



## Borging van onafhankelijkheid PBL

Het PBL is een inhoudelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Tegelijkertijd is het PBL net als het CPB en het SCP, de twee andere Nederlandse planbureaus, organisatorisch onderdeel van een ministerie – voor het PBL is dat Infrastructuur en Waterstaat.

Het borgen van onze onafhankelijkheid is essentieel voor het PBL. Door de WODC-casus in 2018 is de aandacht voor onafhankelijkheid van onderzoeksinstituten geïntensiveerd, zowel intern als extern. Voor het PBL is dit aanleiding geweest om de eigen maatregelen voor het bewaken van zijn onafhankelijkheid en integriteit nogmaals zorgvuldig langs te lopen.

Daarin staat het PBL niet alleen. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) heeft op 8 maart 2018 het rapport 'Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang' gepubliceerd, dat ook het denken van het PBL en van andere onderzoeksinstituten voedt met nuttige inzichten. De OVV onderscheidt drie dimensies van onafhankelijk onderzoek die in acht moeten 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).

Als we de waarborgen bij het PBL langs deze drie lijnen bekijken, levert dat het volgende beeld op.

### 1. Onafhankelijkheid in positie: Aanwijzingen Planbureaus

De onafhankelijkheid van het PBL wordt gewaarborgd door de [Aanwijzingen Planbureaus](#) (Staatscourant 3200, 21 februari 2012). De Aanwijzingen zijn niet zozeer aanwijzingen voor de planbureaus hoe zij zich moeten gedragen, maar vooral waarborgen voor hun onafhankelijkheid.

Een aantal cruciale Aanwijzingen:

- 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 (Aanwijzing 4).
  - Er is voor elk planbureau een uit onafhankelijke leden bestaande commissie die toezicht houdt op de wetenschappelijke kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van het werk

van het planbureau (Aanwijzing 5). Voor het PBL is dit het [Begeleidingscollege PBL](#), dat onder voorzitterschap staat van prof. dr. Wim van de Donk, Commissaris van de Koning in Noord-Brabant. Onafhankelijke leden wil zeggen dat de leden die niet ondergeschikt mogen zijn aan de eerst verantwoordelijke minister of een andere belanghebbende minister. De door de Minister van I&W benoemde leden zijn afkomstig uit wetenschap, bedrijfsleven, andere overheden en maatschappelijke organisaties.

- De directeur van het planbureau stelt het werkprogramma jaarlijks vast, gehoord het gevoelen van de ministerraad (Aanwijzing 6).
- 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 (Aanwijzing 9).

De Aanwijzingen leggen dus vast dat het PBL zelf kan beslissen over en verantwoordelijk is voor de onderwerpkeuze en onderzoeksvragen, de te hanteren onderzoeksmethoden en het openbaar maken van onderzoeksresultaten. Dit betreft overigens ook de timing van het openbaar maken. Dit alles wil niet zeggen dat het PBL zich doof moet houden voor signalen van buiten. Zo kan de ministerraad het werkprogramma niet vaststellen, maar wel verzoeken doen. Ook dan is de opzet van het onderzoek uiteindelijk aan het PBL. Indien wij dat nuttig achten, kan het PBL de onderzoeksvragen verbreden of versmallen.

Het zelf vaststellen van het werkprogramma zorgt er ook voor dat het PBL ruimte heeft voor onderzoek op eigen initiatief. Dat is ook nodig om de agenderende functie te kunnen vervullen. Naast onderzoek op eigen initiatief verricht het PBL ook onderzoek op verzoek van externe partijen, meestal een ministerie, de Staten-Generaal of een internationale organisatie zoals UNEP of de Europese Commissie. Verder kunnen bijvoorbeeld ook de SER en politieke partijen verzoeken doen. Verzoeken van de rijksoverheid komen vooral van de ministeries van EZK, I&W, LNV, BZK, BZ en Financiën.

