2021. In 2019 zal de CPC een minder omvangrijke tussenevaluatie uitvoeren.

Grote projecten zoals de doorrekening van verkiezingsprogramma's (Keuzes in Kaart) en de Kansrijk-reeks (ter voorbereiding op de verkiezingen) evalueert het CPB zelf bij de stakeholders en de resultaten daarvan worden gepubliceerd. Het proces van de totstandkoming van de publicaties maakt onderdeel uit van die evaluaties.

11. Hoe wordt omgegaan met druk van buitenaf: krijgen departementen het onderzoek voor publicatie te zien?

In de loop van het onderzoeksproject worden tussenresultaten niet alleen met academici zoals de *Academic Partners* gedeeld, maar ook met de betrokken departementen. Dat is belangrijk omdat het CPB op die manier gebruik kan maken van de expertise binnen de departementen die relevant kan zijn (cf. de visitatiecommissie Frijns). De kern van onafhankelijke oordeelsvorming is dat onderzoekers hun eigen bevindingen opschrijven en geen druk voelen om zaken aan te passen. Bij publicaties die het resultaat zijn van een verzoek door een departement zal het persbericht kort van tevoren ter kennisname aan het betrokken departement worden gestuurd.

Wat is het beleid t.a.v. begeleidingscommissies?

Het CPB wordt soms gevraagd zitting te nemen in een begeleidingscommissie om mee te denken bij onderzoek dat een andere organisatie uitvoert. Als het CPB lid is van een begeleidingscommissie, worden vooraf afspraken gemaakt over de rol van het CPB en de verwachtingen van het lidmaatschap van de commissie. Het CPB is niet verantwoordelijk voor de eindconclusies van het rapport. Hetzelfde geldt voor begeleidingscommissies die het CPB zelf instelt. Ook dan worden vooraf afspraken gemaakt met de leden over hun rol en is het CPB verantwoordelijk voor de eindconclusies van het rapport.

Over de borging van kwaliteit van het onderzoek van het CPB, zie verder paragrafen 2.9 t/m 2.12 van het self-assessment dat de organisatie in 2015 uitvoerde:

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/Self-assessment-CPB-15dec2015.pdf>².

Onafhankelijkheid in beeldvorming

² Het CPB zal in de toekomst meer informatie op de website publiceren over de wijze waarop het de kwaliteit waarborgt. Als dit gepubliceerd is, zal er vanuit deze tekst naar gelinkt worden.

12. Hoe verantwoordt het CPB keuzes en komt het tot een weloverwogen besluit over het tussentijds delen van informatie? Over beleidsmatige en strategische keuzes legt het CPB verantwoording af aan de Centrale Plancommissie (CPC, zie 10). Tijdens een onderzoek wordt er in veel gevallen informatie gedeeld met begeleidingscommissies en departementen om op die manier gebruik te maken van relevante expertise (zie 11).

13. Hoe houdt het CPB een goede balans tussen kwaliteit en tijdigheid?

In de werkplanning wordt een belangrijk deel van de capaciteit van het CPB vastgelegd in voorgenomen kwalitatief hoogwaardig onderzoek. In het werkplan wordt ook een substantieel deel van de capaciteit gereserveerd voor onderzoek of notitieverzoeken die voortvloeien uit de actuele situatie. In extreme gevallen (bijvoorbeeld: vervroegde verkiezingen en dus een vervroegde doorrekening van verkiezingsprogramma's) wordt de werkplanning aangepast en getemporeerd om de actuele prioriteiten te accommoderen.

14. Hoe houdt het CPB de regie over de boodschap van het onderzoek?

Het CPB kiest zijn eigen timing voor de publicatie, en beslist zelf over of en hoe eventuele flankerende mediaoptredens (bijvoorbeeld via een persbericht, interview of een primeur in een dagblad) worden ingezet. Bij lekkages wordt overgegaan op publicatie van het gehele document.

II. Procedures bij interne beïnvloeding

Het CPB hanteert de onderstaande procedure als er integriteitskwesties spelen. Wellicht vormen de recente bevindingen van de onderzoekscommissie WODC III of de andere twee commissies aanleiding om de procedures rond integriteitsmeldingen (Rijksbreed) aan te passen. Mocht dit het geval zijn, dan zal het CPB ook de eigen procedure opnieuw tegen het licht houden.

Welke procedure hanteert het CPB bij integriteitskwesties?

Voor integriteitskwesties geldt het Besluit Melden Vermoeden van Misstand bij Rijk en Politie ([link](#)). Deze regeling voorziet in een proces om dergelijke klachten te behandelen, met bescherming voor melder en vertrouwenspersoon.

- Het CPB heeft twee vertrouwenspersonen integriteit (en ongewenste omgangsvormen) waar medewerkers terecht kunnen. Iedere integriteitsmelding moet in principe direct aan de eigen leidinggevende worden gemeld.
- Medewerkers die te maken hebben met integriteitskwesties, kunnen daarnaast terecht bij de voorzitter van de CPC (het advies/toezichthoudend orgaan van het CPB).

- Als het om een melding over de SG of de minister gaat, helpen de vertrouwenspersonen en de voorzitter van de CPC met een melding bij het Huis van Klokkenluiders. Het Huis van Klokkenluiders is de instantie van *lastresort*.
- Het CPB kent verder een eigen OR. Weliswaar gaat de OR niet over individuele cases, maar de raad heeft wel degelijk de taak zaken te signaleren die niet goed lopen binnen de organisatie.
- Het CPB voert regelmatig een Medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) uit. In het MTO is aandacht voor integriteit. De uitkomsten en met name het aspect integriteit worden uitgebreid besproken met de collegae. Integriteit komt ook terug in de formele personeelsgesprekken.
- De vertrouwenspersonen doen jaarlijks verslag van hun bevindingen. Het MT van het CPB bespreekt dit verslag met de vertrouwenspersonen. Het verslag wordt vervolgens aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gestuurd.