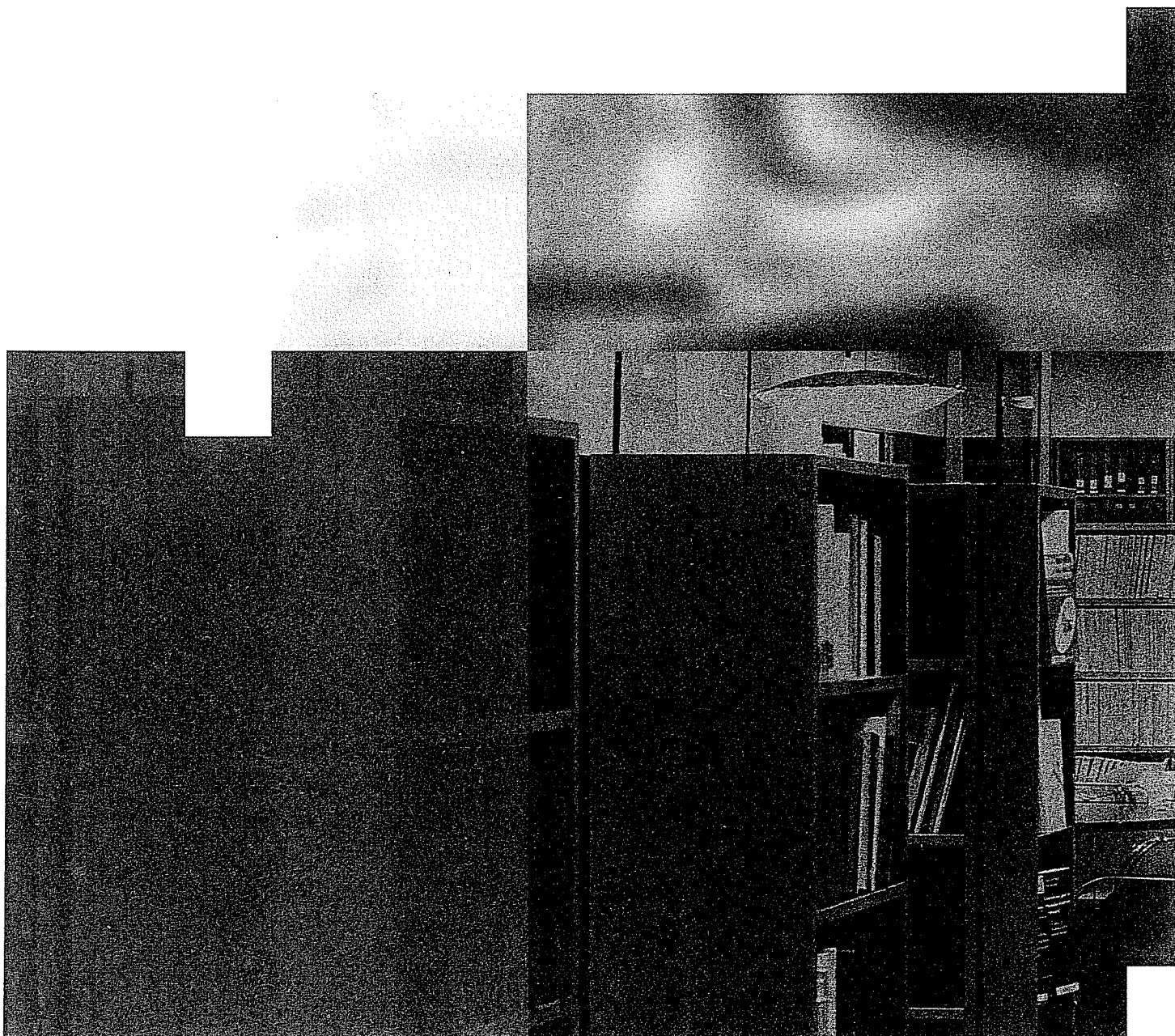




**Recept voor Resultaat**

**Interdepartementaal Beleids-  
onderzoek Bedrijfsvoering en  
sturing van het RIVM**



# **Recept voor resultaat**

Naar een resultaatgerichte sturing van het RIVM

**Verslag van het interdepartementale beleidsonderzoek naar de  
bedrijfsvoering en sturing van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid  
en Milieu**

december 2000

## Inhoudsopgave eindrapport

	blz.
<b>Voorwoord</b>	4
<b>Samenvatting</b>	6
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	
1.1 Inleiding	20
1.2 Onderzoeksvragen	20
<b>Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en invulling van het onderzoek</b>	
2.1 Resultaatgericht management: Aansturen op resultaat	22
2.2 Uitgangspunten	22
2.3 Onderzoeksthema's (pijlers)	23
2.4 Voortbouwen op reeds beschikbare studies	23
<b>Hoofdstuk 3 Huidige bedrijfsvoering en sturing RIVM</b>	
3.1 Inleiding	25
3.2 Missie en kerntaken RIVM	25
3.3 De huidige bedrijfsvoering en sturing gezien vanuit het perspectief van "Aansturen op resultaat"	27
3.4 Conclusies over inrichting huidige bedrijfsvoering en sturing	34
3.5 Belangrijkste verbeterpunten	36
<b>Hoofdstuk 4 Gewenste sturing RIVM op strategisch en tactisch niveau</b>	
4.1 Inleiding	37
4.2 Eigenaar en opdrachtgever - typering en verantwoordelijkheden	38
4.3 Strategische, tactische en operationele sturing	42
4.4 Betekenis voor de huidige sturing	45
<b>Hoofdstuk 5 Gewenste bedrijfsvoering en sturing RIVM op operationeel niveau</b>	
5.1 Inleiding	48
5.2 De wenselijkheid van het sturen op kosten en output	48
5.3 De mogelijkheden voor het sturen op kosten en output	49
5.3.1 Voorwaarden voor het meten van de (kosten van de) producten	49

**Hoofdstuk 6 Aanbevelingen voor een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering en sturing van het RIVM**

6.1	Inleiding	51
6.2	Uitgangspunten aanbevelingen	51
6.3	Implementatie resultaatgericht sturingsmodel	52
6.4	Structuur en tijdschema	59
6.5	Overwegingen en additionele aanbevelingen van de werkgroep	61

**Hoofdstuk 7 Mogelijkheden voor concessieverlening en aanbesteding bij het RIVM**

7.1	Inleiding	64
7.2	Uitgangspunten en werkwijze werkgroep "Concessies en aanbesteding"	65
7.3	Uitkomsten onderzoek werkgroep "Concessies en aanbesteding" m.b.t. RIVM	65
7.4	Standpuntbepaling t.a.v. conclusies werkgroep "Concessies en aanbesteding"	66

**Bijlagen**

1. Samenstelling van de IBO-werkgroep Bedrijfsvoering RIVM
2. Missie en taken, huidige aansturing en verbeterpunten RIVM
3. Gewenste planning & controlcyclus eigenaar & opdrachtgever RIVM

## Voorwoord

Het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu is in de laatste 15 jaar van zijn bestaan een begrip geworden. Jaarlijks presenteert het instituut zijn milieu- en natuurverkenningen. Elke 4 jaar verschijnen de volksgezondheidverkenningen.

Bij rampen als die in Enschede rukken specialisten van het RIVM uit voor metingen en milieutechnische ondersteuning. Indien zich infectieziekte-outbreaks voordoen, zoals de legionella in Bovenkarspel, biedt het RIVM epidemiologische ondersteuning. Het RIVM levert de vaccins voor de nationale inentingsprogramma's. Met activiteiten als deze heeft het instituut nationale en internationale faam gekregen.

Tegelijkertijd heeft het instituut de afgelopen jaren bestuurlijk roerige tijden meegemaakt. Er is veel gediscussieerd over een eventuele verdere verzelfstandiging van het instituut. In die discussies kwamen onder meer de ZBO-status, maar ook splitsing aan de orde. In de relatie met met name het moederdepartement VWS deden zich voortdurend verschillen van inzicht over de positie van het RIVM voor. Eerder dit jaar hakten de Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Sport en die van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu de knoop door. Het RIVM zou een agentschap moeten worden. In het verlengde daarvan kreeg deze IBO-werkgroep de vraag mee hoe er, gegeven het agentschapsperspectief, voor het RIVM een meer resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering gerealiseerd zou kunnen worden. Dit rapport is de neerslag van ons werk. Het biedt met zijn aanbevelingen een recept voor een meer heldere aansturing van het RIVM-werk, zowel binnen als rond het instituut. De werkgroep meent dat met name een verheldering in de bestuurlijke relaties met het RIVM (eigenaar; opdrachtgever) van groot belang is. Het uitvoeren van deze aanbevelingen zal het voor het RIVM mogelijk maken zijn missie nog beter uit te voeren in een sterker samenspel met zijn eigenaar en opdrachtgevers. Zoals de SG van VWS schrijft in zijn recente boekje 'Ministerie in verbouwing. Veranderingen binnen VWS' is daarbij de doelstelling dat 'het RIVM niet alleen nationaal, maar ook mondiaal gezien wordt als een van de meest toonaangevende instituten op zijn terrein'<sup>\*)</sup>. Dat is de uitdaging waar het RIVM, zijn eigenaar en zijn opdrachtgevers voor staan.

Ik dank de leden van de werkgroep voor hun betrokken deelname aan ons werk. De werkgroep is uitgekomen op eensgezinde aanbevelingen. Dat zegt wat over de oplossingsgerichtheid en inzet van alle leden. Dank ook aan de waarnemend directeur-generaal van het RIVM Gijs Elzinga en aan zijn staf, die de werkgroep voor een bijzonder instructief werkbezoek in Bilthoven hebben ontvangen en ons alle medewerking hebben gegeven. Last but not least wil ik namens de werkgroep het secretariaat bedanken.

---

<sup>\*)</sup> Roel Bekker 'Ministerie in Verbouwing. Veranderingen binnen VWS', Den Haag, 2000, p. 59.

Fred Maessen van Financiën, Stijn van de Broek, tot voor kort van VWS, en Dick Pouwels, tot voor kort van het RIVM, hebben met hecht teamwork en grote inzet, de overwegingen en ideeën van de werkgroep geïnspireerd, geordend en geboekstaafd in dit rapport.

Chris Buijink

Voorzitter van de IBO-werkgroep Bedrijfsvoering RIVM

## Samenvatting

In dit rapport zijn de uitkomsten vervat van een in de periode mei t/m november 2000 gehouden interdepartementaal beleidsonderzoek naar de bedrijfsvoering en sturing van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De centrale vraag luidde hoe voor het RIVM een meer resultaatgerichte sturing en bedrijfsvoering mogelijk zouden zijn. Ter beantwoording van deze vraag is beken in hoeverre het rapport 'Aansturen op resultaat' kan bijdragen tot een betere sturing van het RIVM.

## Het RIVM

Het RIVM is een belangrijk, integrerend kennis- en expertisecentrum dat onderzoek uitvoert ten behoeve van de overheid op het gebied van volksgezondheid, milieu en natuur. Voor milieu en natuur vervult het RIVM een wettelijke planbureaufunctie. De kerntaken zijn<sup>1</sup>:

- a) Onderzoek verrichten, dat is gericht op ondersteuning van de beleidsontwikkeling en de uitoefening van toezicht op het terrein van de volksgezondheid en het milieu;
- b) Periodiek te rapporteren over de toestand en de toekomstige ontwikkeling van de volksgezondheid en het milieu;
- c) Andere door Onze Minister op te dragen werkzaamheden uit te voeren.

In de Wet op het RIVM (1997) is onder meer de professionele autonomie van het instituut geregeld. In het kader van zijn planbureautaken ondersteunt het RIVM (inter)departementale besluitvormingsprocessen door het leveren van wetenschappelijke informatie en inzichten die van belang zijn voor maatschappelijke afwegingen.

Mede hierdoor is de afgelopen jaren de maatschappelijke positie van het RIVM - als onafhankelijk kennisinstituut - steeds belangrijker geworden.

Daarnaast kan het RIVM, indien nodig, bijvoorbeeld bij calamiteiten binnen korte tijd operationeel zijn om metingen en onderzoek uit te voeren, die uit het oogpunt van gezondheids- en milieubescherming noodzakelijk zijn. Ook bij de ondersteuning van de departementale opdrachtgevers bij beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling, bij de uitvoering van wet- en regelgeving alsmede bij toezicht en handhaving kan het RIVM flexibel op veranderende vraagstellingen inspelen.

Opdrachtgevers voor deze kerntaken zijn het ministerie van VWS (Volksgezondheid), van VROM (Milieu) en sinds 1997 ook van LNV (ten behoeve van de wettelijke Natuurplanbureaufunctie).

Bij het RIVM zijn in totaal circa 1600 medewerkers (1400 fte) werkzaam. De financiering van het RIVM is opgenomen in de VWS-begroting onder een apart begrotingsartikel. De uitgavenbegroting omvat ruim 300 Mf, waarvan ongeveer 50% personele kosten. Het RIVM

---

<sup>1</sup> Wet op het RIVM, art. 3.1

kent een taakstellende middelenbegroting (inkomsten) van ongeveer 150 Mf (waarvan ca. 75 Mf vanuit VROM).

### **Resultaten onderzoek**

Op basis van de uitgevoerde analyse wordt geconcludeerd dat de sturing van het RIVM de volgende knelpunten kent:

1. Onheldere formuleringen van de taken van het RIVM.
2. Vermenging van de eigenaars- en opdrachtgeversrelatie.
3. Spanning in de interne sturing van het RIVM zelf als gevolg van verschillen in de aansturing door de verschillende departementen.
4. Spanning in de aansturing van de activiteiten van het RIVM als gevolg van het ontbreken van voldoende differentiatie per taak in de aansturing.
5. A-symmetrie in de interne sturing van het RIVM. De portefeuillehouder Milieu heeft steeds meer te maken met zowel de inhoudelijke als de financiële sturing van het onderzoek, terwijl de portefeuillehouder Volksgezondheid beperkt te maken heeft met de financiële aansturing van het onderzoek.
6. Spanning tussen (kennis-)aanbod RIVM en vraag vanuit VWS en in mindere mate vraag vanuit VROM.
7. Ontoereikende waarborgen voor efficiëntie en effectieve inzet middelen.
8. Onduidelijkheid over de relatie tussen de VWS-begroting en de capaciteitsinzet van het RIVM t.b.v.: aandeel VROM/LNV, strategisch onderzoek (MAP-SOR), additionele opdrachten, overhead.
9. Programmatische spanning in de aansturing van het DLO-onderzoek, benodigd voor de uitvoering van de Natuurplanbureaufunctie doordat de integrerende functie van het Natuurplanbureau bij het RIVM is geplaatst en het onderliggende onderzoek rechtstreeks wordt aangestuurd door LNV.

De oplossing die de werkgroep aandraagt, bestaat uit de volgende bestanddelen:

1. Het sturingsmodel van het RIVM dient resultaatgericht te worden vormgegeven: op output en kosten in onderlinge samenhang dient te worden gestuurd.
2. Om de opdrachtgeversverantwoordelijkheid en de eigenaarsverantwoordelijkheid goed te kunnen vormgeven, is een splitsing en scheiding van beide rollen in de aansturing van het RIVM noodzakelijk.
3. De eigenaar moet de sturing een bredere invulling geven dan tot op heden het geval was (alleen financiële sturing). De mogelijkheden daarvoor worden ook groter omdat de eigenaar tot nu toe steeds gedwongen was zich met de afstemming tussen de opdrachtgevers te bemoeien. Dat vervalt straks, waardoor er ruimte ontstaat om het eigenaarschap strategischer in te vullen. Zo dienen naast de missie en strategie van het RIVM, de financiële stabiliteit en continuïteit, de tariefvaststelling en de expertiseontwikkeling (met een rol voor de Commissie van Toezicht) onderwerp van sturing door de



- eigenaar te worden. De eigenaar dient tevens periodiek een bedrijfsvoeringsonderzoek uit te voeren.
4. De opdrachtgever dient zijn resultaatgerichte sturing gedifferentieerd vorm te geven: in de eerste plaats door onderscheid te maken tussen activiteiten met een structureel karakter versus activiteiten met een incidenteel karakter en in de tweede plaats door de structurele activiteiten voor wat betreft de invulling van de activiteit onder te verdelen in autonome activiteiten en niet-autonome activiteiten van het RIVM. Daarnaast kan bij de structurele niet-autonome activiteiten onderscheid worden gemaakt tussen onderzoeksactiviteiten en uitvoeringsactiviteiten (waarvan de opdrachtgever geen afnemer is).
  5. De opdrachtgever dient de sturing van de structurele activiteiten vorm te geven op een tweetal niveaus: het tactische<sup>2</sup>(taakomschrijving, budget, inhoudelijke ontwikkelingen, verantwoording) en het operationele (kennisvragen, (her)prioritering mede op basis van kostprijsinformatie, monitoring voortgang). Op tactisch niveau worden per taak over de invulling daarvan tussen opdrachtgever en -nemer afspraken gemaakt en vastgelegd, alsmede over het bijbehorende budget.
  6. Met in acht neming en afhankelijk van de op tactisch niveau gedefiniëerde randvoorwaarden dient op operationeel niveau - binnen het RIVM en in de relatie tussen opdrachtgevers en het RIVM - te worden gestuurd op de integrale kosten (afgeleid van de door de eigenaar vastgestelde integrale uurtarieven), kwaliteit en tijdigheid van individuele projecten.
  7. Om de sturing op operationeel niveau vorm te kunnen geven, dienen de departementen - voor wat betreft de onderzoeksactiviteiten - hun kennisvragen te expliciteren.
  8. De sturingslijnen binnen zowel het RIVM als binnen de departementen (vooral VWS) dienen zodanig vormgegeven te worden dat bij beiden op ieder sturingsniveau een over-en-weer duidelijk sturings- en aanspreekpunt aanwezig is.
  9. De tactische en operationele aansturing van het RIVM vanuit de departementen dient binnen de departementen horizontaal (per opdrachtgever en tussen de opdrachtgevers van elk departement) en verticaal (tussen de operationele en tactische sturingsniveaus per opdrachtgever) te worden afgestemd.
  10. De inrichting van de interne sturing van het RIVM dient logisch aan te sluiten bij de vormgeving van de externe sturing. Zowel het systematisch (onder)scheiden van de eigenaarsfunctie en opdrachtgeversfunctie als het zoveel mogelijk op ieder managementniveau vormgeven van integraal management door sturing op output en kosten, zijn daarbij van belang. Een versterking van de 'account'-functie met name met betrekking tot het Volksgezondheidsonderzoek is binnen het RIVM noodzakelijk. Daarnaast dient uiteraard ook de differentiatie in de externe sturing in de interne sturing tot uiting te komen. In de verdere uitwerking dient een betere interactie plaats te vinden tussen VWS en RIVM.

---

<sup>2</sup> Zie voor de verdere invulling van de begrippen "tactisch" en "operationeel" paragraaf 4.3.

11. De invoering van het baten-lasten stelsel voor het RIVM is noodzakelijk om de geschetste sturing op basis van "aansturen op resultaat" te kunnen faciliteren.
12. Het RIVM dient te worden verzelfstandigd als baten-lasten dienst<sup>3</sup>. Positionering van het RIVM als ZBO is niet noodzakelijk, aangezien de onafhankelijkheid van het RIVM op dit moment niet ter discussie staat en bovendien op verschillende manieren is geborgd (in wetten, protocol planbureaufunctie, etc.). Tegelijk dient op grond van het beleidsnabije karakter van de RIVM activiteiten de afstand in de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie beperkt te blijven; een inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt niet beoogd.

Het stadium van uitwerking van ieder van deze 12 aanbevelingen verschilt op dit moment. Sommige zijn reeds vergaand vormgegeven door één van de departementen. Vanwege de leesbaarheid is die nuancering hier niet aangebracht, wel in de rest van het rapport.

### **Werkwijze werkgroep**

Om tot bovenstaande resultaten te komen werd allereerst de huidige bedrijfsvoering en sturing in kaart gebracht. Dit vanuit het perspectief van het rapport "Aansturen op resultaat", waarin een viertal pijlers wordt onderscheiden:

- I. de meetbaarheid van de (kosten van de) geleverde producten en diensten;**
- II. de externe sturing**
- III. de interne bedrijfsvoering en sturing**
- IV. de mogelijke meerwaarde van invoering van het baten-lastenstelsel**

Op basis hiervan zijn verbeterpunten gesignaleerd, waarna de uit het oogpunt van "Aansturen op resultaat" gewenste bedrijfsvoering en sturing is uitgewerkt. Gegeven de wettelijke en structurele taken van het RIVM is de werkgroep uitgekomen bij een bedrijfsvoering en sturing waar per taak en sturingsniveau (strategisch, tactisch en operationeel) een gedifferentieerde sturing mogelijk en nodig is.

Om deze sturing vorm te kunnen geven is ten behoeve van de implementatie een stappenplan uitgewerkt. Het rapport wordt afgesloten met een aantal meer algemene aanbevelingen, dat het implementatieproces als het ware kan stutten.

## **Samenvatting onderzoeksresultaten vanuit "Aansturen op resultaat"**

### **1. Huidige bedrijfsvoering en sturing**

#### *1. Meetbaarheid van de (kosten van) producten en diensten*

---

<sup>3</sup> Het begrip "agentschap" is recent gewijzigd in "baten-lasten-dienst". De in het rapport gevolgde lijn is dat het begrip "agentschap" wordt gebruikt, tenzij het te doorlopen traject voor de toekenning van de status van baten-lasten dienst expliciet aan de orde wordt gesteld.

Het grootste deel van de RIVM-activiteiten betreft onderzoeksprojecten, die qua inhoud van de output sterk van elkaar kunnen verschillen. Daarnaast zijn er ook niet-projectmatige activiteiten. De mogelijkheden om de productie eenduidig vast te stellen zijn derhalve beperkt.

