

Sociaal en Cultureel Planbureau

1. 'Harde cijfers voor zachte sectoren'

In 2008 is het 35 jaar geleden dat het SCP werd opgericht. Vanaf het begin is het een op statistische data en empirisch onderzoek gericht instituut met een sociaal wetenschappelijke signatuur geweest. Het als het 'sociale en culturele welzijn' van de Nederlandse bevolking breed geformuleerde werkgebied van het instituut heeft het SCP uiteindelijk tot de waarschijnlijk minst verkokerde rijksdienst gemaakt.

Het SCP doet onderzoek en maakt rapporten voor en op de terreinen van eigenlijk alle ministeries, met tot nu toe het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking als uitzondering. Geleidelijk aan ontwikkelde het SCP ook een eigen focus: de taak van de overheid ten opzichte van de burger en de positie van de burger ten opzichte van de overheid, de maatschappij en de samenleving. Het zelfstandig opzetten en (laten) uitvoeren van grootschalig empirisch onderzoek is voor het werk van het SCP van vitaal belang gebleken, mede omdat de dataverzameling van het CBS op sociaal gebied minder omvangrijk en gedetailleerd is dan op economisch gebied.

'Harde cijfers voor zachte sectoren' is het motto van het SCP geworden. In steeds meer gevallen maakt het SCP ook internationaal vergelijkende analyses, die het mogelijk maken om voor Nederland 'benchmarks' aan te wijzen. Door de regelmatige herhaling van enkele grootschalige surveys heeft het SCP ook een unieke mogelijkheid om longitudinale analyses uit te voeren en ontwikkelingen te laten zien over een periode van inmiddels meer dan dertig jaar.

Zoals voor alle planbureaus is ook voor het SCP de onafhankelijkheid in onderzoek en rapportage van vitale betekenis voor het werk van het instituut, maar ook voor de erkenning en acceptatie van het werk. De onafhankelijkheid heeft het SCP in de politiek ook voor de oppositie tot een betrouwbare bron van informatie gemaakt. De grote aandacht die veel rapporten krijgen in de media en de waardering die er ook bij lagere overheden, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de wetenschap voor het werk van het SCP bestaat, is een direct gevolg van de onafhankelijkheid van het instituut in dataverzameling, analyse en rapportage.

Voor de toekomst van het SCP zijn dit de uitgangspunten:

- brede oriëntatie op de rijksoverheid, ook in internationale vergelijking,
- het perspectief van de burger, vanuit en naar de overheid,
- basis in empirisch sociaal wetenschappelijk onderzoek,
- onafhankelijkheid in onderzoek en rapportage.

2. De oorsprong en de formele regelingen van de werkzaamheden

Het Koninklijk Besluit van 1973

Op 30 maart 1973 werd bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van CRM het Sociaal en Cultureel Planbureau ingesteld als een 'orgaan voor studie' met het oog op de bevordering van een 'samenhangend en doelmatig overheidsbeleid, gericht op het sociaal en cultureel welzijn' door een 'wetenschappelijke fundering en oriëntering' van dat beleid. Het SCP ressorteerde onder de minister van CRM (nu dus VWS), die als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk is voor het door het SCP te voeren beleid, in overleg overigens met (bijna) alle andere ministers (art. 7 KB).

Formeel is het SCP – en dat geldt evenzo voor de andere planbureaus – onderdeel van een departement. Het SCP heeft dus geen eigen rechtspersoon en is ook geen adviesraad. Zeker in de vorm waarin het SCP zich ontwikkeld heeft, is het in sterke mate een uitvoerende organisatie geworden. De uitvoering betreft dan het doen van onderzoek en het geven van advies – op verzoek – in opdracht of op verzoek van het kabinet en de departementen.

Het tweede planbureau

Het SCP was het tweede planbureau dat werd opgericht. Al direct na de oorlog werd het Centraal Planbureau ingesteld, dat in 1947 in de Wet Voorbereiding Vaststelling Centraal Economisch Plan nader geregeld werd. De wet is nooit meer veranderd en is zeer summier van karakter. Het KB van het SCP lijkt er erg op. De belangrijkste zaken die geregeld worden zijn bij het CPB de werkzaamheden ten behoeve van het Centraal Economisch Plan (bij het SCP: Het Sociaal en Cultureel Rapport) en de instelling van een Centrale Plancommissie (bij het SCP: Begeleidingscollege).