Het PBL accepteert een verzoek alleen voor zover:

- Het om inhoudelijke redenen, zoals de beschikbare deskundigheid, voor de hand ligt dat het planbureau het verzoek uitvoert;
- Het verzoek niet afkomstig is van een commerciële organisatie;
- Het verzoek bijdraagt aan de versterking van de publieke taak van het planbureau;
- Het planbureau met de verzoeker zodanige afspraken maakt dat de inhoudelijke onafhankelijkheid van het PBL is veiliggesteld;
- Openbaarmaking van het resultaat van een geaccepteerd verzoek is gegarandeerd, tenzij het een verzoek betreft dat vertrouwelijk van aard is (bijvoorbeeld een mogelijk voorstel van een politieke partij – zolang dat niet openbaar wordt gemaakt);
- Er capaciteit voor beschikbaar is.

## 2. Onafhankelijkheid in de oordeelsvorming

Belangrijker nog dan de regeling van de formele positie is dat leiding en medewerkers zich ook echt onafhankelijk opstellen en kunnen opstellen in hun oordeelsvorming, zowel in onderzoek als in externe contacten. Het PBL besteedt daarom veel aandacht aan onafhankelijkheid. Eerst en vooral is dat een belangrijk element in het [kwaliteitsbeleid](#). Het Begeleidingscollege PBL, de vijfjaarlijkse internationale visitatie, interne seminars over lopende projecten, externe reviews bij onderzoeken en andere vormen van externe wetenschappelijke toetsing: vanuit vele hoeken wordt er kritisch meegekeken, onder meer naar de voorliggende onderzoeksvragen, de aanpak en de conclusies. Het PBL staat altijd open voor inhoudelijk commentaar van externen, zowel vanuit de wetenschappelijke wereld als vanuit beleid en maatschappij. De verantwoordelijkheid voor teksten en conclusies ligt echter altijd bij het PBL.

Toch kan het gebeuren dat medewerkers zich onder druk voelen staan om bijvoorbeeld conclusies in een rapport aan te passen. Zo'n druk zou in principe op drie manieren kunnen ontstaan:

- Externe druk, bijvoorbeeld het dringende verzoek om een bepaalde vraag al dan niet mee te nemen in het onderzoek, om conclusies aan te passen of om publicatie van een rapport uit te stellen;
- Interne druk op niet-inhoudelijke gronden (al dan niet naar aanleiding van externe druk);
- Zelfcensuur of tunnelvisie: anticiperen op verwachte externe weerstand of onbewust externe of eigen normatieve denkkaders gebruiken.

Net zoals de KNAW in het advies *Vrijheid van wetenschapsbeoefening in Nederland* constateert dat er geen signalen zijn dat er in de wetenschap in Nederland structureel sprake is van zelfcensuur en beperking van diversiteit aan perspectieven, geldt dat ook voor het PBL. Desondanks voert het PBL expliciet en actief beleid om elke vorm van aantasting van de onafhankelijkheid te bestrijden. Dat vraagt onder meer bewustwording van de zelfcensuur en tunnelvisie. Daarbij zijn afspraken gemaakt over wat te doen, mocht een medewerker toch externe druk, interne druk of noodzaak van zelfcensuur ervaren.

Een aantal elementen:

1. Aandacht voor een open cultuur, waarin medewerkers zich veilig en vrij voelen om hun zorgen en twijfels over integriteitsissues te delen met leidinggevend en collega's, en waarin zaken als normativiteit, bewustzijn van de eigen rol en positie en omgaan met externe druk regelmatig onderwerp van gesprek zijn, ook organisatiebreed.
2. De KNAW-verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid expliciet onderschrijven en naleven.
3. Als een PBL'er concreet ongewenste beïnvloeding ervaart, dit meteen met de betrokkenen bespreken, inclusief de Chief Scientist en de directie. Ook kan een medewerker spreken met een van de interne PBL-vertrouwenspersonen integriteit, voor als een medewerker niet (meteen) met een leidinggevende of met een externe wil spreken.
4. Medewerkers hebben ook rechtstreeks toegang tot een (externe) vertrouwenspersoon wetenschappelijke integriteit. Tot nu toe is er een eigen externe vertrouwenspersoon bij wie medewerkers terecht kunnen met vragen, klachten en twijfels. Nu onderzoekt het PBL de mogelijkheid om deze functie onder te brengen bij het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI), een onafhankelijk adviesorgaan dat in 2003 is ingesteld door de KNAW, NWO en de VSNU.