## *II. Externe sturing*

Voor VROM is het RIVM het huisinstituut. Bij VROM kent de sturing een differentiatie naar soort activiteit. Er wordt een tweetal niveaus (tactisch en operationeel) onderscheiden. Daarbij worden op tactisch niveau 'kaders' gesteld (zoals de omvang van een taak<sup>4</sup>) waarbinnen de operationele invulling van projecten moet plaatsvinden. De kennisvragen op operationeel niveau vanuit VROM zijn de basis voor de invulling van de projecten. Voor het milieuplanbureauonderzoek is dit maar voor een deel het geval; het RIVM heeft hier een wettelijke taak met autonome invulling.

VROM heeft de koppeling tussen kosten en output niet structureel vormgegeven. Incidenteel (bijv. bij de invulling van bezuinigingen) wordt door VROM wel de koppeling tussen kosten en output gelegd.

Op het gebied van de natuurplanbureaufunctie is het operationele niveau met name bij DLO te vinden. Het integrerend onderzoek en de coördinatie zijn bij het RIVM ondergebracht. Uiteindelijk is LNV de aanstuurder van de natuurplanbureaufunctie. De sturing komt overeen met die van VROM bij de milieuplanbureaufunctie.<sup>5</sup>

VWS stuurt in de opdrachtgeversrol beperkt, onderscheidt niet structureel het tactische en het operationele niveau en differentieert nauwelijks naar soort activiteit. Ten aanzien van een deel van de taken ten behoeve van VWS bestaat verschil van inzicht met het RIVM met betrekking tot de juiste omschrijving en indeling van deze taken en verantwoordelijkheden.

Het accountmanagement binnen de Volksgezondheidportefeuille is beperkt vorm gegeven. Er zijn momenteel geen helder geformuleerde taken en de daar bijbehorende verantwoordelijkheden, mede door verschil van inzicht tussen VWS en het RIVM hierover. Er is niet zoals bij de milieuportefeuille gekozen voor een clustering van activiteiten die aansluit bij de organisatie van VWS.

Vanuit VWS worden de kennisvragen nog niet expliciet geformuleerd. Een traject is ingezet om hierin verbetering te brengen.

VWS heeft de koppeling tussen kosten en output nog niet structureel vormgegeven. Incidenteel (bijv. bij de invulling van bezuinigingen) wordt door VWS wel de koppeling tussen kosten en output gelegd.

---

<sup>4</sup> Ook het wijzigen van taken wordt in dit rapport als "tactisch" (en dus niet als "strategisch") aangemerkt, omdat deze besluiten in dit rapport geacht worden in de opdrachtgeversrelatie plaats te vinden. Strategische besluiten vinden in dit rapport alleen plaats in de eigenaarsrelatie.

<sup>5</sup> Aangezien de sturing van LNV over het algemeen vergelijkbaar is met die van VROM, wordt op LNV alleen expliciet ingegaan indien deze vergelijkbaarheid niet opgaat

In de sturing vanuit VWS vermengen zich de 'eigenaars-' en 'opdrachtgeversrol', wat met name tot uiting komt in de vermenging van de financieringstromen en de besluitvorming daarover.

VWS stuurt in de eigenaarsrol alleen op de voorbereiding en uitvoering van de begroting.

### *III. Interne sturing*

In de interne sturing worden de financiering en de inhoud van de activiteiten alleen binnen het Milieu-onderzoek - en dan ook slechts op het niveau van de totale portefeuille - in samenhang gezien. Voor de overige activiteiten vallen de diverse financieringstromen samen en worden de activiteiten alleen op capaciteit aangestuurd.

In de interne sturing vindt beperkt een differentiatie plaats naar soort activiteit.

Binnen het RIVM worden de onderzoeksprojecten aangestuurd via mijlpalen (verkenningen, beoordelingen, etc.), de benodigde capaciteit (mensen) en de specifieke materiële projectkosten. Binnen de Milieuportefeuille is sprake van een eerste begin van sturen op kosten en output. Binnen de Volksgezondheidsportefeuille vindt die sturing nog niet plaats.

### *IV Mogelijke meerwaarde van invoering van het baten-lastenstelsel*

Het door het RIVM gehanteerde financiële stelsel is het kas-verplichtingen stelsel. Het kas-verplichtingen stelsel is niet gebaseerd op het toerekenen van uitgaven aan activiteiten, hoewel dit in principe wel zou kunnen. Daardoor bestaat er geen rechtstreeks inzicht in de uitgaven van activiteiten. Indien dat wel het geval zou zijn, zou echter het probleem blijven bestaan dat geen inzicht in de *kosten* van de activiteiten wordt gegeven, doordat geen toerekening van de uitgaven aan de perioden waarin de producten worden voortgebracht, plaatsvindt (er wordt bijvoorbeeld niet afgeschreven op activa).

## **2. Vormgeving gewenste bedrijfsvoering en sturing**

### **2.1 Strategische en tactische sturing**

#### *II. Externe sturing*

De bereidheid tot samenwerking en interactie is een belangrijke voorwaarde voor de na te streven externe sturing. Hiervan uitgaande dient het sturingsmodel van het RIVM resultaatgericht te worden vormgegeven: vanuit de daarmee te bereiken effecten wordt in onderlinge samenhang gestuurd op output en kosten.

Om de opdrachtgeversverantwoordelijkheid en de eigenaarsverantwoordelijkheid goed te kunnen vormgeven, is een splitsing en scheiding van beide rollen in de aansturing van het RIVM noodzakelijk.

De verantwoordelijkheden voor de opdrachtgever, de eigenaar van het RIVM en het RIVM dienen te worden vormgegeven conform Tabel 1.

Tabel 1

## Verantwoordelijkheden eigenaar, opdrachtgever, Commissie van Toezicht, RIVM

<b>Tweede Kamer</b>	
1. Wettelijke kaders 2. Financiële Kaders 3. Toetsing Beleid Minister	
<b>Eigenaar (Ministeriële verantwoordelijkheid)</b>	<b>Opdrachtgever (Ministeriële verantwoordelijkheid)</b>
1. Doen van wijzigingsvoorstellen Wet op het RIVM (o.m. missie en positionering) 2. Opstellen missie 3. Vaststellen strategie 4. Vaststellen meerjaren ondernemingsplan en jaarplan (o.m. personeelsplan, begroting en jaarrekening) 5. Toetsen opdrachten derden aan missie 6. Vaststellen tarieven 7. Doen uitvoeren bedrijfsvoeringonderzoek 8. Goedkeuren inrichting Directie RIVM 9. Benoeming en ontslag Directie RIVM 10. Bewaken functioneren Cie. van Toezicht 11. Benoeming en ontslag leden Cie. van Toezicht 12. Vaststellen jaarverslag Cie. van Toezicht	1. Opstellen kaderbrief (tactisch sturingsniveau) 2. Formuleren en aanpassen taken 3. Formuleren kennisvragen/aanwijzen onderwerpen Balans en Verkenningen (operationeel sturingsniveau) 4. Adviseren eigenaar w.b. aansluiten MAP-SOR op toekomstig beleid 5. Goedkeuren MAP + beschikbaarstellen financiering 6. Zorgdragen voor herprioritering indien nodig 7. Evaluatie van producten
<b>RIVM</b>	
1. Inrichting organisatie 2. Vaststellen MAP SOR 3. Wetenschappelijke kwaliteit RIVM 4. Wijze van rapporteren RIVM 5. Opstellen strategie 6. Onderhouden contacten planbureaus en 'veld' 7. Opstellen ondernemingsplan en jaarplan (o.m. personeelsplan, begroting en jaarrekening) 8. Opstellen voorstel tarieven 9. Opstellen MAP's 10. Uitvoeren MAP's 11. Vastleggen tussentijdse wijzigingen MAP's 12. Opstellen voortgangsrapportages MAP's	
<b>Commissie van Toezicht</b>	
1. Rapportage aan eigenaar inzake Bewaking wetenschappelijke kwaliteit RIVM 2. Rapportage aan eigenaar inzake wetenschappelijke kwaliteit MAP SOR 3. Opstellen jaarverslag werkzaamheden commissie	

1. Uitgangspunt bij deze verantwoordelijkheidsverdeling is dat vooraf de taken van het RIVM zijn gedefinieerd. Uiteraard kunnen ook gedurende de jaren nieuwe taken aan het RIVM worden toegekend (of bestaande taken worden beëindigd), dit is echter geen 'ongoing' proces. Op het moment dat er (nieuwe) taken aan het RIVM worden toegekend, is de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt: de opdrachtgever stelt de taakomschrijving op; het RIVM toetst of de taak conform de taakomschrijving uitvoerbaar is, onder meer gegeven de expertise en de beschikbaar te stellen financiering; indien het RIVM akkoord is, draagt de eigenaar indien nodig zorg voor wettelijke verankering.
2. Bij de invulling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient voldoende aandacht te zijn voor de differentiatie in de sturing van het RIVM op basis van de differentiatie in de taken. Door aandacht te besteden aan die differentiatie kan ook invulling gegeven worden aan de door de Commissie Sint aangegeven gradaties in de afspraken rondom de taakuitoefening; die gradaties leiden – afhankelijk van de formulering van de verantwoordelijkheden van het RIVM in de taken – tot een beoordeling op product- of taakniveau
3. Bij het opstellen van de strategie ligt het voor de hand dat het RIVM, alvorens zij deze zaken door de eigenaar laat vaststellen, om advies vraagt aan de opdrachtgevers.

De eigenaar moet de sturing een bredere invulling geven dan tot op heden het geval was (alleen financiële sturing): zo dienen onder meer missie en strategie van het RIVM, financiële stabiliteit en continuïteit, tariefvaststelling en expertise-ontwikkeling onderwerp van sturing door de eigenaar te worden.

De eigenaar dient periodiek een bedrijfsvoeringsonderzoek uit te voeren.

De opdrachtgever dient zijn resultaatgerichte sturing gedifferentieerd vorm te geven: in de eerste plaats door onderscheid te maken tussen activiteiten met een structureel karakter versus activiteiten met een incidenteel karakter en in de tweede plaats door de structurele activiteiten voor wat betreft de invulling van de activiteit onder te verdelen in autonome activiteiten en niet-autonome activiteiten van het RIVM. Daarnaast kan bij de structurele niet-autonome activiteiten onderscheid worden gemaakt tussen onderzoeksactiviteiten en uitvoeringsactiviteiten. Uitvoeringsactiviteiten betreffen, vaak wettelijk vastgelegde, taken waarbij het RIVM gemandateerd is om voor de uitvoering zorg te dragen. De producten van deze activiteiten zijn vaak niet direct voor de opdrachtgever van belang (omdat deze geen afnemer is), maar hebben een functie richting maatschappelijke actoren (ondersteunend, aansturend).

De opdrachtgever dient de sturing van de structurele activiteiten vorm te geven op een tweetal niveaus: het tactische (taakomschrijving, budget, inhoudelijke ontwikkelingen, verantwoording) en het operationele (kennisvragen, prioritering mede op basis van kostprijnsinformatie, monitoring voortgang). De exacte invulling hangt samen met het in het vorige punt genoemde onderscheid tussen wel of geen autonomie en tussen onderzoek- of uitvoeringsactiviteiten. Op tactisch niveau worden per taak tussen opdrachtgever en -nemer afspraken gemaakt en vastgelegd over het bijbehorende budget en eventueel overeen te komen randvoorwaarden die mede van belang zijn voor de invulling op operationeel niveau (b.v. toedeling van verantwoordelijkheden en vormgeving sancties).

De sturingslijnen binnen zowel het RIVM als binnen de departementen (vooral VWS) dienen zodanig vormgegeven te worden dat bij beiden op ieder sturingsniveau een over-en-weer duidelijk sturings- en aanspreekpunt aanwezig is.

### *III. Interne sturing*

De inrichting van de interne sturing van het RIVM dient logisch aan te sluiten bij de vormgeving van de externe sturing. Zowel het systematisch (onder)scheiden van de eigenaarsfunctie en opdrachtgeversfunctie als het op zoveel mogelijk managementniveaus vormgeven van integraal management door sturing op output en kosten, zijn daarbij van belang.

Gegeven de versterking van de opdrachtgeversrol in de aansturing van het RIVM, is een versterking van de 'account'-functie met name met betrekking tot het Volksgezondheidsonderzoek binnen het RIVM noodzakelijk. Daarnaast dient uiteraard ook de differentiatie in de externe sturing in de interne sturing tot uiting te komen.

In de verdere uitwerking dient een betere interactie plaats te vinden tussen VWS en RIVM.

#### *IV. Meerwaarde baten-lasten stelsel*

De invoering van een baten-lasten stelsel voor het RIVM is noodzakelijk om de geschetste sturing op basis van "aansturen op resultaat" vorm te geven:

1. het RIVM kan op basis van een baten-lasten stelsel de interne sturing op kosten en output beter vormgeven (onder meer vanwege de relatief hoge kapitaalintensiteit van de RIVM-activiteiten);
2. ook de opdrachtgever kan op basis van een door het RIVM gevoerd baten-lasten stelsel de resultaatgerichte sturing op output en kosten beter vormgeven. Hij kan de prioriteit van projecten beter bepalen op basis van informatie over de integrale kostprijs daarvan;
3. de eigenaar kan op basis van een baten-lasten stelsel de sturing op 'het vermogen' van het RIVM (en daarmee de financiële continuïteit) beter in goede banen leiden.
4. het baten-lasten stelsel versterkt de prikkels voor doelmatigheid.

### **2.2 Positionering van het RIVM**

#### *IV. Meerwaarde baten-lasten stelsel*

Met de keuze voor een resultaatgerichte sturing (op output en kosten) en het baten-lasten stelsel, alsmede de scheiding van de opdrachtgevers- en eigenaarrol zijn de fundamentele gelegd voor het doorlopen van het invoeringstraject richting baten-lasten dienst. De (financiële) onafhankelijkheid wordt daardoor versterkt maar tegelijk blijft de afstand in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie beperkt, vanwege het beleidsnabije karakter van de RIVM-activiteiten. Een inperking van de ministeriele verantwoordelijkheid wordt immers niet beoogd. Positionering van het RIVM als ZBO is niet noodzakelijk, aangezien de onafhankelijkheid van het RIVM op dit moment niet ter discussie staat en bovendien op verschillende manieren is geborgd (in wetten, protocol voor de planbureaus, etc.).

### **2.3 Operationele sturing**

#### *II. en III. Interne en externe sturing*

Met in acht neming en afhankelijk van de op tactisch niveau gedefiniëerde randvoorwaarden dient intern op operationeel niveau en in de relatie tussen opdrachtgevers en het RIVM te worden gestuurd op de integrale kosten (afgeleid van de door de eigenaar vastgestelde integrale uurtarieven), kwaliteit en tijdigheid van individuele projecten. Om die sturing vorm te kunnen geven, dienen de departementen - voor wat betreft de onderzoeksactiviteiten - hun kennisvragen te expliciteren.

## **3. Implementatie gewenste bedrijfsvoering en sturing**

### **3.1 Stappenschema**

De werkgroep beveelt aan het volgende stappenschema te doorlopen bij de implementatie van de aanbevelingen:

stap 1: positionering en financieel stelsel

Positionering van het RIVM als baten-lasten dienst;

stap 2 a t/m e: invulling eigenaar en opdrachtgever

Invulling eigenaarschap: handhaving eigenaarsrol Stuurgroep RIVM, maar geen vertegenwoordigers vanuit de opdrachtgeving meer daarin vertegenwoordigd; geen formeel rechtstreeks overleg meer tussen eigenaar en opdrachtgevers<sup>6</sup>; periodieke toetsing van de doelmatigheid van de RIVM-organisatie.

Invulling opdrachtgeverschap: differentiatie in de aansturing naar de onderscheiden taken; aandacht voor de invulling (taakomschrijving) en sturing op tactisch niveau; articulatie van de kennisvragen op operationeel niveau (reeds ten behoeve van de MAP 2002); daar waar aan de orde (gezien de afspraken m.b.t. de uitvoering van de taken) herprioritering mede o.b.v. informatie over kosten van projecten en het hanteren van sancties bij het niet nakomen van afspraken; aandacht besteden (vooral door VWS) aan interne afstemming en prioritering van de kennisvragen per opdrachtgever en tussen de opdrachtgevers van het departement (zowel op operationeel niveau als tussen het operationele en tactische niveau); opzetten van het bekostigingssysteem van het RIVM: op tactisch niveau kaderstellende budgetten vaststellen o.b.v. integrale uurtarieven, totaal aantal in te zetten directe uren en projectgebonden kosten (uitzondering: incidentele opdrachten: daar bekostiging per opdracht); afspraken over projecten en daarmee gemoeide kosten worden op operationeel niveau gemaakt.

In Tabel 3 is de beoogde sturing op de diverse sturingsniveaus en per taak in kaart gebracht.

---

<sup>6</sup> Met een dergelijke scheiding van de eigenaars- en opdrachtgeversrol zijn elders reeds positieve ervaringen opgedaan (o.a. bij de externe sturing van Staatsbosbeheer, NOVEM en Senter).



Tabel 3

## Inhoud sturing van RIVM op de drie onderscheiden sturingsniveaus en per taak

Sturings-niveau	Eigenaar	Opdrachtgever			
		wettelijke taak met autonome invulling	structurele/permanente opdrachten (onderzoek)	structurele/permanente opdrachten (uitvoering)	incidentele opdrachten
<b>Strategisch</b> (taakvelden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Missie</li> <li>▪ Strategie</li> </ul>				
<b>Tactisch</b> (taken)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meerjaren ondernemingsplan</li> <li>▪ Bedrijfsvoeringsonderzoek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taakomschrijving (inhoud + verantwoordelijkheden)               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Budget</li> <li>▪ Inhoudelijke ontwikkelingen</li> </ul> </li> <li>• Verantwoording RIVM over uitvoering taken</li> </ul>			
<b>Operationeel</b> (kennisvragen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tarieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanwijzen onderwerpen t.b.v. Balans en Verkenning</li> <li>▪ Indienen verzoeken tot beantwoording overige kennisvragen</li> <li>▪ Feedback t.a.v. projecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kennisvragen</li> <li>▪ Prioritering projecten binnen op tactisch niveau gemaakte afspraken (o.m. kostprijs projecten t.o.v. kaderstellend budget per taak)</li> <li>▪ Monitoring RIVM op voortgang projecten (beantwoording kennisvragen)</li> <li>▪ Jaarlijks evaluatie (inhoudelijk en financieel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoring RIVM op uitvoering taak</li> <li>▪ Minimaal jaarlijks evaluatie (inhoudelijk en financieel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formulering opdracht</li> <li>▪ Beoordeling projectvoorstel RIVM (inhoud + kosten)</li> <li>▪ Goedkeuren project (inhoud + financiering): "bottom-up" bepaling van het budget</li> <li>▪ Monitoring RIVM op voortgang project</li> <li>▪ 'Afrekenen' project</li> </ul>

stap 3: interne sturing, budgettering en kostprijsstelsel

Het RIVM dient intern de verantwoordelijkheid voor integrale sturing per portefeuille in één hand te leggen; het interne budgetteringssysteem wordt ook gebaseerd op integrale uurtarieven, aantal in te zetten directe uren en projectgebonden kosten; de projecten voor het uitvoeren van strategisch onderzoek (SOR-onderzoek) worden niet als zelfstandige producten beschouwd (maar blijven wel zichtbaar); het huidige tijdschrijfsysteem wordt aangepast aan de nieuwe kostprijsberekeningssystematiek, de kwaliteitsnormen worden op projectniveau geformuleerd; waar nodig worden de informatiesystemen aangepast.

stap 4: aanpassing bestaande interne en externe p&c cyclus

Zie bijlage 3.

stap 5: opzet van een systeem van evaluatieonderzoeken, tijdreeksanalyses en benchmarking**3.2 Afstemming uitvoering en tijdschema**

De werkgroep beveelt aan om, voor de afstemming van de door de betrokken actoren uit te voeren activiteiten, een gezamenlijke werkgroep in te stellen van RIVM, VWS, VROM en LNV in opdracht van de Stuurgroep RIVM. Met betrekking tot de samenstelling van deze werkgroep kan worden aangesloten bij de samenstelling van de huidige werkgroep TRA, waarbij wordt voorgesteld deze werkgroep uit te breiden met vertegenwoordigers van de FEZ-directies van de betrokken departementen en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Financien (Directie Begrotingszaken).

Ten aanzien van het aan te houden tijdschema beveelt de werkgroep aan per 1 februari 2001 te starten, teneinde per 1 januari 2003 gereed te zijn met de invoering van de verbetervoorstellen.

De werkgroep is van mening dat dit een haalbaar traject is, maar tekent wel daarbij aan dat de geschetste sturing aan de kant van opdrachtgever, eigenaar en RIVM een cultuuromslag betekent. Daarnaast zal de geschetste sturing naar alle waarschijnlijkheid voor de RIVM-organisatie een reorganisatie met zich mee brengen.

Vanuit het perspectief van de betrokken actoren ziet de volgorde van de stappen er als volgt uit:

	Opdrachtgevers departementen	Eigenaar	RIVM
2001	Stap 2	Stap 1, 2	Stap 1, 3, 4
2002	Stap 2 (vervolg)		Stap 3, 4 (vervolg)
2003	Stap 5 + proefdraaien	Stap 5 + proefdraaien	Stap 5 + proefdraaien
2004	Start baten-lasten dienst	Start baten-lasten dienst	Start baten-lasten dienst

#### 4. Geen concessieverlening en aanbesteding

De werkgroep heeft tenslotte de opdracht van de MDW-werkgroep "Concessies en aanbesteding" uitgevoerd om de mogelijkheden voor concessieverlening te onderzoeken.