In het KB is evenmin als in de wet op het Centraal Planbureau al sprake van een Werkprogramma dat in de MR besproken c.q. door de minister vastgesteld wordt, al kan artikel 7 van het KB wel zo geïnterpreteerd worden en feitelijk is dat ook al jaren zo het geval.

In 2007 is de planbureaus gevraagd ten behoeve van de besluitvorming in de Ministerraad de onderscheiden werkprogramma's in een gezamenlijk format aan te bieden. Dat is ook gebeurd en in juli heeft de MR de werkprogramma's 2008 besproken en goedgekeurd. In 2008 zal dezelfde procedure worden gevolgd.

De onafhankelijkheid

Over de onafhankelijkheid van de planbureaus is ten aanzien van het CPB noch ten aanzien van het SCP in den beginne iets bepaald. Dat is pas veel later gebeurd, in het 'Protocol' voor de planbureauafunctie van het Overleg Directeuren Planbureaus (ODP), dat in 1996 is opgesteld en door de Ministerraad is geaccordeerd. In het Besluit Instelling Ruimtelijk Planbureau(2001) is in artikel 10 de onafhankelijkheid wel expliciet geregeld en in 2005 is dat ook gebeurd bij de instelling van het Milieu- en Natuurplanbureau. Bij verschillende gelegenheden, o.a. in vervolg op een poging tot beïnvloeding door één van de ministers bij de opstelling van het Sociaal en Cultureel Rapport 1998, is door het kabinet in antwoord op kamervragen nog eens bevestigd dat de regering zeer hecht aan de onafhankelijkheid van de planbureaus.

Financiering additionele activiteiten

De regeling met betrekking tot de financiering van additionele activiteiten ('op verzoek van een minister') is later aan het KB toegevoegd. De algemene lijn is dat het echt moet gaan om additionele activiteiten (volgens het Protocol om werkzaamheden 'in aanvulling' op wat als de 'kernfunctie moet worden beschouwd en wat is vastgelegd in de programma's').

Inmiddels is als gevolg van een jarenlange reeks bezuinigingen op het reguliere budget van het SCP (tussen 2002 en 2007 ongeveer 25%) het aandeel van de projectfinanciering ('additionele activiteiten') opgelopen tot in 2007 ongeveer 35% van de omzet van 8,5 miljoen euro. Het reguliere niet-projectgebonden budget vanwege het ministerie van VWS

bedroeg in 2007 5,6 miljoen euro. De ‘additionele activiteiten’ worden gefinancierd door de verschillende departementen, inclusief VWS, en in enkele gevallen ook door bijvoorbeeld NWO of de EU. Er worden geen projecten uitgevoerd voor partijen buiten de overheid.

Additionele activiteiten komen bij de andere planbureaus nauwelijks voor. Budget en omzet zijn bij hen ongeveer identiek: in 2007 voor het MNP ruim 35 miljoen, voor het CPB 13,5 miljoen en voor het RPB 6,7 miljoen.

De coördinerend minister

Toen het SCP werd opgericht was de minister van CRM de coördinerend minister voor het welzijnsbeleid, dat toen ook volksgezondheid, onderwijs, sociale zaken en cultuur, maatschappelijk werk, wonen en migrantenbeleid omvatte. Inmiddels is de functie van coördinerend minister verdwenen en is het welzijnsbeleid in engere zin vrijwel geheel naar de lokale overheid verplaatst. De positionering van het SCP bij het huidige ministerie van VWS met zijn sterke accentuering van vooral de volksgezondheid/gezondheidszorg-taak is door dit alles steeds minder vanzelfsprekend geworden. Zonder daarbij altijd het woord ‘welzijn’ te gebruiken, is het wel opvallend te zien dat departementen ten aanzien van veel beleidsthema’s onderzoek willen met een duidelijk ‘sociale’ invalshoek. In zekere zin is het welzijnsaspect opgegaan in een ruime opvatting over de sociale – soms ook culturele – aspecten van het overheidsbeleid of van de taakgebieden van de departementen.