#### 4. Onafhankelijkheid in de beeldvorming

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) constateert terecht dat niet alleen de feitelijke onafhankelijkheid van belang is, maar ook of de maatschappij het onderzoek ervaart als onafhankelijk. Onderzoeksinstituten moeten zich inspannen om onderzoeken uit te brengen op een manier die de kans vergroot dat de maatschappij het onderzoek ervaart als onafhankelijk.

Wat betreft het PBL dragen de volgende elementen daaraan bij:

- Het PBL laat in het jaarlijkse Werkprogramma op hoofdlijnen zien waar het onderzoek zich op gaat richten. Dit Werkprogramma komt onder meer op pbl.nl te staan.
- Tijdens het onderzoeksproces worden de onderzoeksresultaten regelmatig met externen (beleid, wetenschap en samenleving) besproken of voor commentaar voorgelegd. Commentaar ophalen uit vele hoeken helpt onder meer om een kokervisie of een gekleurde

oordeelsvorming te voorkomen. Dit betreft zowel wetenschappelijke reviewers als experts uit het desbetreffende maatschappelijke veld.

- Om de onderzoeksresultaten ook wetenschappelijk te verantwoorden, schrijven PBL-onderzoekers ook wetenschappelijke artikelen in peer-reviewed tijdschriften.
- Het PBL besluit zelf over het tijdstip van publicatie en over eventuele optredens in de media.
- Alle onderzoekswerk wordt openbaar gemaakt. De standaard-‘outlet’ is pbl.nl. Daarnaast wordt ook steeds meer gedeeld via social media. Ook schrijven onderzoekers artikelen voor vaktijdschriften.
- Als externen een inhoudelijke klacht over PBL-werk indienen, dan onderzoekt het PBL deze klacht zorgvuldig en reageert er vervolgens open en transparant op. Een klacht is ook altijd onderwerp van gesprek tussen PBL-directie en het Begeleidingscollege PBL.
- PBL'ers zijn vaak actief op sociale media, zoals Twitter en LinkedIn. Daarbij hoort professioneel gedrag bij, inclusief bewustzijn van hun eigen rol en positie waar het gaat om communiceren over PBL-gerelateerde onderwerpen, om ook in de beeldvorming onafhankelijk en integer te zijn.
- Het PBL organiseert regelmatig bijeenkomsten over grote onderzoeksrapporten, waarbij we het gesprek aangaan over de onderzoeksresultaten – zowel met vakgenoten als met experts uit het maatschappelijk veld.

Onafhankelijkheid in de beeldvorming gaat over hoe anderen deze ervaren. De Visitatiecommissie PBL is in zijn in april 2018 verschenen rapport ingegaan op het onafhankelijk opereren van het planbureau: “Het PBL is een gezaghebbend instituut. Het is qua financiering afhankelijk van de overheid maar qua taakvervulling onpartijdig en onafhankelijk.” Verder constateert de visitatiecommissie op basis van een groot aantal gesprekken met externe partijen: “Er is vanuit het beleid en samenleving veel waardering voor de onafhankelijke en onpartijdige rol van het PBL. Juist in een politiek en maatschappelijk krachtenveld met een grote diversiteit aan opvattingen en belangen is dat cruciaal. Het is in het belang van alle partijen die van de kennisproducten van het PBL gebruikmaken dat het PBL deze positie behoudt.” In het bijzonder wijst de commissie op de stabiele financieringspositie van het PBL; deze noemt zij “essentieel voor onafhankelijk - inclusief ongevraagd – onderzoek over een breed terrein”. Het planbureau moet zorgen dat die onafhankelijkheid blijft onder veranderende omstandigheden. Waar beleidsmakers in het kader van het vergroten van de impact van PBL-werk en de relevantie voor het kabinet aangaven behoefte te hebben aan afstemming met hen over onderhanden werk (check op de meest recente beleidsgegevens, de vertaalbaarheid naar concreet beleid), merkt de visitatiecommissie op dat de beleidsdepartementen “daarbij vanzelfsprekend afstand [dienen] te bewaren ten opzichte van de onafhankelijke bevindingen van de PBL-onderzoekers”. Onze onafhankelijkheid is een groot goed. Zoals hierboven beschreven, bewaakt het PBL deze onafhankelijkheid actief.