De werkgroep is daartoe nagegaan of de argumenten die de werkgroep "Concessies en aanbesteding" vóór concessieverlening aandraagt, steekhoudend zijn op basis van de in het onderzoek van de IBO-werkgroep verzamelde informatie. Zij komt tot de conclusie dat alleen het taakveld vaccinontwikkeling en -productie op technische gronden in aanmerking zou kunnen komen voor concessieverlening en aanbesteding, maar dat dit op dit moment om bestuurlijke redenen (nog niet zo lang geleden is immers o.b.v. het advies Kordes de conclusie getrokken dat afstoting van dit taakveld niet wenselijk is) niet aan de orde is. Bij de overige taken heeft de IBO-werkgroep de volgende bezwaren tegen concessieverlening:

- veel activiteiten hebben een sterk beleidsondersteunend karakter (wat ook voor het NEI een argument tegen concessieverlening is). Op grond van het "beleidsnabije" karakter van de RIVM-activiteiten (adviseren bij vergunningverlening, assisteren bij toezicht en handhaving, beoordeling stoffen, adviseren normstelling e.d.) wordt de afstand ten opzichte van de departementen van het RIVM als agentschap als maximaal beschouwd;
- het RIVM werkt alleen voor de overheid, en kan daardoor geen offertes aan derden (in dit geval niet-overheid) uitbrengen en evenmin met deze derden concurreren voor het verkrijgen van overheidsopdrachten (hierop wordt door het NEI niet ingegaan);
- de kwaliteit van de onderzoeksdiensten van het RIVM is niet zodanig te specificeren dat een betere uitvoering door een concessiehouder dan de huidige uitvoering getoetst en in een afdwingbaar contract tussen concessiehouder en overheid gegarandeerd zou kunnen worden (hoofdvraag 2). Ook het NEI is de mening toegedaan dat indien dit specificatieprobleem zich voordoet, uitplaatsing door concessie moet worden afgewezen, vooral als ook concurrentie ontbreekt (zie blz. 14 en 24 NEI-rapport). Als er wel concurrentie is en de gebruikers zelf voor de diensten moeten betalen, zou dit specificatieprobleem volgens het NEI niet ernstig genoeg zijn om op basis daarvan concessieverlening af te wijzen. In dat geval kunnen de gebruikers met hun koopgedrag immers de prijs/kwaliteitsverhouding van de te leveren diensten goed bewaken. Als gevolg van onvoldoende concurrentie in geval van concessieverlening m.b.t. onderzoeksdiensten van het RIVM, zou de overheid de prijs/kwaliteitsverhouding moeten bewaken (door het vastleggen daarvan in de concessievoorwaarden, als afdwingbaar contract), maar dat kan alleen indien de kwaliteit van de diensten goed te specificeren valt (zie blz. 23 en 24 MDW-rapport).
- de planbureaufunctie is een overheidstaak (wat ook voor het NEI een argument tegen concessieverlening is);
- de synergie tussen de planbureaufunctie en de overige activiteiten wordt verbroken (hierop wordt door het NEI niet ingegaan).

Een en ander laat naar de mening van de IBO-werkgroep onverlet dat de opdrachtgevers en het RIVM zelf - in het kader van zijn bedrijfsvoering - steeds alert dienen te zijn op de

mogelijkheid dat uitbesteding van bepaalde activiteiten uit doelmatigheidsoverwegingen de voorkeur verdient.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Inleiding

In de Ministerraad van 28 april jl. is de taakopdracht van de IBO-werkgroep Bedrijfsvoering RIVM geformuleerd. Het onderzoek heeft als doel meegekregen om na te gaan hoe de bedrijfsvoering en (aan)sturing van het RIVM verder kunnen worden verbeterd door toepassing van een meer resultaatgericht sturingsmodel. Ook de voordelen van een mogelijke omvorming van het RIVM tot een agentschap maakten deel uit van de onderzoeksopdracht. Dit mede op basis van:

1. een verkenning van de mogelijkheden van het meten van de producten,
2. het intern en extern (door de departementen) in onderlinge samenhang sturen van het RIVM op kosten en door het RIVM geleverde output en
3. de toepassing van het baten-lasten stelsel.

De Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) heeft voorts in haar vergadering van 12 september jl. besloten de mogelijkheden van concessies en aanbestedingen met behulp van pilot-studies verder te onderzoeken. Het RIVM werd hiervoor geselecteerd. Dit naar aanleiding van het rapport "Concessies en Aanbestedingen"<sup>7</sup> waarin rijksbreed een aantal publieke taken is geïnventariseerd dat in aanmerking zou komen voor uitbesteding aan de private sector door concessieverlening. Gelet op het reeds lopende IBO bedrijfsvoeringsonderzoek RIVM heeft de Ministeriële Commissie besloten om aan de werkgroep te vragen, ook de modaliteit van concessieverlening aan de taakopdracht van de werkgroep toe te voegen.

In de onderzoeksopdracht is tevens opgenomen dat gebruik zou worden gemaakt van het in december 1999 door Price, Waterhouse en Coopers (PWC) afgeronde onderzoek naar de positionering en aansturing van het RIVM.

Het onderzoek is uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van AZ, EZ, Financien, LNV, VROM, VWS en het RIVM (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de werkgroep).

### 1.2 Onderzoeksvragen

Volgens de taakopdrachten moet het onderzoek onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

1. Voor welke taken en producten is het RIVM verantwoordelijk?
2. Hoe moet de financiering door de departementen en de administratie van het RIVM worden aangepast om een resultaatgerichte sturing mogelijk te maken?
3. Is het daartoe nodig om de bedrijfsvoering te baseren op een baten-lasten stelsel?

---

<sup>7</sup> Concessie en aanbesteding, Geen doel maar middel, augustus 2000

4. Is verzelfstandiging in de vorm van een agentschap (of anderszins) wenselijk?
5. Indien verzelfstandiging wenselijk is: hoe en op welke termijn kan dan aan de randvoorwaarden van de gekozen vorm van verzelfstandiging door het RIVM worden voldaan?
6. Wat zijn de mogelijkheden voor concessieverlening en aanbesteding bij het RIVM?

## Hoofdstuk 2 Uitgangspunten en invulling van het onderzoek

### 2.1 Resultaatgericht management: Aansturen op resultaat

Ten behoeve van de bedrijfsvoeringsonderzoeken is een conceptueel kader ontwikkeld, getiteld "Aansturen op resultaat". Dit kader bevat een stramien voor het onderzoeksrapport en een lijst met onderzoeksvragen. Het kader is leidraad voor het onderzoek geweest. Het kader is zodanig opgesteld dat gemotiveerd moet worden waarom aansturing op basis van afspraken over de te leveren output en de daarvoor te maken kosten *niet mogelijk* zou zijn en waarom het stelsel van baten en lasten *geen toegevoegde waarde* zou (kunnen) hebben. Indien dit aan de orde was, is dit gemotiveerd in het rapport. Het kader kent een aantal uitgangspunten en centrale onderzoeksthema's. Deze worden hier kort samengevat.

### 2.2 Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten liggen ten grondslag aan "Aansturen op resultaat":

- a) Voor een optimale bedrijfsvoering en sturing in de collectieve sector is het wenselijk om overheidsorganisaties te sturen op basis van afspraken over producten en diensten (output) en daarvoor te maken kosten.
- b) Door een op output gerichte besturingswijze, kan worden bereikt dat de bedrijfsvoering van de dienst transparanter wordt. Zo kan onder meer de ontwikkeling van de kosten van de output in de tijd worden gevolgd en kunnen de kosten van de output van soortgelijke diensten onderling worden vergeleken. Hierdoor ontstaat zowel voor de Staten-Generaal, het betrokken vakdepartement als voor een dienst zelf een beter inzicht in de (relatieve) doelmatigheid waarmee bepaalde producten en diensten worden voortgebracht. Het kennen van de kosten van de output is verder een noodzakelijke voorwaarde om verantwoord over te gaan tot het introduceren van een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie en tot kostendoorberekening. Dergelijke mechanismen kunnen, zowel bij opdrachtgever als bij opdrachtnemer, tot de nodige doelmatigheidsprykkels leiden.
- c) Doel van de onderzoeken is te bezien of voor de betrokken dienst een dergelijke, op output gerichte, besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk is.<sup>8</sup> Tevens wordt onderzocht of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering.
- d) Met het oog hierop dient eerst een actuele karakterisering van (het besturingsmodel van) de betrokken dienst te worden opgesteld ("ist-situatie"). Hierin dienen onder meer missie, taken, doeleinden en context van de dienst te worden beschreven, de vraag te worden beantwoord wie verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering en of er sprake is van gedwongen winkelnering of concurrentie. Ten tweede dienen (vanuit het streven naar uitbreiding van sturing op - kosten van - output) mogelijke verbeteringen van

---

<sup>8</sup> Hoewel sturing op effecten van de output (op outcome derhalve) als ideaal wordt gezien, wordt gesteld dat het verband tussen een door de dienst geleverde output en de effecten daarvan zich in de praktijk niet eenvoudig laat vaststellen. Een en ander neemt niet weg dat de outcome-gerichtheid van de dienst in de vragenlijst wel degelijk aan de orde komt.

het bestaande besturingsmodel te worden geïdentificeerd ("soll"-situatie").

### 2.3 Onderzoeksthema's (pijlers)

- I Voor het sturen op output (en het beoordelen van de doelmatigheid) is vereist dat de door de dienst geleverde producten en diensten meetbaar zijn. Het gaat daarbij niet alleen om de kwantiteit maar ook om de kwaliteit. De vraag naar de meetbaarheid van de kwantiteit, kwaliteit, de aard en de kosten van de door de dienst geleverde producten en diensten is daarom het *eerste* centrale *onderzoeksthema*. De beschrijving van de bedrijfsprocessen wordt hieraan gekoppeld.
- II In een resultaatgericht besturingsmodel worden tijdens de begrotingsvoorbereiding concrete afspraken gemaakt over de te realiseren resultaten en de kosten die daarmee gemoeid zullen zijn. Na afloop van het begrotingsjaar dient vervolgens een confrontatie plaats te vinden met de bereikte resultaten (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) en de werkelijke kosten. Ten behoeve van de externe besturing van een dienst beschikt een vakdepartement over diverse sturingsinstrumenten: zowel aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde instrumenten<sup>9</sup> als niet-jaarlijkse sturingsmiddelen.<sup>10</sup> Het *tweede* centrale *onderzoeksthema* zal betrekking hebben op de volledigheid van deze externe sturingsinstrumenten en de outputgerichtheid daarvan.
- III Voor een op output gerichte besturing is het tevens noodzakelijk dat de door de dienst te leveren producten en diensten (en de daarvoor gemaakte kosten) onderdeel uitmaken van elke fase van de interne planning and control-cyclus. Ook daarvoor zijn weer verschillende instrumenten voorhanden.<sup>11</sup> De volledigheid van deze interne planning and controlcyclus, de output-gerichtheid daarvan en de aansluiting met de externe aansturing is het *derde centrale thema*.
- IV Het kabinet stelt in de nota "Van uitgaven naar kosten" dat het werken met kosten in plaats van met uitgaven (het baten-lastenstelsel in plaats van het verplichtingen-kaststelsel) voor een resultaatgericht besturingsmodel van toegevoegde waarde is. De belangrijkste overweging daarbij is dat een baten-lastenstelsel een betere kostprijsberekening mogelijk maakt. *Vierde thema* is of aanpassing van de administratie van de betrokken dienst volgens het baten-lastenstelsel kan bijdragen aan een doelmatiger bedrijfsvoering.

### 2.4 Voortbouwen op reeds beschikbare studies.

Voor de beantwoording van de vragenlijst uit "Aansturen op resultaat" is met name

<sup>9</sup> Zoals werkplannen, taakafspraken, budgetten, uitvoeringsrapportage, financiële verantwoordingen en jaarverslagen.

<sup>10</sup> Zoals operational audits en beleidsevaluatieonderzoek.

<sup>11</sup> Van strategische plannen, meerjarenplannen, planningsbrieven, jaarplannen, budgetten, managementcontracten, financiële rapportages, kengetallenrapportages, audits tot interne doelmatigheidsonderzoeken.



documentenonderzoek uitgevoerd. Het gaat daarbij om wetsteksten, reeds uitgevoerde studies zoals die van PWC, kaderbrieven van de opdrachtgevende departementen, (achtergronddocumenten van) Meerjarenactiviteitenprogramma's (MAP's), studies in uitvoering, met name die van de werkgroep Traject RIVM Agentschap (TRA), (interne notities, e.d.

Daarnaast hebben de vertegenwoordigers van VROM en VWS - zowel de leden van de werkgroep als de co-secretarissen - en van het RIVM een actieve bijdrage geleverd aan het schrijven van het rapport.

De meer tijdgebonden documenten hadden betrekking op de begrotingscyclus 1999. Nadat de bestaande bedrijfsvoering en sturing in kaart was gebracht, is op 22 september jl. een werkbezoek aan het RIVM afgelegd om de bevindingen te verifiëren en om de nodige "kleuring" te krijgen.

Voor de beantwoording van de vraag naar de mogelijkheden van concessieverlening en aanbesteding zijn de op basis van "Aansturen op resultaat" verkregen onderzoeksresultaten gelegd naast die van het NEI (die het eerste, verkennende onderzoek naar de mogelijkheden van concessieverlening heeft uitgevoerd), waarbij alleen gebruik is gemaakt van informatie in de rijksbegroting.

## **Hoofdstuk 3 Huidige bedrijfsvoering en sturing RIVM**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk worden de huidige missie en taken als wel de huidige bedrijfsvoering en aansturing kort beschreven in het licht van "aansturen op resultaat". Voorts worden in dit hoofdstuk de conclusies van de werkgroep ten aanzien van "aansturen op resultaat" weergegeven, evenals de belangrijkste knelpunten die daarbij door de verschillende opdrachtgevers en het RIVM zelf naar voren zijn gebracht. Voor een uitgebreidere beschrijving van de activiteiten van het RIVM en de knelpunten zoals ervaren in de aansturing en bedrijfsvoering van de verschillende partijen kan worden verwezen naar bijlage 2.

### **3.2 Missie en kerntaken RIVM**

Het RIVM is een integrerend kennis- en expertisecentrum dat onderzoek uitvoert in dienst van de overheid op het gebied van volksgezondheid, milieu en natuur. Voor milieu en natuur vervult het RIVM een wettelijke planbureaufunctie. De kerntaken zijn<sup>12</sup>:

- a. Onderzoek verrichten, dat is gericht op ondersteuning van de beleidsontwikkeling en de uitoefening van toezicht op het terrein van de volksgezondheid en het milieu;
- b. Periodiek rapporteren over de toestand en de toekomstige ontwikkeling van de volksgezondheid en het milieu;
- c. Andere door Onze Minister op te dragen werkzaamheden uitvoeren.

In het kader van zijn planbureautaken ondersteunt het RIVM (inter)departementale besluitvormingsprocessen door het leveren van wetenschappelijke informatie en inzichten die van belang zijn voor maatschappelijke afwegingen

Mede hierdoor is de afgelopen jaren de maatschappelijke positie van het RIVM - als onafhankelijk kennisinstituut - steeds belangrijker geworden.

Daarnaast kan het RIVM, indien nodig, bijvoorbeeld bij calamiteiten binnen korte tijd operationeel zijn om metingen en onderzoek uit te voeren, die uit het oogpunt van gezondheids- en milieubescherming noodzakelijk zijn. Ook bij de ondersteuning van de departementale opdrachtgevers bij beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling alsmede toezicht en handhaving kan het RIVM flexibel op veranderende vraagstellingen inspelen.

Opdrachtgevers voor deze kerntaken zijn het ministerie van VWS (Volksgezondheid), van VROM (Milieu) en sinds 1997 ook van LNV (ten behoeve van de wettelijke Natuurplanbureaufunctie).

Naast deze kerntaken verricht het RIVM op kostendekkende basis werkzaamheden in opdracht van zowel overheid als internationale organisaties (zoals EU, WHO, etc.) voor zover

deze werkzaamheden in synergie met de kerntaken kunnen worden uitgevoerd en/of wettelijk aan het Instituut zijn opgedragen.

De activiteiten van het RIVM worden jaarlijks in overleg met de primaire opdrachtgevers vormgegeven in het zogenaamde Meerjaren Activiteiten Programma (MAP). Het RIVM kent een viertal MAP's: Milieu (ongeveer 350 mensjaar), Volksgezondheid (ongeveer 400 mensjaar), Natuur (ca 10 mensjaar RIVM-inzet, 22 mensjaar directe en ca. 40 mensjaar indirecte inzet DLO) en Strategisch Onderzoek RIVM ( 185 mensjaar). De activiteiten die zijn opgenomen in de MAP's hebben niet alleen een inhoudelijk divers karakter, maar variëren daarnaast van globale tot detailaansturing door de opdrachtgever en qua looptijd van ad hoc tot structureel.

De MAP's Milieu en Volksgezondheid zijn op dit moment opgedeeld in clusters. De clustering sluit voor wat betreft het MAP Milieu aan bij de opdrachtgevende directies binnen VROM, terwijl bij het MAP Volksgezondheid sprake is van een inhoudelijke clustering die dwars door de organisatieonderdelen van VWS heen gaat.

Binnen de clusters worden de onderscheiden activiteiten vormgegeven in projecten. Het MAP Natuur is niet opgedeeld in verschillende clusters, alleen de Natuurplanbureaufunctie maakt onderdeel uit van het MAP Natuur. Het MAP SOR is als R&D-programma de verantwoordelijkheid van de directie van het RIVM.

De sectoren binnen het RIVM vormen de resource-basis voor de uitvoering van de MAP's (lijnorganisatie). In de vorm van projecten wordt binnen/door de sectoren samengewerkt ten behoeve van de uitvoering van de in een MAP opgenomen activiteiten.

Bij het RIVM zijn in totaal circa 1600 medewerkers (1400 fte) werkzaam. Het onderzoek wordt uitgevoerd in een viertal sectoren, variërend in grootte van 200 tot 400 fte. De sectoren zijn onderverdeeld in laboratoria/centra, gemiddelde omvang ruim 30 fte (variërend van 20 tot 70 fte). De sectoren worden ondersteund door een aantal centrale diensten (Facilitair Bedrijf, Bureau Internationale Samenwerking, Stafafdeling Personeel en Organisatie, Management Informatiedienst, Dienst Kwaliteit, Arbo en Milieu).

De directie van het RIVM bestaat uit een directeur-generaal, een directeur Milieu en een directeur Volksgezondheid. De laatste twee worden ook wel aangemerkt als 'portefeuillehouders'. De directie wordt ondersteund door het Strategisch Bureau Directie. Als stafbureau is dit bureau onder meer verantwoordelijk voor de ondersteuning van de strategie-ontwikkeling, de planning & control en het overleg met de opdrachtgevers op directie-niveau.

De positie van het RIVM is geregeld in de Wet op het RIVM. Daarin wordt onder meer geregeld dat de Minister geen aanwijzingen aan het RIVM mag geven met betrekking tot de methoden van uitvoering van onderzoek en de rapportage. De opdrachtgevers (ministeries)

---

<sup>12</sup> Wet op het RIVM, art. 3.1

geven wel aanwijzingen welk onderzoek in ieder geval moet worden uitgevoerd. De wijze van uitvoering en uiteraard de resultaten zijn de verantwoordelijkheid van de directie van het RIVM. De financiering van het RIVM is opgenomen in de Rijksbegroting onder een apart begrotingsartikel. De uitgavenbegroting omvat ruim 300 Mf, waarvan ongeveer 50% personele kosten. Het RIVM kent een taakstellende middelenbegroting (inkomsten) van ongeveer 150 Mf. VWS financiert het verschil tussen inkomsten- en uitgavenbegroting (ca 150 Mf). Dit bedrag is globaal opgebouwd uit de kosten voor de portefeuille Volksgezondheid, de overhead van het Instituut en de kosten Rijksgebouwendienst.

De inkomsten bestaan voor ongeveer 75 Mf uit de inkomsten van VROM voor de uitvoering van de Milieuportefeuille, de rest is inkomsten uit Vaccins, uitvoering van wettelijke taken die niet rechtstreeks door VROM of VWS worden gefinancierd en diensten voor derden (non-profit).

De financiering van het RIVM kernmerkt zich door een sterk inputkarakter. De aansturing door met name VROM krijgt echter steeds meer kenmerken van output-sturing. Daarbij bestaat de output op dit moment uit producten (bijvoorbeeld rapporten) en geleverde uren (capaciteit). Met name ten aanzien van de uitvoering van het MAP Milieu zijn zowel VWS als VROM geïnteresseerd in de totale kosten van dit MAP.

Het inputkarakter van de financiering van het RIVM komt onder meer tot uiting in de wijze waarop het RIVM, VWS en VROM omgaan met de beschikbare capaciteit. In de relatie tussen het RIVM en de departementen gaat het veelvuldig om een aantal mensweken (uren) waarover de departementen kunnen beschikken cq. welke het RIVM inzet in een periode, in plaats van om te leveren diensten/producten.

### **3.3 De huidige bedrijfsvoering en sturing bezien vanuit het perspectief van "Aansturen op resultaat"**

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde of voor het RIVM een (meer) resultaatgerichte besturingswijze mogelijk en wenselijk was. In termen van 'aansturen op resultaat' is resultaatgerichte sturing gebaseerd op een viertal pijlers:

- de meetbaarheid van de (kosten van de) geleverde producten en diensten;
- de externe sturing van het RIVM;
- de interne sturing en bedrijfsvoering van het RIVM;
- de mogelijke meerwaarde van de invoering van een baten-lasten stelsel

In deze paragraaf wordt de huidige bedrijfsvoering en sturing bezien vanuit het perspectief van die vier pijlers.