Met het coördinerend ministerschap hing ook de plaatsing bij het SCP samen van het secretariaat van het ambtelijk voorportaal voor het welzijnsbeleid en van de betreffende onderraad van de ministerraad. Na de reorganisatie van de onderradenstructuur bij het aantreden van het kabinet Balkende IV is het secretariaat niet langer meer een taak van het SCP, dat deze functie sinds 1974 heeft uitgevoerd. Het SCP neemt wel deel in de voorportalen Commissie Maatschappelijke Ontwikkelingen en Sociaal Economisch en Inkomenbeleid en de directeur van het SCP is lid van de (onder)Raad Sociale Samenhang.

Het Begeleidingscollege

Het Begeleidingscollege (BC) van het SCP telt 25 leden, die door de minister worden benoemd en ontslagen. De ongeveer tien direct bij het SCP betrokken ministers kunnen elk een ambtelijk lid voordragen, er zijn bovendien onafhankelijke leden op voordracht van de bij het SCP betrokken ministers, verder twee leden op voordracht van de KNAW, vervolgens op voordracht van CPB, RPB, CBS, IPO, VNG elk een lid en tenslotte vijf leden op voordracht van de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen. Voor deze laatste groep bestaat weer een tweejaarlijks roulatiesysteem, voor de kleine partijen en een vast lidmaatschap voor partijen met meer dan 25 zetels in de Kamer. Voor de ambtelijke leden kunnen door de minister plaatsvervangers benoemd worden. Over de taken van het BC en de vergaderfrequentie is niets in het bijzonder bepaald, het gaat om bijstand en advies. Het BC dat onder voorzitterschap staat van mw. drs. H. d’Ancona en komt twee keer per jaar bijeen. 35 jaar geleden was een groot college als het BC nog een erg gebruikelijke constructie, inmiddels zijn de opvattingen daarover veranderd en de andere planbureaus hebben een veel kleinere raad van bijstand en advies.

De taak van het SCP

Drie taken

Het SCP heeft in het KB van 1973 drie taken toebedeeld gekregen (art. 4 lid 1):

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van de voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van departementaal beleid op het gebied van het sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.'

In artikel 4 lid2 wordt dan nog gestipuleerd dat het SCP 'zijn taak in het bijzonder verricht waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.' Voor zijn werk maakt het SCP (artikel 5) mede gebruik van onderzoek van anderen en van door anderen verzamelde statistieken. Het SCP kan zich ook 'rechtstreeks' wenden tot overheidsdiensten, openbare en particuliere instellingen voor het verkrijgen van informatie. Het KB verwacht zelfs dat de ministers er zorg voor dragen dat het SCP in relatie tot zijn taak 'tijdig in kennis wordt gesteld van beleidsveronderstellingen en beleidsvoornemens voor de lange termijn' (art 5 lid3).

Over de wijze waarop het SCP zijn taken uitvoert, bevat het KB geen regelingen (hetzelfde geldt voor de wet op het CPB). Hoewel het in 1973 nog helemaal niet duidelijk was hoe een geheel nieuw instituut als het SCP zou kunnen gaan functioneren, is voor een opdrachtformulering gekozen die eigenlijk tot nu toe actueel is gebleven. Hoewel het beleid ten aanzien van het welzijn een ander karakter heeft aangenomen en ten dele ook naar andere niveaus en buiten de overheid is geplaatst, zijn veel van de vraagstukken toch hetzelfde gebleven. Het SCP heeft zich in de breedte ontwikkeld tot een instelling van onderzoek op vooral het terrein van de verzorgingsstaat (welvaart zowel als welzijn), is vooral maatschappijwetenschappelijk (inclusief sociaaleconomisch) georiënteerd en ziet de relatie tussen burger en overheid als de rode draad in de rapporten.

Het werk van het SCP bestaat uit beschrijven, analyseren, verklaren, evalueren en adviseren. Dat werd al zo gezien in een tijd dat er van evaluatief onderzoek nog nauwelijks sprake was en beleidsonderzoek nog in de kinderschoenen stond. De benadrukking van het interdepartementale en inmiddels vooral intersectorale karakter van de aandacht (ook in het Protocol opgenomen als kenmerkend voor de planbureau functie) is mede de grondslag geworden voor de breedte van het werk van het instituut. Omdat het begrip 'planbureau' in het internationale verkeer verkeerde suggesties oproept, wordt buiten Nederland steeds meer de naam 'The Netherlands Institute for sociale Research/SCP' gebruikt.