#### **Pijler I; de meetbaarheid van de (kosten van de) geleverde producten en diensten**

Het RIVM kan vanuit zijn missie, doelstellingen en (deel) taken zijn productieprocessen transparant maken. Wat betreft de onderzoeksdiensten die aan de departementen worden geleverd, kent het RIVM een scala van producten, die in principe in zijn projectorganisatie op

het niveau van projecten, in termen van kosten en capaciteitsinzet, beschreven kunnen worden. Het instituut komt op die manier tot de volgende producten:

- balansen, verkenningen, adviezen/rapporten m.b.t. integrale beleidsstudies;
- rapporten, briefrapporten en voortgangsrapportages m.b.t. onderzoek voor beleidsontwikkeling en evaluatie;
- publicaties, trainingen/cursussen/workshops, referentieobjecten, informatieverstrekingen;
- (risico)beoordelingen, bepalingen, vrijgiften en ondersteuning in geval van ondersteuning;
- vaccins waarbij het RIVM reeds de dosis als product-eenheid hanteert;
- bijdragen aan (internationale) expertgroepen.

Tot op heden is wat de onderzoeksactiviteiten betreft de definiering van de producten nog niet volledig vormgegeven. Om tot een inhoudelijke invulling van de aan te bieden producten en diensten te komen moeten voor een aantal taken de opdrachtgevers van de departementen hun (concrete) kennisvragen formuleren. Bovengenoemde rapportagevormen blijken weinig homogeen te zijn, waardoor de producten niet in aantallen gemeten kunnen worden. De (onderzoeks)producten blijken voor het overgrote deel heterogeen; product-normering is nauwelijks mogelijk. Van slechts enkele (interne) activiteiten van het RIVM zijn wel homogene outputs (binnen het RIVM) te benoemen. Te denken valt daarbij aan analyses en bepalingen.

In de achtergronddocumenten van de Meerjaren Activiteiten Programma's (MAP's) voor Milieu Onderzoek, Volksgezondheidsonderzoek en Natuur zijn door het RIVM projecten onderscheiden. Per project/onderzoeksactiviteit worden de opleverdata vermeld (tijdsplanning).

Het niveau van de projecten is het niveau waarop de producten en/of diensten kunnen worden benoemd. Daarboven worden clusters van projecten onderscheiden. In de achtergronddocumenten van de MAP's wordt op projectniveau inhoudelijke informatie verstrekt: over het belang van de opdrachtgever bij het project, de doelstelling van het project, de samenwerking met instituten binnen en buiten het RIVM, de projectopzet en de vraagstelling van het project. Daarnaast worden de reguliere en specifieke capaciteitsinzet (in uren, waarbij 40 uren overeenkomen met een mensweek en 1360 uren met een fte) en specifieke (extern of additioneel gefinancierde) materiële uitgaven per project vermeld.

De toepassing van deze systematiek begint in de VROM-RIVM-relatie goed vorm te krijgen, door het koppelen van kennisvragen van VROM aan projecten van het RIVM en het melden van de start- en einddata van de projecten. Bij VWS is de vraagarticulatie minder goed vormgegeven, waardoor de invulling van de projecten in belangrijke mate wordt overgelaten aan het RIVM. VWS reageert hierop en keurt uiteindelijk wel de projecten goed. Vanuit VWS

wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een betere vraagarticulatie. Ten opzichte van VROM is er nog duidelijk sprake van een achterstand.

Vanwege het heterogene karakter van de output kan deze niet worden samengevat in uniforme prestatie-indicatoren. De kwaliteit van de projecten en van binnen een project gerealiseerde producten wordt, met name vanuit VROM, wel regelmatig geëvalueerd o.b.v. evaluatierapporten en statistische overzichten. Ook wordt ieder trimester per cluster een totaal-oordeel gegeven. Uit deze evaluaties blijkt dat de producten van de projecten steeds beter aan de verwachtingen van de opdrachtgevers voldoen.

De integrale kosten per onderzoeksactiviteit c.q. project zijn geen onderdeel van de sturing in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Er wordt alleen op de capaciteitsinzet gestuurd. De overige kosten (o.a. laboratorium-gebonden materiële kosten, instituutoverheadskosten en investeringskosten) worden apart geadministreerd en zijn niet gekoppeld aan projecten en worden ook niet inzichtelijk gemaakt voor de opdrachtgevers.

### **Pijler II; de externe sturing van het RIVM**

Het RIVM is een capaciteitsorganisatie ten dienste van de overheid, die grotendeels projectmatig werkt op basis van Meerjaren Activiteiten Programma's (MAP's). Een deel van de activiteiten heeft geen projectmatig karakter, maar is 'uitvoerend' van aard (zoals analytische en diagnostische bepalingen, dossierbeoordelingen, de productie van vaccins, e.d.). Ook de niet-projectmatige activiteiten worden zowel in de externe als de interne sturing 'projectmatig' aangestuurd.

#### *Sturing vanuit VROM*

De externe sturing in de jaarlijkse planning & control cyclus vindt op diverse niveaus (tactisch en operationeel) plaats.

In de planning-fase wordt op *tactisch niveau* (tussen directievertegenwoordigers van VROM en clustercoördinatoren van het RIVM) eens per jaar het financiële kader, de omvang van de clusters, de verschuivingen in het beleid die mogelijk leiden tot expertise shifts en de onderzoeksbehoefte vastgelegd.

Daarnaast wordt de vraagstelling voor de projecten binnen de diverse clusters van onderzoeksprojecten aangegeven (programmatische sturing).

Op *operationeel niveau* (tussen de projectbegeleiders van VROM en de projectleiders van het RIVM) worden de concrete kennisvragen van VROM in geval van *structureel/permanent* en *incidenteel/eenmalig onderzoek* vertaald in projecten en producten binnen die projecten.

Op het operationele niveau van VROM kunnen, indien noodzakelijk gezien de beperkt beschikbare capaciteit, tussen clusters of binnen een cluster prioriteiten per project en product, worden gesteld. Geplande projecten en producten die aan het eind van het desbetreffende jaar niet gereed waren en naar het activiteitenprogramma voor de volgende planperiode worden doorgeschoven, worden hierbij ook in beschouwing genomen. In de

uitvoeringsfase vindt op operationeel niveau "control" op project- en productniveau plaats. Op basis van de capaciteitsinformatie op projectniveau kan de eventuele herprioritering concreet worden ingevuld. Op tactisch niveau wordt overlegd over de voortgang, knelpunten en eventueel clusteroverstijgende herprioritering (in geval van nieuwe wensen en het inspelen op incidenten).

Het achtergronddocument van de MAP Milieuonderzoek is voor de opdrachtgevers van VROM en het RIVM een instrument voor de aansturing van het milieuplanbureau en het permanente/structurele en incidentele/eenmalige milieuonderzoek.

VROM en het RIVM zijn redelijk tevreden over deze aanpak. De opdrachtgevers hebben het gevoel dat zij - hoewel ze wat de wetenschappelijke uitvoering van een project betreft niet materie-deskundig zijn - vooraf reeds een goed zicht hebben op het product dat het RIVM zal opleveren (ook in kwalitatief opzicht). Overigens hebben de opdrachtgevers op dit moment nog geen sanctie-mogelijkheden wanneer producten niet conform de afspraken worden opgeleverd. Er staat bijvoorbeeld geen sanctie op "te laat"opleveren. Anderzijds is de planbaarheid van wetenschappelijk onderzoek (tijd/kwaliteit) gezien de aard van het werk beperkt.

Van sturen op output *en* kosten in onderlinge samenhang is geen sprake, daardoor ontbreekt informatie over de integrale kosten per project. De opdrachtgevers bij de departementen wordt hierin geen inzicht gegeven.

Ten aanzien van de *milieuplanbureaufunctie* is sprake van een meer genuanceerd beeld in de externe output-sturing. Het RIVM heeft m.b.t. de milieuplanbureaufunctie een wettelijke onafhankelijkheid gekregen, die er in voorziet dat het RIVM naast de productie van verkenningen en balansen op eigen initiatief activiteiten ontplooit. In operationele sfeer is tussen VROM en RIVM de afspraak gemaakt dat VROM wel kennisvragen aan het RIVM-planbureau kan stellen, maar dat het RIVM beoordeelt of het die vraag binnen het planbureau beantwoordt.

#### *Sturing vanuit LNV*

Op het gebied van de natuur is de planbureautaak van het RIVM anders ingevuld. Het operationele niveau is daar met name bij DLO (direct 22 fte's en indirect, in het kader van andere DLO-programma's, nog eens ca. 40 fte's) te vinden. Het integrerend onderzoek en de coördinatie (productie Natuurverkenningen en -Balansen) (ca 8 fte's) is bij het RIVM ondergebracht. Uiteindelijk is LNV de aanstuurder van de natuurplanbureaufunctie. Conform de Wet Natuurbeheer is bij de uitvoering van de Natuurplanbureaufunctie ook aan het RIVM een inhoudelijk onafhankelijke positie toegekend. De planning & control-cyclus komt verder overeen met die bij de milieuplanbureaufunctie.

#### *Sturing vanuit VWS (als opdrachtgever)*

In vergelijking met VROM vindt op tactisch niveau een beperkte inhoudelijke sturing plaats. Het RIVM doet elk jaar een voorstel voor de invulling van de onderzoeksclusters, waarop de reactie van VWS bescheiden blijft. Op tactisch niveau bestaat een afzonderlijk overlegcircuit tussen de leiding van de opdrachtgevers en de directeur Volksgezondheid van het RIVM. Dit overleg wordt per opdrachtgever (IGZ, KvW en beleid) gevoerd.

De vertaling naar de opdrachtverlening in het MAP Volksgezondheid vindt echter op tactisch niveau nauwelijks plaats.

VWS concentreert zich vooral op het operationele niveau, namelijk de invulling van de projecten en het bewaken van de inzet van capaciteit. Ook hierbij werd tot voor kort voornamelijk gereageerd op voorstellen van het RIVM. Hierover vond veelal uitgebreid overleg plaats tussen projectleiders bij het RIVM en contactpersonen bij VWS.

Sinds 2000 worden op operationeel (project-)niveau - via een opdrachtbrief - gecoördineerde, met name inhoudelijke aanwijzingen gegeven, voorafgaand aan de planning voor het volgend jaar. Het betreft het noemen van nieuwe onderwerpen voor onderzoek en afbouw van onderzoek. Op dit niveau bestaat een overleg tussen opdrachtgevers, waaraan een contactpersoon van de directie RIVM deelneemt.

Het RIVM meldt elk jaar knelpunten aan in het MAP Volksgezondheid in het kader van de begrotingsvoorbereiding bij VWS. Deze knelpunten spelen zich zowel op tactisch als operationeel niveau af. De hieruit voortvloeiende claims worden departementaal-breed afgewogen<sup>13</sup> en in beperkte mate gehonoreerd. Omdat de clustering van het onderzoek in het MAP Volksgezondheid inhoudelijk is bepaald, en niet de indeling van het departement volgt, ontstaat gemakkelijk onduidelijkheid bij de opdrachtgevers over de beschikbare en ingezette capaciteit per opdrachtgever.

#### *Sturing vanuit VWS (als eigenaar)*

De sturing vanuit VWS als eigenaar beperkt zich feitelijk tot de financiële sturing in het kader van de opstelling en uitvoering van de begroting.

Het grootste deel van de financiering van het RIVM wordt als lump sum overgemaakt. Daarbij is de financiering van het MAP Milieu en het Milieu-deel van het MAP-SOR (voor strategisch onderzoek) alsmede de financiering van het MAP-Natuur, de financiering van de uitgaven voor vaccinproductie en de kostendekkende financiering van de uitgaven voor derdenprojecten<sup>14</sup> wel afgezonderd van de overige financiering; veelal ontbreekt echter een directe relatie tussen de genoemde financieringsstromen (inkomsten) en de daarbij behorende uitgaven. De financiering van het MAP Volksgezondheid loopt als lump sum mee met de

<sup>13</sup> In het achtergronddocument MAP Volksgezondheid wordt een indeling naar hoofdtaken aangehouden: "Verkenningen en Informatievoorziening", "Infectieziektenbestrijding", "Beoordeling fysische en chemische risico's" en "Rijksvaccinatieprogramma". Daarbinnen worden clusters van projecten onderscheiden, die niet expliciet refereren aan de beleidsdirecties/inspecties van VWS.

<sup>14</sup> De inkomsten uit projecten voor derden komen voort uit aan de voor het RIVM specifiek berekende kostendekkende tarieven per tijdseenheid. Het betreft hier gemiddelden voor de Rijksdienst. De RIVM-tarieven zijn opgebouwd op basis van zes salarisniveaus (LBO t/m WO-3), waarbij tevens een vaste verhouding, gebaseerd op historisch-feitelijke verhoudingen binnen het RIVM, voor salarisuitgaven (55%), labgebonden uitgaven (20%) en



resterende posten in de RIVM uitgaven-begroting (huurcontract huisvesting, wachtgeld, e.d.). De gerealiseerde omvang van deze per saldo-bijdrage wordt niet alleen beïnvloed door mee- en tegenvallers in het MAP Volksgezondheid, het Volksgezondheidsdeel van het MAP-SOR en de "Overhead" van het instituut (directie, stafdiensten, facilitair bedrijf) maar ook door mee- en tegenvallers in de andere activiteiten en de totale inkomsten. De (financiële) sturing door VWS als eigenaar en als opdrachtgever zijn op deze manier niet in de huidige begrotingsopzet te onderscheiden.

### **Pijler III; de interne sturing en bedrijfsvoering van het RIVM**

Het interne sturingsmodel van het RIVM maakt onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de directie, sector-directeuren en lab-hoofden voor de lijn-organisatie (strategie en resource-management) en die van de clustercoördinatoren en projectleiders voor de project-organisatie (activiteitenmanagement).

In het personeelsbeleid is de directie verantwoordelijk voor de formatieve kaders en de capaciteitsnormering, de sectordirecteur voor de capaciteitsinzet en de bezetting daarvan. De directie geeft jaarlijks gewenste aanpassingen in de formatieve-omvang van de expertisevelden aan. Deze aanwijzingen zijn een uitvloeisel van de gekozen strategie met betrekking tot de verdere ontwikkeling van de expertisevelden en de begrote financiële middelen (begrotingsvoorbereiding).

Het onderscheid tussen lijn- en projectorganisatie loopt parallel met het onderscheid tussen eigenaar-relatie en opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij de externe sturing. Strategie- en resourcemanagement en eigenaar hebben belang bij een goede ontwikkeling van de expertisevelden en bij een goede bezetting, terwijl het activiteitenmanagement en de opdrachtgevers belang hebben bij een adequate realisatie van de afgesproken projecten (op tijd en met voldoende kwaliteit en met de afgesproken capaciteitsinzet).

De lijnorganisatie bestaat uit laboratoria<sup>15</sup> die ten behoeve van de uitvoering van de MAP-projecten voor de benodigde expertise en "lab-faciliteiten" zorgen. De laboratoria zijn gegroepeerd in sectoren.

De projectorganisatie is opgebouwd rondom de onderzoeksportefeuilles Milieu en Volksgezondheid. De portefeuillehouders maken onderdeel uit van de Directie RIVM en zijn naar de opdrachtgevende departementen verantwoordelijk voor de (strategische) richting en de kwaliteit van het onderzoek. De portefeuilles zijn onderverdeeld in clusters, de clusters vormen een groepering van onderzoeksprojecten. Doordat de Milieuportefeuille separaat van de andere activiteiten van het RIVM wordt gefinancierd heeft de portefeuillehouder Milieu binnen de directie steeds meer te maken met zowel de inhoudelijke als de financiële sturing

---

instituutsoverheaduitgaven (25%) wordt aangehouden.

<sup>15</sup> Er zijn in totaal ca. 35 laboratoria/units/afdelingen die in de sectoren "vaccins", "volksgezondheidsonderzoek", "risico's, gezondheid en milieu" en "milieuonderzoek" zijn ondergebracht.

van het onderzoek. Een goed instrumentarium om die financiële sturing daadwerkelijk vorm te kunnen geven ontbreekt echter grotendeels. De portefeuillehouder Volksgezondheid heeft beperkt te maken met de financiële aansturing van het onderzoek binnen zijn portefeuille. Hij draagt zorg voor de inhoudelijke onderbouwing van de knelpunten in het MAP Volksgezondheid, die niet in de bestaande budgetten zijn op te vangen. Zowel intern als extern ligt de financiële sturing van de Volksgezondheidsportefeuille (en de andere onderdelen buiten Milieu om) in handen van de Directeur-Generaal. Dit geeft spanningen binnen de organisatie.

De verantwoordelijkheid voor het beheer (integraal management) is gelegd bij de sectordirecteuren, zij sturen een combinatie aan van een sector (lijn) en een aantal clusters (zgn. 'blok'-projectorganisatie).

Net als bij de externe sturing vervullen bij de interne sturing van het RIVM de diverse niveaus hun rol. In de "planning-fase" stelt de directie jaarlijks t.b.v. de MAP's de personele kaders (normering van de capaciteit op de diverse expertisevelden c.q. laboratoria) en financiële kaders vast op basis van een 'going concern' benadering: de kaders van het huidige jaar gelden ook voor jaar t+1, tenzij er redenen zijn voor aanpassing (bijv. intensiveringen, krimp, bezuinigingen).

De allocatie van de financiële middelen over de sectoren geschiedt o.b.v. de omvang en zwaarte (schaalstructuur) van de formatie ter instandhouding van het expertiseveld van elke sector en normbedragen per schaal, een labgebonden materiële budget (capaciteitsgebonden budgetten die per lab verschillen) ter dekking van uitgaven voor apparatuur, chemicaliën, pc's e.d. en afhankelijk van de onderzoeksportefeuilles projectgebonden budgetten (ter dekking van de in projectplannen voorziene specifieke projectuitgaven ten behoeve van uitbestedingen, databestanden, e.d.).

De sector-directeuren hebben vervolgens, daarbij geassisteerd door de clustercoördinatoren, de verantwoordelijkheid voor de verdere invulling van de MAP's. Daarin worden externe vraag en aanbod op elkaar afgestemd. Dat leidt o.m. tot een allocatie van de budgetten over de clusters van onderzoeken. De sector-directeur is verantwoordelijk voor de afstemming van de lijn- en projectorganisatie, het laboratorium-hoofd voor het beschikbaar stellen van capaciteit voor projecten.

De projectleider is primair verantwoordelijk voor de sturing van zijn project en daarvoor benodigde capaciteit - in samenwerking met betrokken labhoofden. Na goedkeuring van het MAP heeft hij een "trekkingsrecht" op de lijnorganisatie. Hij is ook op operationeel niveau verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met de contactpersoon van de opdrachtgevende departementen.

Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de planning en besteding van de projectgebonden budgetten.

In de uitvoeringsfase is de projectleider verantwoordelijk voor de realisatie van de geplande producten (tijd/kwaliteit). De rapportagelijijn loopt van de projectleider via de clustercoördinator en lab-hoofden naar de sectordirecteur. Gerapporteerd wordt o.a. over de voortgang van het project en de capaciteitsbesteding daaraan.

De verantwoordelijkheid voor de aansturing/control van de uitvoering ligt op het niveau van de sectordirecteur. Hij stuurt een aantal onderzoeksclusters en een sector aan. De sectordirecteur rapporteert aan de directie over voortgang van het onderzoek, benutte capaciteit, financiën en personeel.

#### **Pijler IV; de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel**

Het door het RIVM – op basis van de verplichting daartoe in de Comptabiliteitswet – gehanteerde financiële stelsel is het kas-verplichtingen stelsel. Het kas-verplichtingen stelsel is niet gebaseerd op het toerekenen van kosten aan activiteiten; daardoor bestaat er geen inzicht in de kosten van de activiteiten. Het RIVM heeft het inzicht in de kosten (en opbrengsten) van activiteiten nodig om de interne bedrijfsmatige sturing vorm te kunnen geven. De opdrachtgevers hebben dat inzicht nodig om in de sturing van het RIVM ‘aansturen op resultaat’ mogelijk te maken door in hun sturing output *en* kosten van de activiteiten te betrekken.

Het kas-verplichtingen stelsel geeft bovendien geen inzicht in het ‘vermogen’ (balans) van het RIVM en daarmee ontbreekt het de eigenaar aan een belangrijk instrument om de financiële stabiliteit en continuïteit van het RIVM te kunnen bewaken.

### **3.4 Conclusies over inrichting huidige bedrijfsvoering en sturing**

In dit hoofdstuk is de huidige sturing en bedrijfsvoering van het RIVM gezien in het licht van ‘aansturen op resultaat’. De werkgroep concludeert uit haar onderzoek het volgende:

- Het RIVM stuurt intern voor de volle breedte van zijn takenpakket ten aanzien van de bedrijfsvoering op capaciteit en financiële input en op operationeel niveau op capaciteit, activiteiten en output (in kwalitatieve zin) van projecten.
- In de interne en externe sturing is er alleen voor de planbureauactiviteiten sprake van een differentiatie van sturing op basis van de differentiatie in activiteiten. Alle activiteiten worden ‘projectmatig’ aangestuurd via de Meerjaren Activiteiten Programma's. De externe sturing van het planbureau-onderzoek is, door de autonomie van het RIVM m.b.t. dit onderzoek, anders vorm gegeven dan die van het overige onderzoek.
- Om tot een sturing te komen die in balans is, is het van belang dat interne en externe sturing met elkaar overeenkomen. Dit is zeker nog niet over de volle breedte het geval.
- Doordat de financiering vanuit VWS een lump sum is voor zowel uitgaven in de ‘overhead’ als uitgaven voor het ‘volksgezondheidsonderzoek’ lopen ook binnen het RIVM de financieringstromen voor onderzoek en overhead door elkaar. De inhoudelijke aansturing van het volksgezondheidsonderzoek vanuit de portefeuillehouder is daarmee los komen te

staan van de financiële aansturing. Binnen de Milieuportefeuille liggen inhoudelijke en financiële aansturing van het onderzoek meer in elkaars verlengde, doordat de financiering vanuit VROM alleen het milieu-onderzoek dekt.

- De sturing vanuit VWS is beperkt vormgegeven. Uitwerking van de sturing in de lijn van aansturing op resultaat staat nog in de kinderschoenen.
- De vormgeving van de sturing vanuit VROM maakt goede vorderingen uit een oogpunt van aansturing op resultaat, zowel op operationeel niveau (formulering kennisvragen) als tactisch niveau (differentiatie naar taak).
- Aangezien t.a.v. de natuurplanbureaufunctie het operationele niveau bij m.n. DLO is ondergebracht, geldt daar dat DLO c.s. door RIVM en LNV op uitgaven *en* output wordt aangestuurd.
- De huidige invulling van de eigenaarsrol beperkt zich tot voornamelijk financiële sturing (o.b.v. kas/verplichtingeninformatie). Om de verzakelijking in de relatie van het RIVM met de opdrachtgevers voldoende tot uiting te laten komen, dient de eigenaarsrol beduidend meer te omvatten dan alleen de financiële sturing.
- Intern noch extern wordt structureel<sup>16</sup> gestuurd op output *en* kosten in onderlinge samenhang, aangezien er geen dwingende reden is om de relatie tussen de financiële sturing op tactisch niveau en de outputsturing op operationeel niveau zichtbaar te maken. Daarmee wordt niet voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor resultaatgerichte sturing. Er is - doordat het RIVM in lijn met de Comptabiliteitswet het kas-verplichtingen stelsel toepast - geen voorgeschreven systematiek voor kostprijs- en outputinformatie op operationeel niveau, die is afgestemd op de financiële kaders op tactisch niveau. In plaats daarvan worden op basis van informatie over de benodigde capaciteit de financiële middelen binnen het RIVM verdeeld. Overigens worden binnen het RIVM sinds begin jaren negentig de totale uitgaven van de portefeuilles inzichtelijk gemaakt en indien de totale uitgaven op portefeuilleniveau niet sporen met de beschikbaar gestelde financiering (met name Milieu) worden er aanvullende maatregelen getroffen.
- De mate van aansluiting van de interne en externe sturing verschilt per departement: De interne sturing in het milieudeel sluit aan op de manier waarop VROM op tactisch respectievelijk operationeel niveau de onderzoeken van het RIVM extern aanstuurt. In de relatie met VROM liggen hier interne en externe sturing derhalve in elkaars verlengde. De interne sturing is een doorvertaling van de externe sturing.
- In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met VWS ligt de interne en externe sturing vrijwel niet in elkaars verlengde. Dit wordt veroorzaakt doordat de begroting niet zodanig is ingericht dat de financiering van het VWS-onderzoek van de overige financieringsstromen (buiten VROM om) kan worden onderscheiden, het ontbreken van een inhoudelijke tactische sturing, het ontbreken van aansluiting tussen de indeling van het onderzoek bij het RIVM en de indeling van de opdrachtgevers bij VWS en een slechts in beperkte mate

---

<sup>16</sup> Incidenteel wordt, bijv. bij invulling van bezuinigingen, wel een relatie gelegd tussen output en kosten. Daarnaast is er binnen de Milieu-portefeuille van het RIVM sprake van een groeiende sturing op projecten op basis van

uitvoeren van operationele sturing (articulatie van kennisvragen). Een goede sturing op tactisch niveau kan momenteel nog niet plaatsvinden, doordat het RIVM en VWS inhoudelijke verschillen van mening hebben over de (indeling van de) door het RIVM te vervullen taken.

### 3.5 Belangrijkste verbeterpunten

In bovenstaande analyse is duidelijk geworden dat de sturing van het RIVM tegen het licht van 'aansturen op resultaat' niet voldoende is vorm gegeven. In deze rapportage wordt gezien in hoeverre het concept van 'aansturen op resultaat' kan bijdragen tot een betere sturing van het RIVM. Van belang is daarbij te constateren dat op veel punten – onder meer in de sturing van het Milieuonderzoek – de sturing in lijn is met de uitgangspunten van 'aansturen op resultaat', maar dat voor een daadwerkelijk uitgebalanceerde sturing *alle activiteiten volledig* in lijn met de uitgangspunten van 'aansturen op resultaat' gebracht dienen te worden.

Op basis van het sturingsconcept 'aansturen op resultaat' dient de sturing van het RIVM op de volgende punten te verbeteren:

- Ten aanzien van de meeste activiteiten van het RIVM ontbreekt nog een heldere taakformulering.
- Vermenging van de eigenaars- en opdrachtgeversrelatie.
- Spanning in de interne sturing van het RIVM zelf a.g.v. verschillen in de aansturing door de verschillende departementen.
- Spanning in de aansturing van de activiteiten van het RIVM a.g.v. het ontbreken van voldoende differentiatie per taak in de aansturing.
- A-symmetrie in de interne sturing van het RIVM. De portefeuillehouder Milieu heeft steeds meer te maken met zowel de inhoudelijke als de financiële sturing van het onderzoek, terwijl de portefeuillehouder Volksgezondheid beperkt te maken heeft met de financiële aansturing van het onderzoek.
- Spanning tussen (kennis)aanbod RIVM en -vraag vanuit VWS en in mindere mate vraag vanuit VROM.
- Ontoereikende waarborgen voor efficiëntie en effectieve inzet middelen.
- Onduidelijkheid over de relatie tussen de VWS-begroting en de capaciteitsinzet van het RIVM t.b.v.: aandeel VROM/LNV, MAP-SOR, additionele opdrachten, overhead.
- Programmatische spanning in de aansturing van het DLO-onderzoek, benodigd voor de uitvoering van de Natuurplanbureaufunctie doordat de integrerende functie van het Natuurplanbureau bij het RIVM is geplaatst en het onderliggende onderzoek rechtstreeks wordt aangestuurd door LNV.

## Hoofdstuk 4 Gewenste sturing RIVM op strategisch en tactisch niveau

### 4.1 Inleiding

De werkgroep is van mening dat de in hoofdstuk 3 gesignaleerde knelpunten op het terrein van de besturing van het RIVM op hoofdlijnen kunnen worden opgelost door de keuzen die gemaakt zijn in de eerder genoemde rapportages van PWC (december 1999) en de Directie RIVM (mei 2000).

De werkgroep is voorts van mening dat het materiaal van de hierboven genoemde rapportages een goede basis biedt voor de inrichting van de besturing van het RIVM. Op twee punten is naar de mening van de werkgroep de uitwerking in de rapportages niet expliciet genoeg.

In de eerste plaats de specificatie van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de eigenaar en de opdrachtgever en de typering (houding) van de eigenaar en de opdrachtgever (zie verder 4.2).

'Aansturen op resultaat' betekent een verzakelijking in de relatie tussen VWS/VROM/LNV en RIVM. Daarbij zullen LNV, VROM en VWS het opdrachtgeversbelang duidelijk dienen in te vullen. In die rol zullen zij het opdrachtgeversbelang laten prevaleren boven het organisatiebelang van het RIVM. Het organisatiebelang van het RIVM dient in de relatie tussen het RIVM en de eigenaar voldoende tot uiting gebracht te worden.

Daarnaast zullen de verantwoordelijkheden van VWS/VROM/LNV (als opdrachtgever) en het RIVM (als opdrachtnemer) bij de uitvoering van het onderzoek duidelijk moeten worden gedefiniëerd.

In de tweede plaats wordt het verband tussen de strategische, tactische en operationele sturing en de rol van eigenaar en opdrachtgever daarin in de voorgaande rapportages niet expliciet genoeg uitgewerkt (zie verder 4.3). Tevens wordt in paragraaf 4.3 aandacht besteed aan de uitwerking van de differentiatie in de sturing, aangezien deze differentiatie een basis vormt voor de uitwerking van de operationele sturing in hoofdstuk 5.

In paragraaf 4.2 wordt – op basis van de typering en verantwoordelijkheden – kort ingegaan op de verzelfstandigingsvraag en de vraag of het baten-lasten stelsel bij het RIVM moet worden ingevoerd.

De werkgroep acht het van belang dat in de verdere uitwerking van de aansturing van het RIVM voldoende aandacht wordt besteed aan de vormgeving van de bestuurlijke relaties op alle niveaus. Goede afspraken en heldere verantwoordelijkheden zijn immers de basis voor het goed vormgeven van de bedrijfsvoering en sturing van het RIVM. Te meer daar het RIVM onderdeel blijft van de rijksoverheid en de vormgeving van 'aansturen op resultaat' grotendeels plaats vindt binnen 'structurele' opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties.

#### 4.2 Eigenaar en opdrachtgever – typering en verantwoordelijkheden

De in het PWC-rapport gemaakte keuze voor een bestuurlijke positionering 'op georganiseerde afstand' (agentschap, dus binnen de rijksoverheid) betekent dat de eigenaar en de opdrachtgever in de vormgeving van hun relatie met het RIVM duidelijk moeten laten uitkomen dat zij er bewust voor gekozen hebben de RIVM-functionaliteit 'in (het overheids)huis' te laten uitvoeren. Daarnaast betekent de georganiseerde afstand ook een duidelijk grotere afstand van de opdrachtgever daar waar het gaat om de vormgeving van de activiteiten. De agentschapsvorm is bedoeld om via sturing op output en kosten het sturen op resultaat mogelijk te maken. De opdrachtgever zal dan ook via outputsturing in plaats van inputsturing het RIVM dienen te benaderen.

Een meer verzelfstandigde positie betekent verder dat duidelijk gemaakt moet worden wat de 'identiteit' van het RIVM is. Vanuit de eigenaar krijgt die identiteit vorm in maatregelen op het organisatorische en beheersmatige vlak, vanuit de opdrachtgever krijgt de identiteit vorm in de formulering van de taken voor het RIVM.

Naast specifieke onderdelen van de typering van eigenaar en opdrachtgever als gevolg van de keuze voor het RIVM als agentschap, zijn meer algemene elementen van belang om tot een goede typering van eigenaar en opdrachtgever te kunnen komen.

De werkgroep is van mening dat de eigenaar en de opdrachtgevers van het RIVM als volgt getypeerd moeten worden:

*Typering eigenaar:* De eigenaarsrelatie heeft betrekking op de beheersmatige aansturing van het RIVM. Het gaat daarbij om het optimaliseren van de positie van het RIVM binnen de Rijksoverheid in de verantwoordelijkheid voor de existentie, de missie en de strategie van het RIVM als organisatieonderdeel van de Rijksoverheid. Het bewaken van de identiteit van het RIVM als zelfstandig organisatieonderdeel met een zelfstandige bedrijfsvoering. Het optimaliseren van de bedrijfsvoering en de continuïteit (inclusief expertisebasis) van het instituut en de financiële stabiliteit van de organisatie (naar PWC).

*Typering opdrachtgever:* De opdrachtgeversrelatie heeft betrekking op de inhoudelijke aansturing van het RIVM. Daarbij gaat het om de verantwoordelijkheid voor de definiëring van de taken (en de verantwoordelijkheden binnen die taken van opdrachtgever en RIVM), het binnen die taken formuleren van de gewenste output, de aansturing tijdens de uitvoering van de opdrachten, het beoordelen van de aangeboden output, het afspreken van wijzigingen in de aansturing en inhoud van een product en het formuleren van sancties bij het in gebreke blijven van het RIVM.

Vanuit bovenstaande typering en overwegingen is de verdere concretisering van de opdrachtgever- en eigenaarsrelatie vormgegeven. In Tabel 1 zijn die verantwoordelijkheden concreet opgenomen. Deze verantwoordelijkheden volgen grotendeels het normale patroon van een opdrachtgever en een eigenaar.

De werkgroep concludeert dat deze verdere concretisering op hoofdlijnen het volgende betekent:

- a) Het RIVM valt onder de volledige Ministeriële verantwoordelijkheid. Met de uitsplitsing naar opdrachtgever- en eigenaarverantwoordelijkheid, is de ministeriële verantwoordelijkheid verdeeld over twee rollen (opdrachtgever of eigenaar) die dan ook door meerdere ministers kunnen worden vervuld.
- b) De Wet op het RIVM borgt de onafhankelijke positie van het RIVM ten opzichte van de opdrachtgevende departementen. Een bekrachtiging van die onafhankelijkheid in de vorm van een ZBO-status lijkt op dit moment niet noodzakelijk. In de eerste plaats wordt door politiek en maatschappij de onafhankelijke positie van het RIVM op dit moment niet betwist. In de tweede plaats is de onafhankelijkheid van het RIVM – te samen met de andere planbureaus – bekrachtigd in het ‘protocol voor de planbureaus’. Ten derde wensen de departementen van nabij een rol te blijven spelen in de aansturing van het RIVM.
- c) De omvang van de RIVM-organisatie, het karakter van de activiteiten (ten opzichte van de activiteiten binnen de kerndepartementen), de huidige sturing door én eigenaar én (meerdere) opdrachtgevers en het (voorgestelde) financiële stelsel zijn elementen die een positionering op ‘georganiseerde’ afstand van de kerndepartementen wenselijk maken. Binnen de huidige mogelijkheden ligt de vorm van agentschap daarmee het meest voor de hand.
- d) Bij de nadere concretisering is het uitgangspunt dat de opdrachtgever en de eigenaar geen formeel rechtstreeks overleg hebben. Alle overleg verloopt tussen de opdrachtgever en het RIVM of de eigenaar en het RIVM (op het punt van bijvoorbeeld de tariefvaststelling is het wel denkbaar eigenaar en opdrachtgever te laten overleggen over een tariefvoorstel van het RIVM; om de scheiding van de verantwoordelijkheden te bevorderen is er echter voor gekozen dit niet te doen).
- e) Bij de invulling van de eigenaarsrol wordt op dit moment gebruik gemaakt van de zgn. Stuurgroep RIVM waarvan vertegenwoordigers van alle drie betrokken departementen deel uitmaken. Om de gewenste scheiding tussen eigenaars- en opdrachtgeversverantwoordelijkheden zo goed mogelijk te waarborgen, is het gewenst de vertegenwoordiging in die Stuurgroep niet te laten bestaan uit functionarissen die ook een opdrachtgeversrol vervullen. In de huidige praktijk betekent dit dat enkel de SG's van de betrokken departementen deel kunnen uitmaken van de Stuurgroep.
- f) Handhaving van het kas-verplichtingen stelsel als financieel stelsel voor het RIVM zou een goede invulling van het geschetste sturingsmodel met ‘eigenaar’ en ‘opdrachtgever’ bemoeilijken. Het kas-verplichtingen stelsel is niet gebaseerd op het toerekenen van kosten aan activiteiten; daardoor bestaat er geen inzicht in de kosten van de activiteiten. Het RIVM heeft het inzicht in de kosten (en opbrengsten) van activiteiten nodig om de interne bedrijfsmatige sturing vorm te kunnen geven. De opdrachtgevers hebben dat inzicht nodig om in de sturing van het RIVM ‘aansturen op resultaat’ mogelijk te maken door in hun sturing output en kosten van de activiteiten te betrekken.



Het kas-verplichtingen stelsel geeft bovendien geen inzicht in het 'vermogen' (balans) van het RIVM en daarmee ontbreekt het de eigenaar aan een belangrijk instrument om de financiële stabiliteit en continuïteit van het RIVM te kunnen bewaken. De bestaande regelingen voor baten-lasten diensten bieden die instrumenten wel: o.a. de nieuwe Regeling Vermogenvoorschriften Baten-lastendiensten 2000, die regels bevat voor het aanhouden van eigen vermogen (o.a. een exploitatiereserve van maximaal 5% van de jaarlijkse omzet, ter afdekking van exploitatierisico's) en het gebruik van de zogenoemde leen- en depositofaciliteit, bedoeld voor de financiering van investeringen. Daarnaast bestaan er regels voor de vermogensconversie als gevolg van de afrekening van het overgedragen saldo van bezittingen en schulden van het moederministerie, welke van invloed zijn op het op te stellen financieringsoverzicht t.b.v. de openingsbalans van de baten-lasten dienst.

Tabel 1

## Verantwoordelijkheden eigenaar, opdrachtgever, Commissie van Toezicht, RIVM

<b>Tweede Kamer</b>	
1. Wettelijke kaders 2. Financiële Kaders 3. Toetsing Beleid Minister	
<b>Eigenaar (Ministeriële verantwoordelijkheid)</b>	<b>Opdrachtgever (Ministeriële verantwoordelijkheid)</b>
1. Doen van wijzigingsvoorstellen Wet op het RIVM (o.m. missie en positionering) 2. Opstellen missie 3. Vaststellen strategie 4. Vaststellen meerjaren-ondernemingsplan en jaarplan (o.m. personeelsplan, begroting en jaarrekening) 5. Toetsen opdrachten derden aan missie 6. Vaststellen tarieven <sup>17</sup> 7. Doen uitvoeren bedrijfsvoeringonderzoek 8. Goedkeuren inrichting Directie RIVM 9. Benoeming en ontslag Directie RIVM 10. Bewaken functioneren Cie. van Toezicht 11. Benoeming en ontslag leden Cie. van Toezicht 12. Vaststellen jaarverslag Cie. van Toezicht	1. Opstellen kaderbrief (tactisch sturingsniveau) 2. Formuleren en aanpassen taken 3. Formuleren kennisvragen/aanwijzen onderwerpen Balans en Verkenningen (operationeel sturingsniveau) 4. Adviseren eigenaar w.b. aansluiten MAP-SOR op toekomstig beleid 5. Goedkeuren MAP + beschikbaarstellen financiering 6. Zorgdragen voor herprioritering indien nodig 7. Evaluatie van producten
<b>RIVM</b>	
1. Inrichting organisatie 2. Vaststellen MAP SOR 3. Wetenschappelijke kwaliteit RIVM 4. Wijze van rapporteren RIVM 5. Opstellen strategie 6. Onderhouden contacten planbureaus en 'veld' 7. Opstellen ondernemingsplan en jaarplan (o.m. personeelsplan, begroting en jaarrekening) 8. Opstellen voorstel tarieven 9. Opstellen MAP's 10. Uitvoeren MAP's 11. Vastleggen tussentijdse wijzigingen MAP's 12. Opstellen voortgangsrapportages MAP's	
<b>Commissie van Toezicht</b>	
1. Rapportage aan eigenaar inzake Bewaking wetenschappelijke kwaliteit RIVM 2. Rapportage aan eigenaar inzake wetenschappelijke kwaliteit MAP SOR 3. Opstellen jaarverslag werkzaamheden commissie	

1.	Uitgangspunt bij deze verantwoordelijkheidsverdeling is dat vooraf de taken van het RIVM zijn gedefinieerd. Uiteraard kunnen ook gedurende de jaren nieuwe taken aan het RIVM worden toegekend (of bestaande taken worden beëindigd), dit is echter geen 'ongoing' proces. Op het moment dat er (nieuwe) taken aan het RIVM worden toegekend, is de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt: de opdrachtgever stelt de taakomschrijving op; het RIVM toetst of de taak conform de taakomschrijving uitvoerbaar is, onder meer gegeven de expertise en de beschikbaar te stellen financiering; indien het RIVM akkoord is, draagt de eigenaar indien nodig zorg voor wettelijke verankering.
2.	Bij de invulling van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient voldoende aandacht te zijn voor de differentiatie in de sturing van het RIVM op basis van de differentiatie in de taken. Door aandacht te besteden aan die differentiatie kan ook invulling gegeven worden aan de door de Commissie Sint aangegeven gradaties in de afspraken rondom de taakuitoefening, die gradaties leiden – afhankelijk van de formulering van de verantwoordelijkheden van het RIVM in de taken – tot een beoordeling op product- of taakniveau.
3.	Bij het opstellen van de strategie ligt het voor de hand dat het RIVM, alvorens zij deze zaken door de eigenaar laat vaststellen, om advies vraagt aan de opdrachtgevers.

<sup>17</sup> In de tarieven zit onder meer een component voor de financiering van het MAP SOR. Door de vaststelling van de tarieven stelt de eigenaar (gegeven een zeker volume aan activiteiten ten behoeve van de opdrachtgevers) de beschikbare financiering voor het MAP SOR vast. De SOR-component in de tarieven is voor wat betreft de LNV-financiering een punt van aandacht, aangezien LNV op dit moment voornamelijk 'SOR-achtig' onderzoek financiert van DLO.

### **4.3 Strategische, tactische en operationele sturing**

In de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die is geschetst in de voorgaande paragraaf is aangegeven dat de eigenaar verantwoordelijk is voor de formulering van de missie van het RIVM. Tevens moet deze bevorderen dat het RIVM zich bewust is van de omgeving waarin het opereert. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor de formulering van de taken van en daarbinnen de opdrachten aan het RIVM. Feitelijk wordt daarmee de sturing van het RIVM aangegeven op strategisch (o.m. missie), tactisch (taken) en operationeel (opdrachten/project) niveau. In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij de betekenis van de sturing op die niveaus en de samenhang daartussen.

#### ***Strategische sturing***

In de voorgestelde splitsing van de eigenaars- en opdrachtgeversverantwoordelijkheden ligt besloten de eigenaarsverantwoordelijkheid ten aanzien van de existentie van de RIVM-organisatie en de opdrachtgeversverantwoordelijkheid ten aanzien van het benoemen van de activiteiten van de RIVM-organisatie.

De existentie van het RIVM dient door de eigenaar geformuleerd te worden. De eigenaar kiest er immers voor om het RIVM 'in stand te houden' als functionaliteit die binnen de overheid bruikbaar is voor opdrachtgevendende departementen. De reden achter die keuze dient zijn weerslag te vinden in de missie van het RIVM. De Wet op het RIVM kent feitelijk de formulering van de missie van het RIVM in artikel 3, al wordt de missie in de Wet aangeduid met 'taak'. Op basis van de geformuleerde missie kunnen vervolgens activiteiten door het RIVM worden uitgevoerd.

Naast deze meer 'statische' sturing ten aanzien van de formulering van de missie, dient in de strategische sturing de aandacht uit te gaan naar het goed inspelen op de ontwikkelingen in de omgeving van het RIVM. Hierbij zijn de (te verwachten) ontwikkelingen in de taken van de opdrachtgevers een belangrijk aandachtspunt.