4. De taakstelling 2008-2011

De taakstelling in de 'Nota Vernieuwing Rijksdienst' voorziet voor de planbureaus in een reductie van vier naar drie (inmiddels geëffectueerd) en een indeling volgens het principe 'people' (SCP), 'planet' en 'profit'. 'Op de totale capaciteit van de planbureaus zal 20% worden bezuinigd'- in de praktijk lijken de verantwoordelijke departementen daar een eigen invulling aan te geven. 'Voor drie planbureaus wordt gestreefd naar een eenduidige juridische en financiële grondslag, met daarbij ook een duidelijke afbakening van het werk in betaalde opdrachten' – op deze punten zijn nog geen stappen ondernomen.

In de vaststelling van de taakstelling voor het Ministerie van VWS (voor het ministerie als geheel iets meer dan 10% in fte) is voor het SCP het volgende vastgelegd:

- een taakstelling van 20% op het budget, oplopend van 126.000 euro in 2008 tot 1.006.000 euro in 2011.
- een taakstelling van 20% op het aantal fte, oplopend van 1,9 fte in 2008 tot 15,2 fte in 2011, uitgaande van een formatievaststelling (meetpunt) van 76,2 fte voor het jaar 2007.
- 'alle voorstellen met structurele personele gevolgen, dan wel tijdelijke gevolgen die doorlopen tot na 1 januari 2010, moeten (...) aan de bestuursraad worden voorgelegd'. Als VWS er zelf niet in slaagt elders (in de eigen organisatie) compensatie te vinden (voor de voorgestelde personele intensiveringen), moeten de minister of staatssecretaris een voorstel doen aan de Ministerraad en daarop akkoord krijgen. Opdrachten van andere departementen met personele gevolgen kunnen niet zonder toestemming van de eigenaar (VWS in geval van het SCP) geaccepteerd worden.

Het is duidelijk dat de taakstelling zowel als de opgelegde 'budget/fte-discipline' voor het SCP zware en nare gevolgen heeft. Nu al is het SCP het kleinste en slechtst gefinancierde van de planbureaus. De taakstelling maakt het verschil met de beide collega's (minstens twee tot drie keer zo groot en met een tot zeven keer zo groot regulier budget) nog groter dan het nu al is en de additionele maatregelen zullen het ook moeilijk maken de tekorten en bepalingen op te vangen door projectonderzoek en tijdelijke medewerkers. Als sociaalwetenschappelijk onderzoeksinstituut is het SCP in belangrijke mate aangewezen op data verzameld in zelf opgezette grootschalige surveys. Uit het huidige budget kan dat niet meer gefinancierd worden, zoals ook de programmatische opdracht ('people') niet meer waargemaakt kan worden binnen de reguliere mogelijkheden die het instituut nu heeft, laat staan na uitvoering van de taakstelling.

5. Conclusie

Het SCP is in de afgelopen jaren in structureel budget ongeveer 25% achteruit gegaan en in de periode 2008-2011 ligt er opnieuw een taakstelling van 20% in de vorm van een zogenaamde 'dubbel slot', een taakstelling dus zowel in geld als in personeel. In het verleden zijn de kortingen meer dan goed gemaakt door het verwerven van door departementen additioneel gefinancierde projecten, grotendeels uitgevoerd door medewerkers met een tijdelijke aanstelling. De nieuwe regels ten aanzien van het aanstellen van ook tijdelijke medewerkers maken dit op korte termijn moeilijk en uiteindelijk misschien zelfs vrijwel onmogelijk. Als altijd de kleinste, maar inmiddels verreweg de kleinste van de drie planbureaus maakt dit het voor het SCP in toenemende mate moeilijk zijn taak als het sociaalwetenschappelijke ('people') planbureau uit te voeren op een niveau dat nog in balans is met de mogelijkheden die de planbureaus voor 'planet' en 'profit' ook na de taakstellingsoperatie hebben.

De voorkeur van het SCP gaat in lijn met de Nota Vernieuwing Rijksdienst uit naar een nieuwe regeling voor alle planbureaus gezamenlijk, die recht doet aan hun niet-verkokerde wijze van werken, hun onafhankelijkheid niet aantast en hen ook in financieel en personeel opzicht meer op gelijke ooghoogte brengt.