#### ***Tactische sturing***

In de PWC-rapportage wordt duidelijk dat de departementen VROM en VWS voor het grootste deel van de activiteiten een 'structurele' relatie met het RIVM willen hebben. Die structurele relatie ten aanzien van de uitvoering van opdrachten betekent dat het wenselijk is in de sturing tussen de opdrachtgevendende departementen en het RIVM een tweetal niveaus van sturing vorm te geven. De opdrachtgever dient in zijn sturing juist de verbintenis-voorlangere-termijn vorm te geven. In aansluiting op de rapportage van de Directie RIVM is de werkgroep van mening dat daarvoor een 'tactisch' sturingsniveau vormgegeven moet worden, als kader waarbinnen de operationele sturing (opdrachtverlening en uitvoering van opdrachten/projecten) plaats moet vinden.

Het tactische sturingsniveau betreft de afspraken tussen het RIVM en de opdrachtgevers over het werkgebied waarin geopereerd moet worden, de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en RIVM bij de uitvoering van de activiteiten en het budget dat voor de

uitvoering beschikbaar is<sup>18</sup>. Deze afspraken zijn van belang om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan het structurele/permanente karakter van de opdracht. De opdrachtgever wil in de komende jaren verzekerd zijn van een bepaalde inhoudelijke expertise waarop hij een beroep kan doen, het RIVM moet – om zijn organisatie adequaat te kunnen inrichten – weten ten aanzien van welk werkgebied het expertise beschikbaar moet hebben en welke verantwoordelijkheid zij heeft in de uitvoering van de activiteiten. De afspraken op het tactische sturingsniveau hebben het karakter van een taakomschrijving en worden dan ook benoemd als taken.

Het operationele sturingsniveau betreft de nadere invulling van de taken (het tactische niveau) in concrete onderzoeksopdrachten/projecten of 'uitvoeringsopdrachten'.

Uitvoeringsactiviteiten betreffen, vaak wettelijk vastgelegde, taken waarbij het RIVM gemandateerd is om voor de uitvoering zorg te dragen. De producten van deze activiteiten zijn vaak niet direct voor de opdrachtgever van belang - aangezien de opdrachtgever geen afnemer is - maar hebben een functie richting maatschappelijke actoren (ondersteunend, aansturend).

Afhankelijk van het soort taken zal die nadere invulling voor een belangrijk deel door het RIVM zelf plaatsvinden (bijv. planbureau, vaccintaak) of meer door de opdrachtgevers worden bepaald (inspectieondersteuning). Daarnaast vindt op het operationele niveau invulling plaats van de zgn. 'incidentele opdrachten' (zie slot van dit hoofdstuk).

Deze twee sturingsniveaus dienen niet alleen in het bepalen van de activiteiten (planning) zichtbaar te zijn, maar ook in de vormgeving van de verantwoording.

### ***Gedifferentieerd takenpakket: gedifferentieerde sturing***

In de voorliggende alinea's is de sturingsdifferentiatie van de RIVM-taken aangegeven op basis van het structurele of incidentele karakter van de uit te voeren activiteiten. Ingeval van structurele taken dient sprake te zijn van sturing op tactisch en operationeel niveau, ingeval van incidentele activiteiten volstaat operationele sturing binnen een van te voren vastgesteld kader op tactisch niveau.

Naast deze differentiatie is ook sprake van een differentiatie in de 'autonomie' die het RIVM heeft bij de invulling van de taken. In de wet is opgenomen de 'professionele autonomie' (onderzoeksmethoden en wijze van rapporteren; artikel 5), met name in de planbureau-activiteiten is er ook sprake van een 'autonomie' ten aanzien van de te onderzoeken onderwerpen. Het spreekt voor zich dat een differentiatie in 'autonomie' ook vraagt om een differentiatie in de aansturing.

---

<sup>18</sup> Het tactische sturingsniveau ligt daarmee anders dan de huidige invulling van wat veelal 'tactische' sturing wordt genoemd, nl. de zgn. 'clusterstrategieën'. Binnen de huidige clusterstrategieën ligt veel meer de nadruk op 'ontwikkelingen' en de concrete vertaling van die ontwikkelingen naar projecten en deze zijn daarmee veel meer 'invullend' (operationaliserend) van aard. Het hier beschreven tactische niveau heeft een veel meer 'kaderstellende' functie waarbinnen operationalisering dient plaats te vinden.

Om beide vormen van differentiatie (naar de mate van structurele karakter en autonomie in de uitvoering van de activiteiten) in de sturing vorm te kunnen geven, zijn in de rapportage van de Directie RIVM zgn. sturingsparadigma's opgenomen: een sturingsparadigma geeft de vormgeving van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie weer.

In de PWC-rapportage is het RIVM-onderzoek gegroepeerd in een aantal taakvelden<sup>19</sup>. In de uitwerking van de PWC-rapportage zijn de taken voorzien van de bovengenoemde sturingsparadigma's. Deze sturingsparadigma's geven de mogelijkheid het takenpakket van het RIVM ook daadwerkelijk gedifferentieerd aan te sturen. In de RIVM-rapportage (als uitwerking van PWC) wordt een drietal sturingsparadigma's onderscheiden: wettelijke taak met autonome invulling, permanente opdracht, incidentele opdracht. De koppeling van de paradigma's aan de taakvelden is weergegeven in Tabel 2.

**Tabel 2 – Taakvelden in de eigenaarsrelatie en sturingsparadigma's in de opdrachtgeversrelatie**

Taakveld (Strategische sturing)	Sturingsparadigma	Opdrachtgever niveau 'taken'	Opdrachtgever niveau 'opdrachten'
Planbureau's, VTV	wettelijke taak met autonome invulling	DGV, VROM, DGLNV	DGV, VROM, DGLNV, inspecties
Risico-beheersing	structurele/permanente opdracht	DGV, IGZ, KvW,  VROM (HIMH)	Directies, 'afnemers' <sup>20</sup>  'accounts' bij inspecties
Vaccins	structurele/permanente opdracht	DGV(GZB)	'afnemers'
Onderzoek in opdracht	incidentele opdracht	n.v.t.	Directies, inspecties

De invulling van die paradigma's weerspiegelt grotendeels een normale opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

De paradigma's *wettelijke taak met autonome invulling* en *permanente opdracht* geven invulling aan het structurele karakter van een groot deel van het RIVM-onderzoek.

Belangrijkste kenmerken van die paradigma's zijn

- sturing op twee niveaus: 'tactisch' en 'operationeel' (zoals beschreven in paragraaf 4.2);
- kaderstellend budget dat wordt bepaald op tactisch niveau en waarbij de som van de kosten van de 'opdrachten/projecten' (operationeel) binnen dat budget moet passen;
- aandacht voor infrastructuur en flexibiliteit in de RIVM-organisatie om ook in de toekomst de gewenste activiteiten te kunnen uitvoeren.

<sup>19</sup> Op strategisch niveau wordt worden taakvelden onderscheiden en op tactisch niveau taken.

<sup>20</sup> De opdrachtgever binnen het departement neemt doorgaans de producten van het RIVM af. Er zijn echter ook situaties waar niet de opdrachtgever maar derden deze producten afnemen. Deze derden worden dan "afnemer" genoemd.

Het paradigma "wettelijke taak met autonome invulling" onderscheidt zich met name op het punt van de inhoudelijke invulling van de projecten van het paradigma "permanente opdracht". De autonome invulling heeft namelijk betrekking op de eigen bevoegdheid van het RIVM om (een deel van) het onderzoek zelf te benoemen.

Ondanks het feit dat in de huidige praktijk een groot deel van de activiteiten van het RIVM hooguit geleidelijke verandering laat zien en niet van het-ene-op-het-andere-jaar stopt, dienen er wel afspraken te zijn over de financiering van een eventuele afbouw van structurele activiteiten.

De financiering zou kunnen worden vormgegeven door het RIVM-tarief te verhogen met een opslag voor eventuele afbouw. Een goede calculatie van die opslag zal echter moeilijk zijn, aangezien een inschatting van het 'risico' van afbouw vrijwel niet te kwantificeren is. Het ligt naar de mening van de werkgroep dan ook meer voor de hand afspraken over financiering van eventuele afbouw van structurele activiteiten separaat op te nemen in de sturing op tactisch niveau van deze activiteiten.

Binnen de werkgroep TRA is met name ten aanzien van de uitwerking van het sturingsparadigma 'permanente opdracht' geconcludeerd dat een onderscheiding binnen dit paradigma in 'onderzoekstaken' (projectmatig) en 'uitvoeringstaken' (niet-projectmatig; 'productie') de benodigde differentiatie in de aansturing bevordert. De IBO-werkgroep deelt deze opvatting, in Tabel 3 is dit paradigma dan ook gesplitst.

*Incidentele opdracht* – als paradigma – vult de sturing in van die activiteiten die door de opdrachtgevers als niet permanent worden beschouwd. Te denken valt dan aan een tijdelijke uitbreiding van activiteiten op een bestaand werkgebied van het RIVM of aan onderzoek op een nieuw werkgebied, waarvan de opdrachtgever nog niet weet of hij dergelijk onderzoek in de toekomst nodig heeft ter ondersteuning van zijn beleidsvoorbereiding. Binnen dit paradigma worden per opdracht afspraken gemaakt over inhoud en financiering.

#### **4.4 Betekenis voor de huidige sturing**

Naar de mening van de werkgroep dient de sturing vanuit de opdrachtgevers op basis van bovenstaande beschrijving gedifferentieerd te worden ingevuld.

In de sturing vanuit VROM is met deze gedifferentieerde aanpak reeds enige (positieve) ervaring opgedaan. Belangrijkste aandachtspunten bij de verdere uitwerking zijn de sturing op het tactische niveau, vraagarticulatie, herprioritering en sancties.

Ook bij de verdere uitwerking van de sturing vanuit VWS zal op de recent ingeslagen weg moeten worden voortgegaan. In dat verband zal, naast de punten die ook bij VROM spelen, aandacht moeten worden besteed aan de eis dat de tactische en operationele sturing horizontaal (per opdrachtgever van VWS en tussen de opdrachtgevers van VWS) en verticaal (tussen de operationele en tactische sturingsniveaus per opdrachtgever van VWS) is afgestemd. Daarnaast dient er in de verdere uitwerking voldoende aandacht te worden

---

besteed aan een betere interactie tussen VWS en RIVM. De sturingslijnen binnen zowel het RIVM als binnen VWS dienen zodanig vormgegeven te worden dat beiden op ieder sturingsniveau een over-en-weer duidelijk sturings- en aanspreekpunt hebben.

Naast de benodigde ontwikkelingen in de opdrachtgeversrelatie dient ook de eigenaarsrelatie te worden ingericht conform de beschrijving in dit hoofdstuk en dient daarmee het strategische sturingsniveau te worden ingevuld. Daarnaast dient, gegeven het feit dat het onderzoek ten behoeve van VWS en VROM voornamelijk vanuit een structurele (en daarmee mogelijk minder zakelijke) relatie op een tactisch niveau wordt aangestuurd, de eigenaar periodiek – in lijn met aanwijzing 124ij inzake ZBO's – in een bedrijfsvoeringsonderzoek de doelmatigheid van de RIVM-organisatie te toetsen.

De inrichting van de interne sturing van het RIVM dient aan te sluiten bij de vormgeving van de externe sturing. Zowel de splitsing in de eigenaarsfunctie en opdrachtgeversfunctie als het op zoveel mogelijk managementniveaus vormgeven van integraal management (door sturing op output *en* kosten) is daarbij van belang. Gegeven de versterking van de opdrachtgeversrol in de aansturing van het RIVM, is een versterking van de 'account'-functie binnen het RIVM noodzakelijk. Daarnaast dient uiteraard ook de differentiatie in de externe sturing in de interne sturing tot uiting te komen.

In tabelvorm wordt de externe sturing van het RIVM als volgt vormgegeven:

Tabel 3

Inhoud sturing van RIVM op de drie onderscheiden sturingsniveaus en per taak

Sturingsniveau	Eigenaar	Opdrachtgever			
		wettelijke taak met autonome invulling	structurele/permanente opdrachten (onderzoek)	structurele/permanente opdrachten (uitvoering)	incidentele opdrachten
<b>Strategisch</b> (taakvelden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Missie</li> <li>▪ Strategie</li> </ul>				
<b>Tactisch</b> (taken)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meerjaren ondernemingsplan</li> <li>▪ Bedrijfsvoeringsonderzoek</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taakomschrijving (inhoud + verantwoordelijkheden)               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Budget<sup>21</sup></li> <li>▪ Inhoudelijke ontwikkelingen</li> </ul> </li> <li>• Verantwoording RIVM over uitvoering taken</li> </ul>		
<b>Operationeel</b> (kennisvragen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tarieven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanwijzen onderwerpen t.b.v. Balans en Verkenning</li> <li>▪ Indienen verzoeken tot beantwoording overige kennisvragen</li> <li>▪ Feedback t.a.v. projecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kennisvragen</li> <li>▪ Prioritering projecten binnen op tactisch niveau gemaakte afspraken (o.m. kostprijs projecten t.o.v. kaderstellend budget per taak)</li> <li>▪ Monitoring RIVM op voortgang projecten (beantwoording kennisvragen)</li> <li>▪ Jaarlijks evaluatie (inhoudelijk en financieel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Monitoring RIVM op uitvoering taak</li> <li>▪ Minimaal jaarlijks evaluatie (inhoudelijk en financieel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formulering opdracht</li> <li>▪ Beoordeling projectvoorstel RIVM (inhoud + kosten)</li> <li>▪ Goedkeuren project (inhoud + financiering): "bottum-up" bepaling van het budget</li> <li>▪ Monitoring RIVM op voortgang project</li> <li>▪ 'Afrekenen' project</li> </ul>

<sup>21</sup> Bij permanente opdrachten met een uitvoeringskarakter kan het "budget" ook betekenen een "prijs per eenheid" waarbij de daadwerkelijke afnemer van de activiteiten de prijs-per-eenheid betaalt.



## Hoofdstuk 5 Gewenste bedrijfsvoering en sturing RIVM op operationeel niveau

### 5.1 Inleiding

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt of voor het RIVM een (meer) resultaatgerichte besturingswijze mogelijk en wenselijk is. Op basis van de beschrijving van de huidige sturing en bedrijfsvoering in hoofdstuk 3, de gewenste strategische en tactische sturing van het RIVM in hoofdstuk 4 vindt in dit hoofdstuk een nadere analyse plaats met betrekking tot de concrete (m.n. technische) mogelijkheden deze resultaatgerichte besturingswijze te operationaliseren en de daarbij te stellen randvoorwaarden.

### 5.2 De wenselijkheid van het sturen op kosten en output

Door de operationalisering van het resultaatgerichte sturingsmodel kunnen de - in hoofdstuk 3 geconstateerde - knelpunten van de huidige bedrijfsvoering en aansturing in principe worden opgelost. Immers:

1. De aanbieder moet dan zijn producten gaan benoemen en concretiseren, evenals zijn tarieven, terwijl de vrager concreet moet aangeven welk product van welke kwaliteit en tegen welke prijs hij op welk moment wil afnemen. In het geval van het RIVM kunnen op die manier (kennis)aanbod en -vraag op elkaar worden afgestemd. Op deze manier worden de departementen gestimuleerd tot een eenduidige vraagarticulatie. Het "per-saldo"-karakter van de bijdrage van VWS verdwijnt, zowel bij de begrotingsvoorbereiding als -uitvoering. Het RIVM kan namelijk - in geval van overschrijdingen van zijn voorcalculatorische kostprijzen - niet meer automatisch aankloppen bij VWS. Het RIVM dient zelf met de opdrachtgevers immers waterdichte afspraken te maken over de prijs van de projecten en de financieringswijze van eventuele overschrijdingen. Dit is een sterke incentive voor het RIVM om doelmatig te functioneren. Een en ander pleit voor het invoeren van het baten-lasten stelsel. Het baten-lasten stelsel voorziet immers in faciliteiten, waarmee het dragen van eigen risico mogelijk wordt gemaakt (o.a. reservevorming).
2. De bestaande onduidelijkheid bij ieder departement over de "value" die hij voor zijn "money" krijgt verdwijnt eveneens. Tegenover de activiteiten en kwalitatieve output van de projecten (value) staan voortaan expliciet de integrale kostprijzen (money). Duidelijk wordt dan ook dat het RIVM een – voor het departement nu nog onbekend – deel van de bijdrage van het departement besteedt aan de financiering van bijvoorbeeld overhead- en investeringsuitgaven dan wel uitgaven voor strategisch onderzoek. Op iets langere termijn zullen ontwikkelingen in de kostprijzen in de tijd leiden tot vragen van de opdrachtgevers aan het RIVM over de doelmatigheid van de onderzoekprocessen. Een efficiënte en effectieve inzet van de middelen zal hiermee gediend zijn.
3. Discussies over prioriteitstelling worden gefaciliteerd door volledige informatie over kosten en output (kwaliteit en tijdstip) van de te prioriteren activiteiten. Bij prioriteitsstelling op

basis van alleen capaciteitsinformatie is die informatie niet volledig. In geval van een geoperationaliseerd resultaatgericht sturingsmodel geeft de opdrachtnemer de kostprijs aan van het uit te voeren project en zal de opdrachtgever mede op basis van die kostprijs – onder meer in geval van herprioritering – beslissen of een project uitgevoerd dient te worden.

4. De eigenaarsrelatie en opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie kunnen op deze wijze duidelijker worden onderscheiden (er treedt daardoor bij VWS geen vermenging van deze relaties meer op), daar de financiering van de onderzoeksactiviteiten van het RIVM alleen in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties wordt verzorgd. Binnen het RIVM worden de lijn- en projectorganisatie expliciet op elkaar afgestemd.
5. De toepassing van het resultaatgericht sturingsmodel op operationeel niveau wordt afgestemd op de afspraken die op tactisch niveau met het RIVM worden gemaakt en de verantwoordelijkheden welke op die niveaus worden toebedeeld.

### **5.3 De mogelijkheden voor sturen op kosten en output**

Na het trekken van bovenstaande conclusies, is het vervolgens de vraag aan welke voorwaarden op operationeel niveau moet worden voldaan om alsnog volgens een resultaatgericht sturingsconcept (waarbij niet alleen afspraken worden gemaakt over te leveren output maar ook over daarvoor te maken kosten) in de praktijk van het RIVM te kunnen werken. De voorwaarden op strategisch en tactisch niveau voor zowel de interne als de externe sturing zijn reeds beschreven in hoofdstuk 4.

#### **5.3.1 Voorwaarden voor het meten van de (kosten van de) producten**

1. De werkgroep is van mening dat wat betreft het definiëren van de RIVM-producten zou moeten worden voortgebouwd op de positieve ervaringen die zijn opgedaan met het werken met "projecten" in het kader van de MAP-procedure, zowel bij de interne sturing van het RIVM als in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met VROM. Het ideaal-typische model van output-sturing wordt daarmee immers al redelijk benaderd. Het zijn de betrokkenen op operationeel niveau (binnen de RIVM-organisatie de projectleiders en binnen de departementen de projectbegeleiders) die - binnen het kader van de afspraken en verantwoordelijkheden die op tactisch niveau met het RIVM zijn gemaakt - uiteindelijk bepalen welke producten, wanneer en van welke kwaliteit worden geleverd.
2. Een voorwaarde is derhalve dat dit ook in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met VWS verder uitgewerkt moet worden. Met het oog hierop zal VWS inspanningen moeten leveren om tot meer concrete formuleringen van zijn kennisvragen te komen en zal het RIVM zijn projecten moeten formuleren op basis van die kennisvragen. Langs die weg kan immers tot een vertaling van de kennisvragen in projecten worden gekomen, waarin ook VWS zich herkent. Dit is een basisvoorwaarde voor het sturen door VWS.
3. Een volledige toepassing van het resultaatgericht sturingsconcept vereist voorts dat in beginsel de integrale kosten aan de projecten worden toegerekend en dat de kosten van de diverse projecten zijn afgestemd op de financiële kaders zoals die op tactisch niveau

zijn vastgesteld. De kosten kunnen vervolgens een rol spelen bij de prioriteitenstelling van de projecten, d.w.z. als verdeel-systematiek van schaarse middelen. Een uitzondering op deze regel vormen de incidentele opdrachten, waarvan de budgetten op operationeel niveau dienen te worden bepaald, aangezien daarover op tactisch niveau niets is vastgelegd.

4. Op dit moment wordt – primair t.b.v. de interne bedrijfsvoering – gewerkt met het gescheiden zichtbaar maken van de projectspecifieke uitgaven en de uitgaven voor laboratoriumfaciliteiten. De werkgroep is van mening dat dit een verbeterd inzicht geeft in de kostenstructuur van het RIVM, maar dat voor volledige toepassing van het resultaatgerichte sturingsmodel – zowel bij in- als externe sturing – een verdere toerekening van alle niet-projectspecifieke uitgaven naar de projecten noodzakelijk is.
5. Een punt van aandacht zal hier nog de mate van verfijning zijn waarmee de diverse soorten kosten aan de projecten worden toegerekend. De vraag is daarbij in welke mate van detail de diverse kostensoorten, zoals de directe personeelsuitgaven, de instituutsoverheadsuitgaven en de investeringsuitgaven moeten worden toegerekend aan de directe uren per schaalniveau. De DAR-tarievenhandleiding, die met gemiddelden voor de hele rijksdienst werkt is niet voldoende specifiek voor de RIVM-situatie, maar kan wel behulpzaam zijn voor de eerste berekening van tarieven of voor benchmarking in latere stadia.
6. Ook zijn afspraken nodig over de interne en externe prikkels voor opdrachtnemers om overschrijdingen van termijnen en kosten te voorkomen.
7. Tenslotte is een additionele voorwaarde dat het uitvoeren van evaluatieonderzoeken, tijdreeksanalyses en/of benchmarkonderzoeken bij VWS meer gestructureerd gaat plaatsvinden. Bij het RIVM en VROM en ook instellingen als TNO en DLO zijn deze vormen van onderzoek structureel ondergebracht in de planning & control-cyclus.

## **6. Aanbevelingen voor een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering en sturing van het RIVM**

### **6.1 Inleiding**

In de hoofdstukken 4 en 5 is de vormgeving van de sturing van het RIVM op strategisch, tactisch en operationeel niveau binnen een resultaatgericht besturingsmodel beschreven en is aangegeven op welke punten de huidige sturing moet veranderen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe zo'n resultaatgericht sturingmodel moet worden geïmplementeerd. In paragraaf 6.2 wordt een aantal uitgangspunten genoemd op basis waarvan de implementatie vorm moet krijgen. In paragraaf 6.3 wordt de implementatie beschreven in een aantal stappen. Paragraaf 6.4 geeft de structuur en het tijdschema aan waarbinnen de implementatie moet worden uitgevoerd. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 6.5 afgesloten met een aantal aanbevelingen, dat het implementatieproces als het ware kan stutten.

### **6.2 Uitgangspunten aanbevelingen**

De in deze paragraaf gepresenteerde aanbevelingen (onderverdeeld in vijf stappen) zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Om verbeteringen in de sturing te kunnen realiseren, dient op een aantal punten tegelijkertijd - door opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar - aan verbeteringen in de in- en externe sturing te worden gewerkt. In onderstaande stappen wordt daarom niet eerst begonnen bij de interne sturing om daarna met de externe sturing door te gaan. De stappen hebben betrekking op alle activiteiten van het RIVM.
- Het RIVM is in de afgelopen jaren bij zijn interne sturing een goede weg ingeslagen richting resultaatgerichte sturing door zijn planning & control op operationeel niveau te richten op de capaciteitsinzet, kwaliteit en moment van oplevering van elk afzonderlijk project.
- Datzelfde geldt ook voor voor het tactische en operationele niveau van de externe sturingsrelatie tussen RIVM en VROM. Beiden hebben aangegeven wie op welk niveau welke bevoegdheden heeft. Er komt jaarlijks een kaderbrief die de omvang per cluster en mogelijke veranderingen voor de toekomst aanduidt. In het MAP is een te actualiseren overzicht opgenomen waarin staat aangegeven welke kennisvraag leidt tot welk product, wanneer het project start en wanneer het product wordt opgeleverd. VROM en RIVM communiceren (zowel t.a.v. planning als control) op operationeel niveau met elkaar over de capaciteitsinzet, kwaliteit en moment van oplevering van de diverse projecten. Bij VWS bestaat deze communicatie ook, maar deze communicatie is veelal beperkt tot de capaciteitsinzet.
- Leidend principe voor het uitwerken van de stappen is voorts dat dubbel werk moet worden vermeden. Sinds begin 2000 wordt immers door de Directie RIVM (werkgroep Traject RIVM Agentschap, korthedshalve TRA) een follow-

up gegeven aan het PWC-rapport. De werkgroep kan zich over het algemeen goed vinden in de door deze werkgroep ingeslagen weg. De aanbevolen stappen kunnen worden beschouwd als een verdere uitwerking hiervan, waarbij de invalshoek van het rapport "Sturen op resultaat" meer expliciet wordt gehanteerd. De aanbevelingen zijn dan ook in het bijzonder aan deze werkgroep gericht. Op één belangrijk punt verschilt de werkgroep principieel van mening met de door de werkgroep TRA voorbereide rapportage van de Directie RIVM (mei 2000). Dit punt betreft de volgorde van de te nemen stappen. In de genoemde rapportage wordt gesteld dat eerst gestreefd moet worden naar een "gezonde" situatie en pas daarna naar het toepassen van het baten-lasten stelsel. De IBO-werkgroep is echter de mening toegedaan dat een "gezonde" situatie niet denkbaar is zonder toepassing van het baten-lasten stelsel. Met andere woorden: bij het streven naar een "gezonde" situatie dienen direct alle aspecten te worden meegenomen, met name vanwege de sterke samenhang tussen de diverse aspecten.

### 6.3 Implementatie resultaatgericht sturingsmodel

#### Stap I Positionering en financieel stelsel

Voordat tot implementatie wordt overgegaan dient een besluit genomen te worden ten aanzien van de positionering van het RIVM en het financiële stelsel waarbinnen de sturing moet worden vormgegeven:

1. Een positionering van het RIVM als een baten-lasten dienst ligt het meest voor de hand.  
*Toelichting: (a) De omvang van de RIVM-organisatie, de taken en het daarbij horende karakter van de activiteiten (ten opzichte van de activiteiten binnen de kerndepartementen), de sturing door én eigenaar én (meerdere) opdrachtgevers en het (voorgestelde) financiële stelsel zijn elementen die een positionering op 'georganiseerde' afstand van de kerndepartementen wenselijk maken. (b) De functionaliteit (missie) van het RIVM als kennisinstituut ter ondersteuning van de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en uitoefening van toezicht maakt een bestuurlijke positie binnen de rijksoverheid wenselijk (de functionaliteit van het RIVM maakt immers een wezenlijk onderdeel uit van de departementale beleidscycli). (c) De bedrijfsvoering van het RIVM vereist een baten-lasten stelsel (zie aanbeveling 3). (d) De aansturing van de activiteiten van het RIVM kan het beste worden vormgegeven door middel van toepassing van de uitgangspunten van 'Aansturen op resultaat'.*
2. Een bekrachtiging van de onafhankelijkheid van het RIVM in de vorm van een ZBO-status is op dit moment niet noodzakelijk.  
*Toelichting: In de eerste plaats borgt de Wet op het RIVM de onafhankelijke positie van het RIVM ten opzichte van de opdrachtgevende departementen. In de tweede plaats wordt*

*door politiek en maatschappij de onafhankelijke positie van het RIVM op dit moment niet betwist. In de derde plaats is de onafhankelijkheid van het RIVM – te samen met de andere planbureaus – bekrachtigd in het ‘protocol voor de planbureaus’. In de vierde plaats dient de ministeriële verantwoordelijkheid - gelet op de taken van het RIVM - niet te worden ingeperkt. Niettemin is het goed om – met de implementatie van de overige aanbevelingen uit dit rapport – duidelijkheid te scheppen richting het RIVM over de positionering van het instituut. Daarmee kan volledig aandacht worden besteed aan de daadwerkelijke implementatie van de geschetste verbeteringen.*

3. Een resultaatgericht sturingsmodel vereist – in de RIVM-situatie – een baten-lasten stelsel. *Toelichting: Handhaving van het kas-verplichtingen stelsel als financieel stelsel voor het RIVM zou een goede invulling van het geschetste sturingsmodel met ‘eigenaar’ en ‘opdrachtgever’ bemoeilijken. Het kas-verplichtingen stelsel is niet gebaseerd op het toerekenen van kosten aan activiteiten; daardoor bestaat er geen inzicht in de kosten van de activiteiten. Het RIVM heeft het inzicht in de kosten (en opbrengsten) van activiteiten nodig om de interne bedrijfsmatige sturing vorm te kunnen geven. De opdrachtgevers hebben dat inzicht nodig om in de sturing van het RIVM ‘aansturen op resultaat’ mogelijk te maken door in hun sturing output en kosten van de activiteiten te betrekken. Het kas-verplichtingen stelsel geeft bovendien geen inzicht in het ‘vermogen’ (balans) van het RIVM en daarmee ontbreekt het de eigenaar aan een belangrijk instrument om de financiële stabiliteit en continuïteit van het RIVM te kunnen bewaken.*

## **Stap II Invulling eigenaar en opdrachtgever**

### **II.A Invulling van het eigenaarschap en de eigenaarsrelatie door de departementen**

De werkgroep beveelt t.a.v. de invulling van de eigenaarsrelatie aan:

- 1) De verantwoordelijkheden van de eigenaar (en van de opdrachtgever, RIVM en Commissie van Toezicht) in overeenstemming te brengen met die in Tabel 1 van hoofdstuk 4. Van belang is daarbij te onderkennen dat daarmee twee ‘soorten’ ministeriële verantwoordelijkheden te onderscheiden zijn ten aanzien van het functioneren van het RIVM: de opdrachtgevende ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeriële verantwoordelijkheid als eigenaar.
- 2) De huidige vervulling van de eigenaarsrol door de Stuurgroep RIVM kan gehandhaafd blijven, echter wel met in acht neming van de volgende veranderingen:
  - a) Er vindt geen formeel rechtstreeks overleg meer plaats tussen eigenaar en opdrachtgever(s). Het RIVM overlegt rechtstreeks met eigenaar en opdrachtgever(s). De planning & control- cycli van de eigenaar en de opdrachtgevers zijn gescheiden.
  - b) Om een zuivere scheiding aan te brengen in de verantwoordelijkheden, dienen functionarissen die in de praktijk de opdrachtgeversrol jegens het RIVM vervullen,

geen deel uit te maken van de Stuurgroep. In de praktijk betekent dit dat van de huidige bezetting alleen de SG's van VWS, VROM en LNV deel uit kunnen maken van de Stuurgroep (met de SG van VWS als voorzitter, aangezien VWS formeel eigenaar is).

- 3) De eigenaar dient periodiek – in lijn met aanwijzing 124ij inzake ZBO's – in een bedrijfsvoeringsonderzoek de doelmatigheid van de RIVM-organisatie te toetsen.

*Toelichting: Gegeven het feit dat het onderzoek dat het RIVM voor VWS en VROM uitvoert voornamelijk vanuit een structurele (en daarmee mogelijk minder zakelijke) relatie op tactisch niveau wordt aangestuurd, heeft de eigenaar een bijzondere verantwoordelijkheid in de bewaking van de doelmatigheid van de RIVM-organisatie.*

## **II.B Invulling van het opdrachtgeversschap en de opdrachtgeversrelatie door de departementen**

Naar de mening van de werkgroep dienen in de invulling van de opdrachtgeversrelatie de volgende elementen zichtbaar te zijn:

1. De sturing vanuit de opdrachtgevers dient plaats te vinden op basis van de in hoofdstuk 4 beschreven differentiaties in de sturingsparadigma's: wettelijke taak met autonome invulling, permanente opdracht, incidentele opdracht.
2. In de sturing vanuit VWS dient daarbij meer aandacht te zijn voor de sturing op het tactische niveau, vraagarticulatie, evaluaties, herprioritering en sancties.

*Toelichting: In de sturing vanuit VROM is reeds positieve ervaring opgedaan met deze vorm van sturing en kan op basis daarvan verder worden gebouwd.*

3. In de sturing vanuit VWS dient naast de genoemde punten onder 2. ook aandacht te worden besteed aan de eis dat binnen VWS (DGV, KvW en IGZ) de sturing goed op elkaar wordt afgestemd, zowel horizontaal (per opdrachtgever en tussen de opdrachtgevers) als verticaal (tussen de kennisvragen op operationeel niveau en de kaderstellende afspraken op tactisch niveau).

In de relatie VWS-RIVM zal de clustering van de activiteiten op operationeel niveau moeten aansluiten bij de definiering van de 'taken' op tactisch niveau en bij de organisatie van VWS.

*Toelichting: In de huidige situatie sluit de indeling van het Volksgezondheidsonderzoek bij het RIVM niet aan bij de indeling van de opdrachtgevers van VWS. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de activiteiten binnen het RIVM zijn geclusterd op basis van de (vermeende) inhoudelijke taken, welke niet 1:1 aansluiten bij de indeling van de opdrachtgevers binnen VWS.*

## **II.C Het opzetten van het bekostigingssysteem van het RIVM**

Het resultaatgerichte sturingsmodel vereist op het punt van de bekostiging een insteek die past bij de aanbevolen differentiatie in de sturing.

1. Ten aanzien van de taken vallend onder de sturingsparadigma's *wettelijke taak met autonome invulling en permanente opdracht* dient een systeem van bekostiging ingevoerd te worden waarbij de door de departementen toe te kennen bijdragen aan het RIVM – waarvan het totaal bedrag door de opdrachtgevers op tactisch niveau wordt vastgesteld – zullen zijn samengesteld uit integrale uurtarieven vermenigvuldigd met het aantal in te zetten directe uren en uit de zogenoemde projectgebonden kosten (out of pocket kosten).
2. Deze bijdragen worden (op tactisch niveau) niet per project gespecificeerd maar wel per cluster van projecten, omdat de afspraken over de diverse projecten binnen een cluster en de daarvoor benodigde kosten worden gemaakt binnen de operationele sturing.
3. Op operationeel niveau dienen de projecten vorm te worden gegeven binnen de op tactisch niveau aangegeven beschikbare bekostiging.
4. Ten aanzien van de activiteiten vallend onder het sturingsparadigma *incidentele opdracht* vindt de bekostiging plaats per (incidentele) opdracht. Basis voor die bekostiging is gelegen in de in te zetten directe uren vermenigvuldigd met de integrale uurtarieven en vermeerderd met eventuele projectgebonden kosten.

#### **II.D Het formuleren van de kennisvragen door de departementen**

Een belangrijk element in een resultaatgerichte aansturing is het vooraf definiëren van de verwachte resultaten:

1. De opdrachtgevende departementen dienen de benodigde resultaten te definiëren in de vorm van 'kennisvragen'. VROM continueert derhalve deze werkwijze.
2. De opdrachtgevende departementen dienen zo spoedig mogelijk – in ieder geval ten behoeve van de planning van het MAP 2002 – hun kennisvragen te formuleren.  
*Toelichting: Zoals uit de analyse naar voren kwam, moeten de departementen (op operationeel niveau) eerst hun kennisvragen formuleren, voordat tot een inhoudelijke invulling van de producten kan worden gekomen. Deze inhoudelijke invulling van producten is met name van belang om het RIVM goed in staat te stellen de kostprijzen te bepalen en eventuele organisatorische consequenties van een scherpere formulering van de wensen van de opdrachtgever te voorzien.*
3. De geformuleerde kennisvragen dienen horizontaal (per opdrachtgever en tussen de diverse opdrachtgevers van een departement) en verticaal (tussen het operationele en tactische sturingsniveau per opdrachtgever van het departement) afgestemd te zijn.

#### **II.E De invulling van het opdrachtnemerschap richting de opdrachtgever**

Een sturingsrelatie is tweezijdig. Daarom moet ook de communicatie van opdrachtnemer richting opdrachtgever aan bepaalde eisen voldoen:

- a) Door het RIVM wordt feedback gegeven over de (tekortkomingen in de) sturing door de opdrachtgever.

*Toelichting: als er problemen ontstaan bij de uitvoering van het MAP zal dat in voorkomende gevallen niet louter de wijten zijn aan tekortschieten van de kant van de*



*opdrachtnemer. Het RIVM heeft de plicht om ook de opdrachtgever te wijzen op gebrek aan duidelijke communicatie en sturing tijdens de uitvoering, wanneer dit aan de orde is.*

- b) Over de uitvoering van het MAP houden RIVM en het departement op tactisch en operationeel niveau de vinger aan de pols. Het RIVM verstrekt op tactisch niveau periodiek geaggregeerde informatie waaruit blijkt welk deel producten is vertraagd en wat de oorzaken daarvan zijn.
- Gebaseerd op deze informatie kan vervolgens sturing, c.q. herprioritering, c.q. afrekening, c.q. interne sturing plaatsvinden.
- c) Het RIVM documenteert de wijzigingen t.o.v. het MAP die tijdens de uitvoering van het MAP tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden overeengekomen.

### **Stap III Interne Sturing, budgettering en kostprijsstelsel**

Voordat het RIVM zal kunnen beginnen met het toedelen van de budgetten en het maken van afspraken binnen de organisatie, alsmede het bepalen van de kostprijzen van de bij stap II D inhoudelijk ingevulde projecten van de projectorganisatie, zal het eerst de toe te passen methodieken en interne sturing moeten hebben uitgewerkt. Bij de uitwerking daarvan zullen kosten-baten afwegingen een belangrijke rol moeten spelen.

In geval van onderzoeksactiviteiten zijn de onderzoeksproducten niet homogeen genoeg, om op basis van product-informatie te kunnen budgetteren. Aan de hiervoor noodzakelijke productnormering kan bij het RIVM geen handen en voeten worden gegeven. Het ene onderzoeksrapport is het andere niet. Wel is het mogelijk om de onderliggende activiteiten homogeen te maken door de verschillen in expertise van de diverse onderzoekers in tariefniveaus te vertalen.

1. De inrichting van de interne sturing van het RIVM dient aan te sluiten bij de vormgeving van de externe sturing. Zowel de splitsing in de eigenaarsfunctie en opdrachtgeversfunctie als het op zoveel mogelijk managementniveaus vormgeven van integraal management (door sturing op output *en* kosten) is daarbij van belang. Gegeven de versterking van de opdrachtgeversrol in de aansturing van het RIVM, is een versterking van de 'account'-functie binnen het RIVM noodzakelijk.
  2. Het interne budgetteringssysteem zal – evenals het externe bekostigingssysteem – moeten zijn gebaseerd op het integrale uurtarief vermenigvuldigd met de in te zetten directe uren. Voor de lijnorganisatie leveren de in te zetten directe uren de dekking op voor de te maken kosten. Voor de projectorganisatie bepalen de in te zetten directe uren de kosten van de te leveren output. Naast de kosten van de directe uren beschikken projecten over budgetten voor projectgebonden (out of pocket) kosten.
- Toelichting: Evenals bij de externe sturing is daarmee sprake van een niet-optimale vorm van outputbudgettering. Van een daadwerkelijk homogene output is immers geen sprake; wel is het mogelijk om de voor de output te gebruiken activiteiten homogeen te maken*

*door de verschillen in expertise van de diverse onderzoekers in tariefniveaus te vertalen. Overigens zijn bepaalde (interne) activiteiten van het RIVM wel als homogene output (binnen het RIVM) te benoemen. Te denken valt daarbij aan analyses en bepalingen. De werkgroep is van mening dat een 'dubbele' benadering nl. deels echte output-budgettering en deels 'output'-budgettering o.b.v. een homogene expertise-inzet, in eerste aanleg de resultaatgerichte sturing onnodig complex maakt, te meer daar de activiteiten met een homogene output een beperkte omvang hebben.*

3. De individuele onderzoeksprojecten van het RIVM dienen binnen het kostprijsstelsel als individuele producten te worden beschouwd. Daarbij zijn de projecten binnen het SOR-onderzoek niet als zelfstandige, externe producten te beschouwen, maar als interne 'investerings'-projecten, die dus ook binnen het RIVM dienen te worden aangestuurd.  
*Toelichting: Uit de analyse kwam reeds naar voren dat de productie van het RIVM, voor zover het de onderzoeksactiviteit betreft, alleen kwalitatief te omschrijven valt. Het project blijkt daarbij steeds de relevante 'informatiedrager' te zijn. Het project is derhalve het product van het RIVM. Op dit moment beschouwt het RIVM ook impliciet SOR-projecten als zelfstandige 'producten'. De werkgroep is echter van mening dat deze projecten niet als producten van het primaire proces aan te merken zijn, daarvoor komen alleen projecten in aanmerking die aan de departementen en derden worden 'geleverd'. De projecten voor strategisch onderzoek vergen naar de mening van de werkgroep geen andere interne sturing door het RIVM dan projecten voor externen. Bij het MAP-SOR is de directie van het RIVM zelf de opdrachtgever. De projecten voor strategisch onderzoek hebben extern naar de mening van de werkgroep het karakter van investeringen in gebouwen en apparatuur. Deze maken geen onderdeel uit van de opdrachtgevers-RIVM-relatie. Wel zullen de opdrachtgevers er belang aan hechten om het RIVM te blijven adviseren over deze projecten. Met het oog hierop zullen de MAP-SOR-activiteiten voor de opdrachtgevers herkenbaar moeten blijven.*
  
4. Ten behoeve van de kostprijsberekening dient te worden uitgegaan van een op de lijn-organisatie van het RIVM toegesneden kostentoerekeningsstelsel. Bij dat toerekeningsstelsel worden de kosten van de direct-productieve capaciteit vermeerderd met een meer of minder verfijnde toerekening van indirecte capaciteit en materiële kosten.  
*Toelichting: Een op het RIVM toegesneden kostprijsstelsel is beter dan bijvoorbeeld een gemiddelde tariefberekening als de DAR-richtlijn (die is afgeleid van het gemiddelde van de Rijksdienst), of tarieven van andere onderzoeksinstituten als TNO en DLO. Uiteraard kunnen deze kostprijsstarieven wel als vergelijkingsbasis worden gebruikt. Uiteindelijk resulteert in beide gevallen een integraal uurtarief per niveau op basis waarvan, samen met de informatie over aantallen directe uren per project, de kosten voor de diverse projecten (kostprijzen) kunnen worden berekend.*

5. Het huidige tijdschrijfsysteem zal moeten worden aangepast op basis van de te ontwerpen kostprijsberekeningsystematiek. Over de kostprijs per project moet worden gecommuniceerd met de opdrachtgever om de sturingsmogelijkheden in beeld te brengen en het kostenbewustzijn bij de opdrachtgever te vergroten.

*Toelichting: Binnen het RIVM wordt op dit moment gebruik gemaakt van een tijdschrijfsysteem; het gebruiken van een tijdschrijfsysteem binnen een kostprijsberekeningssystematiek vereist onder meer een heldere definitie van de te schrijven uren en de te onderscheiden tariefniveaus.*

6. Omdat sturing niet werkt zonder dat sancties duidelijk zijn, zal het RIVM intern duidelijkheid moeten scheppen t.a.v. de sancties die de RIVM-leiding hanteert bij het in gebreke blijven bij de uitvoering van opdrachten.

7. Het RIVM zal ten behoeve van de vormgeving van de resultaatgerichte sturing ISO en GLP/GMP kwaliteitscertificering - als onderdeel van het kwaliteitssysteem - moeten invoeren.

*Toelichting: Het RIVM werkt aan het voldoen aan kwaliteitseisen conform ISO-normen en voor wat betreft de laboratoria aan de geldende GMP/GLP-normen. De opgave waarvoor het RIVM door het invoeren van een systeem van resultaatgerichte sturing wordt gesteld is dat deze normen op projectniveau zullen moeten geformuleerd en nageleefd.*

8. Het RIVM zal ook een systeem moeten opzetten waarin, naast informatie over onder meer kosten van projecten, informatie wordt vastgelegd over de kwaliteit van de onderzoeksactiviteiten.

*Toelichting: Resultaatgerichte sturing betekent sturing op kosten én output (ook in kwalitatieve zin). De informatiesystemen van het RIVM dienen dan ook zodanig te zijn ingericht dat beide aspecten inzichtelijk worden gemaakt.*

9. Op het terrein van de vaccinproductie moet de periodieke vergelijking van de kostprijzen per dosis met die van de farmaceutische industrie worden voortgezet.

#### **Stap IV Het opzetten van de interne en externe planning & control-cyclus**

Nadat tot een adequaat intern sturingsmodel is gekomen, dient de interne planning & control-cyclus te worden vormgegeven. De volgorde waarin welke informatie in welke documenten aan wie wordt verstrekt dient te worden vastgelegd:

1. De bestaande planning & control-cyclus dient te worden aangepast, zodat duidelijk wordt hoe en wanneer de eerder beschreven besturing van a. de splitsing tussen eigenaar en opdrachtgever; b. de sturing op twee niveaus in de opdrachtgeversrelatie; c. de te verstrekken informatie over het onderzoek vorm krijgt.

2. Ten behoeve van de externe planning & control cyclus zal de door het RIVM te verstrekken informatie ook per opdrachtgever moeten worden gespecificeerd.
3. De opdrachtgevers zullen eveneens op de diverse sturingsniveaus hun informatiebehoefte jegens het RIVM moeten expliciteren.
4. Een aandachtspunt is dat de opdrachtnemer steeds richting opdrachtgever zal moeten aangeven welke wijzigingen in de planning aan de orde zijn bij veranderingen in het MAP. Hij zal dan bovendien moeten aangeven welke acties bij de opdrachtgever nodig zijn om daar de sturing te optimaliseren (prikkel van de kant van de opdrachtnemer).
5. Naast de informatie die de opdrachtgevers van het RIVM krijgen zullen zij - in het kader van VBTB - informatie moeten genereren over het bereiken van de beleidsdoelen (effectiviteit), ten behoeve waarvan de onderzoeksactiviteiten worden uitgevoerd.

Om een idee te geven is in bijlage 3 de mogelijke vorm van de nieuwe interne en externe planning & control- cyclus nader uitgewerkt.

### **Stap V Opzet van een systeem van evaluatieonderzoeken, tijdreeksanalyses en benchmarking**

Zoals gezegd is de planning & control cyclus niet het enige instrument bij het voeren van resultaatgericht management. In aanvulling op de planning & control-cyclus dienen structureel in de opdrachtgever- en in de eigenaarsrelatie evaluatie-onderzoeken, tijdreeksanalyses en benchmarkonderzoeken te worden uitgevoerd.

*Toelichting: Vooraf is niet goed aan te geven welke aspecten daarin dienen te worden uitgediept en met welke frequentie. Om voldoende ontwikkeling en aanscherping te houden in de aansturing van het RIVM dient deze evaluatie reeds tijdens de implementatie vorm te worden gegeven. Stap V zal dus gedurende de implementatie van resultaat gericht sturen verder dienen te worden uitgewerkt.*

#### **6.4 Structuur en tijdschema**

De werkgroep beveelt aan om, voor de afstemming van de door de betrokken actoren uit te voeren activiteiten, een gezamenlijke werkgroep in te stellen van RIVM, VWS, VROM en LNV in opdracht van de Stuurgroep RIVM. Met betrekking tot de samenstelling van deze werkgroep kan worden aangesloten bij de samenstelling van de huidige werkgroep TRA, waarbij wordt voorgesteld deze werkgroep uit te breiden met vertegenwoordigers van de FEZ-directies van de betrokken departementen en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Financien (Directie Begrotingszaken).

Voor de uitwerking van bovengenoemde stappen kan het onderstaande tijdschema worden aangehouden.

Van belang is te onderkennen dat de daadwerkelijke implementatie van deze rapportage waarschijnlijk gepaard gaat met een interne reorganisatie bij het RIVM. Dit legt een belangrijke extra druk op het geschetste tijdstraject.

Datum	Actiepunten
Februari/maart 2001	Vaststelling door de Ministerraad van het kabinetsstandpunt RIVM. Als in dit kabinetsstandpunt de aanbevelingen van de IBO-werkgroep worden overnemen wordt:
Na 1 februari 2001	Met de uitwerking van de aanbevelingen - voor zover nog niet begonnen - gestart.
Maart 2001	Eerste voortgangsrapportage in het Financieel Jaarverslag van het Rijk (kan ook een aankondiging van de start zijn). Het FJR wordt in maart 2001 in de MR besproken en in mei 2001 door de minister van Financiën naar de Tweede Kamer gezonden.
1 juli 2001	Afgerond zijn Stap II.A, II.B, II.C; er is een start gemaakt met de uitwerking van Stap II.D, II.E, III en IV.
Maart 2002	In het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) wordt verslag over de voortgang van de uitwerking en implementatie van de aanbevelingen. Het FJR wordt in maart 2002 - alvorens het naar de Algemene Rekenkamer wordt verzonden - aan de Ministerraad aangeboden. In mei 2002 stuurt de minister van Financiën het FJR naar de Tweede Kamer.
1 juni 2002	Afgerond zijn alle onderdelen uit Stap II t/m IV.
Uiterlijk 1 april 2003	Besluitvorming in de MR. Besluitvorming in de MR kan niet voor 15 maart 2003 plaatsvinden, omdat op dat moment duidelijkheid ontstaat over de accountantsverklaring. Wanneer geen goedkeurende accountantsverklaring wordt afgegeven, kan het RIVM per 1 januari 2004 nog geen baten-lastendienst worden.
Vanaf 1 januari 2003	In het jaar 2003 wordt begonnen met het proefdraaien in een resultaatgericht sturingsmodel. Aan het einde van het jaar wordt getoetst (Begin van Stap V) of de aansturing van het RIVM voldoende in lijn is met de aanbevelingen in dit rapport, teneinde het RIVM vanaf 1 januari 2004 daadwerkelijk te kunnen laten starten als baten-lasten dienst.
Begin mei 2003	Aanbieding van het voornemen tot instelling van de baten-lastendienst aan de Tweede Kamer. De voorhangprocedure (t.b.v. het overleg met de Tweede Kamer gedurende 2 maanden) kan pas gestart worden, nadat de Algemene Rekenkamer haar oordeel heeft gegeven. Dit oordeel moet positief zijn, zowel voor het RIVM, als de bestaande baten-lastendiensten van VWS.
Na beëindiging van de voorhangprocedure	Tekening van het instellingsbesluit voor de start van de baten-lastendienst per 1 januari 2004.

## 6.5 Overwegingen en additionele aanbevelingen van de werkgroep

Als kanttekening bij de implementatie van de in 6.3 opgenomen aanbevelingen heeft de werkgroep gemeend een aantal punten ter overweging en additionele aanbevelingen op te nemen. Deze zijn bedoeld om het implementatieproces van de in 6.3 opgenomen aanbevelingen als het ware te stutten:

1. De nagestreefde positie van het RIVM als agentschap binnen de rijksoverheid brengt verplichtingen met zich mee ten aanzien van de houding van de opdrachtgevers jegens het RIVM:
  - 1.1. Het 'in (het overheids)huis' hebben van de RIVM-functionaliteit, betekent dat de departementen bij activiteiten voor een dergelijke functionaliteit ook primair een beroep doen op het RIVM (RIVM moet voor die functionaliteiten een functie als 'huisinstituut' hebben);
  - 1.2. De agentschapsvorm vraagt ook om sturing op kosten en output. Opdrachtgever en opdrachtnemer zullen vooraf afspraken moeten maken over de te leveren producten, en elkaar daar ook op moeten aanspreken. Dit vraagt zowel aan de opdrachtgevers- als aan de opdrachtnemerskant om een omslag in het denken en handelen.
  
2. Het RIVM is de afgelopen jaren – bewust – gepositioneerd als een zelfstandig opererende eenheid (fusie, vorming strategische directie, Wet op het RIVM, streven naar agentschap-status). De in deze – en voorgaande rapportages – ingezette versterking van de opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie vereist, tezamen met het eerder ingezette meer zelfstandig opereren, dat bij de verdere uitwerking van zowel de sturing als de inrichting van de organisatie bij opdrachtgevers en RIVM tot een hernieuwde balans tussen RIVM en opdrachtgevers gekomen dient te worden.
  
3. In de analyses tot nu toe zijn voornamelijk de bestuurlijke aspecten rondom de sturing van het RIVM behandeld. Daarmee dreigt er onvoldoende aandacht uit te gaan naar de inhoudelijke basis, die aanwezig moet zijn om daadwerkelijk tot de vorming van een baten-lasten dienst te kunnen overgaan. VROM heeft aangegeven dat het RIVM voor VROM huisinstituut is en heeft de taken die het RIVM uitvoert, aangegeven. Ook VWS en het RIVM dienen - alvorens tot de vorming van een baten-lasten dienst kan worden overgegaan - de functionaliteit van het RIVM te specificeren in taakomschrijvingen die voldoende houvast bieden om sturing op resultaat te kunnen vormgeven.
  
4. De eigenaar van het RIVM dient – meer dan voorheen – zich op te stellen als een 'ouder die - in een volwassen relatie - van zijn kind houdt'. De volgende typering dient van toepassing te zijn op de sturing van de eigenaar op het RIVM: De eigenaarsrelatie heeft betrekking op de beheersmatige aansturing van het RIVM. Het gaat daarbij om het

optimaliseren van de positie van het RIVM binnen de Rijksoverheid door het nemen van verantwoordelijkheid voor de existentie, de missie en de strategie van het RIVM. Aan de orde zijn dan onder meer:

- a) Het bewaken van de identiteit van het RIVM als zelfstandig organisatieonderdeel met een zelfstandige bedrijfsvoering;
- b) Het optimaliseren van de bedrijfsvoering;
- c) Het bewaken van de continuïteit (inclusief expertisebasis) en financiële stabiliteit van de organisatie.

5. De werkgroep beveelt aan om de positionering van het RIVM als huisinstituut voor VROM en VWS nog eens nadrukkelijk te bevestigen, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant tussen de SG's van de drie betrokken departementen in de Stuurgroep RIVM nieuwe stijl.

6. De onafhankelijke positie van het RIVM maakt het niet mogelijk opdrachten voor private partijen uit te voeren. Marktwerking wordt door de werkgroep ook niet gezien als dé oplossing voor de aansturingsproblematiek van het RIVM. De werkgroep geeft wel ter overweging mee of een verbreding van de activiteiten van het RIVM een uitvloeisel kan zijn van zijn missie. Er zijn in dat kader mogelijkheden omdat de overheidsmarkt – zeker vanuit de Europese integratie gezien – al behoorlijk van omvang is. Verbreding van de activiteiten zou naar de mening van de werkgroep om de volgende redenen ook een positieve invloed kunnen hebben op de resultaatgerichte bedrijfsvoering van het RIVM:

- Door de activiteiten te verbreden zullen er meerdere opdrachtgevers van het RIVM gebruik gaan maken, waardoor de door de werkgroep bepleite scheiding van opdrachtgever en eigenaar beter tot zijn recht zal komen;
- Een verbreding van de activiteiten met opdrachten van andere opdrachtgevers kan tot een betere benutting van de beschikbare infrastructuur en expertise leiden;
- Incidentele opdrachten van anderen dan VWS en VROM (die het RIVM toch min of meer als huisinstituut wensen te behandelen) vragen om een scherpere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en zullen daarbij ook bijdragen tot een zakelijker relatie met VWS en VROM;
- Meer opdrachten van andere opdrachtgevers dan VWS en VROM leiden - gegeven een meer structurele financiering voor het grootste deel van de VWS- en VROM-taken - tot een grotere flexibiliteit in de RIVM-organisatie.
- Ook optisch is er in de ogen van Tweede Kamer, doelgroepen en burgers een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgevende departementen.

Aan de verbreding van activiteiten kan echter ook een aantal nadelen verbonden zijn cq. moet een aantal voorwaarden worden gesteld voordat daartoe kan worden overgegaan (met name op internationaal terrein):

- Voor het daadwerkelijk kunnen verbreden van de internationale activiteiten van het RIVM is draagvlak vanuit de opdrachtgevende vakdepartementen noodzakelijk. Het zijn immers vaak de vakdepartementen die een cruciale rol spelen in het uiteindelijk verkrijgen van internationale opdrachten.
- De financiering van veel internationale activiteiten is niet kostendekkend. Veel internationale organisaties gaan uit van financiering tegen 'marginale kosten', ervan uitgaande dat de nationale overheden de infrastructuur van het RIVM betalen. Afhankelijk van de omvang van de internationale activiteiten, zal deze financieringswijze van de internationale organisaties tot problemen leiden in de totale financiering van het RIVM.  
De activiteiten, die niet tegen kostprijs kunnen worden verricht, moeten in feite aan een maximum worden gebonden, omdat anders de opdrachtgevende departementen die kosten moeten dragen. Bij een dergelijke verbreding van taken en opdrachtgevers ten koste van de onderzoekscapaciteit voor de opdrachtgevende departementen is een bijdrage van de departementen wel te billijken, omdat het leidt tot een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering, de status van het RIVM wordt vergroot, het draagvlak voor het RIVM toeneemt, de kennis van het RIVM vermeerdert en het netwerk wordt uitgebreid. Wel bestaat het risico dat "de markt" dermate dwingend is dat de reguliere werkzaamheden in het MAP Milieu of MAP Volksgezondheid in het gedrang komen. Op dit punt is een strategie nodig die RIVM, VWS en VROM delen.
- Bij een verbreding van de activiteiten zal de interne en externe sturing van het RIVM zodanig moeten zijn ingericht dat er - analoog aan het principe 'markt drijft taak uit' - geen sprake zal zijn van het eroderen van de primaire taken (doordat de beste expertise wordt ingezet voor de verbreding van de activiteiten).

Implementatie van de in dit rapport opgenomen voorstellen zal moeten leiden tot aanpassing van de Wet op het RIVM op verschillende punten. Dit betreft onder meer de aangepaste rolverdeling tussen eigenaar en opdrachtgever, de benoeming van de 'missie' in plaats van de 'taken' in de wet, de wijze van vaststelling van de activiteitenprogramma's in relatie tot de omschreven sturingsniveaus en sturingsparadigma's, de rol en samenstelling/benoeming van de Commissie van Toezicht als gevolg van de geschetste verantwoordelijkheidsverdeling en een aantal elementen uit de sturing, zoals de vaststelling van de tarieven, het bekostigingssysteem en het bedrijfsvoeringsonderzoek.



## **7. Mogelijkheden voor concessieverlening vanuit het perspectief van het MDW-rapport "Concessieverlening en aanbesteding"**

### **7.1 Inleiding**

In het rapport "Concessies en Aanbestedingen"<sup>22</sup> is rijksbreed een aantal publieke taken geïnventariseerd dat in aanmerking komt voor uitbesteding aan de private sector door concessieverlening. Ook het RIVM is hiervoor geselecteerd. De Ministeriële Commissie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft in haar vergadering van 12 september jl. besloten de mogelijkheden van concessies en aanbestedingen met behulp van pilot-studies verder te onderzoeken. Gelet op het reeds lopende IBO-bedrijfsvoeringsonderzoek RIVM heeft de Ministeriële Commissie besloten om aan de werkgroep te vragen ook de modaliteit van concessieverlening aan de taakopdracht van de werkgroep toe te voegen.

### **7.2 Uitgangspunten en werkwijze werkgroep "Concessies en aanbesteding"**

Volgens de werkgroep "Concessies en aanbesteding" kan de overheid voor de uitvoering van publieke taken een contract afsluiten met een of meer opdrachtnemers die worden geselecteerd uit verscheidene mededingende gegadigden. Dit kan in de vorm van concessieverlening. De overheid geeft dan invulling aan haar publieke verantwoordelijkheid door de uitvoeringsvoorwaarden te formuleren en toezicht uit te oefenen op de uitvoering daarvan. In de uitvoeringsvoorwaarden brengt de overheid het publieke belang tot gelding aan de hand van criteria van goed bestuur. Door de onderlinge concurrentie worden potentiële opdrachtnemers geprikkeld een zo goed mogelijk aanbod te doen. Bij concessieverlening wordt tevens getracht de marktomstandigheden (concurrentie of monopolie) te verbeteren alsmede de keuzemogelijkheden voor de burger te vergroten.

Het achterliggende doel van concessieverlening en uitbesteding is de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering van (semi-)publieke dienstverlening te bevorderen.

Onder een concessie verstaat de werkgroep "Concessies en aanbesteding" een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, waarbij de opdrachtnemer onder gespecificeerde verplichtingen een recht, tevens plicht tot exploitatie verkrijgt van de overheid en een substantieel risico loopt bij de uitvoering van de dienst. De concessie is het contractuele vehikel waarbinnen de samenwerking is gestructureerd; de aanbesteding is het inkoopmechanisme waarmee de meest geschikte partner wordt geselecteerd.

De werkgroep heeft de vraag beantwoord of concessieverlening en aanbesteding een reële optie kan zijn. Daartoe heeft zij een aantal criteria ontwikkeld, aan de hand waarvan het NEI op basis van de in de Rijksbegroting opgenomen informatie, heeft getoetst welke onderdelen van de Rijksdienst perspectieven boden. Het NEI heeft niet op basis van elk afzonderlijk

---

<sup>22</sup> Concessie en aanbesteding, Geen doel maar middel, augustus 2000

criterium (de criteria vormen samen een uitvoerige checklist) getoetst maar heeft - vanwege de beperkt beschikbare tijd - de criteria samengevat in 8 hoofdvragen, die in een beslisschema in een bepaalde volgorde zijn geplaatst. Op basis hiervan heeft het NEI zijn conclusies getrokken, waarbij werd benadrukt dat het om een "quick scan" ging en dat voor een definitieve beantwoording alle vragen van de vragenlijst zouden moeten worden beantwoord en de antwoorden daarop tegen elkaar zouden moeten afgewogen.

### **7.3 Uitkomsten onderzoek werkgroep "Concessies en aanbesteding" m.b.t. RIVM**

Wat het RIVM betreft heeft de werkgroep zijn conclusies gebaseerd op de volgende taakomschrijvingen van het RIVM: Milieuplanbureau, langlopend en eenmalig onderzoek van de milieusector (artikel 5.19 begroting VROM). Deze conclusies zijn ook van toepassing verklaard op de bij artikel 27 van de VWS-begroting vermelde taken: "Onderzoek gericht op ondersteuning van beleidsontwikkeling en uitoefening van toezicht op het terrein van volksgezondheid, milieu en natuur; Periodieke rapportage over toestand en toekomstige ontwikkeling van volksgezondheid, milieu en natuur; andere door de ministers op te dragen taken.

De conclusie van de werkgroep "Concessies en aanbesteding" dat alle bovenstaande taken van het RIVM goede perspectieven bieden voor concessieverlening, wordt getrokken op basis van de volgende overwegingen:

1. Er is geen a priori overtuigende reden waarom concessieverlening niet kan/mag, zoals bijvoorbeeld in het geval van beleidsvorming (hoofdvraag 1).
2. De kwaliteit en aard van de taken zijn duidelijk te specificeren, zodat een betere of minder kostende uitvoering dan de huidige uitvoering kan worden getoetst en gegarandeerd; de dienstverlening is objectiveerbaar en verifiëerbaar (hoofdvraag 2).
3. Er komt meer dan 1 aanbieder bij concessieverlening (hoofdvraag 3).
4. Concurrentie om de drie deelmarkten (planbureau, langlopend en eenmalig onderzoek) wordt gestimuleerd. Voor en na afloop van de concessie termijn is er meer dan 1 aanbieder (hoofdvraag 4).
5. Alle drie taken zijn afzonderlijk uit te besteden, zodat maatwerk tot de mogelijkheden behoort. De gebruikers krijgen meer keuzemogelijkheden (hoofdvraag 5).
6. Ongewenste economische effecten (zoals het ontbreken van betere prijs-kwaliteitscombinaties) kunnen vermeden worden door duidelijke contracten of goede regulatoren (hoofdvraag 6).
7. De werkzaamheden van het RIVM dragen geen vertrouwelijk karakter. Vertrouwelijkheid kan een argument zijn voor publieke uitvoering (blz. 25 NEI). Er zijn daarom geen rechtskundige, sociale of politieke bezwaren (hoofdvraag 7)
8. Concessieverlening dwingt het ministerie zijn vraag duidelijk te specificeren (hoofdvraag 8).
9. De werkzaamheden worden ook door private bureaus uitgevoerd (hoofdvraag 8)

#### **7.4 Standpuntbepaling t.a.v. conclusies werkgroep "Concessies en aanbesteding"**

De IBO-werkgroep Bedrijfsvoering RIVM heeft op grond van de haar beschikbare informatie - die meer omvat dan alleen de informatie in de Rijksbegroting - vier fundamentele bezwaren tegen bovenstaande argumentatie. Op de volgende hoofdvragen van het beslisschema komt de werkgroep tot een andere conclusie dat de werkgroep "Concessies en aanbesteding" (de beantwoording van de overige hoofdvragen door de werkgroep werd daarom niet zinvol geacht):

1. er zijn wel a priori overtuigende redenen waarom concessieverlening niet mag (hoofdvraag 1).
  - a) In de eerste plaats voert het RIVM onderzoeksactiviteiten uit met een sterk beleidsondersteunend karakter, zoals in het kader van risicobeheersing. Daarom wordt op grond van dit "beleidsnabije" karakter van de RIVM-activiteiten (adviseren bij vergunningverlening, assisteren bij toezicht en handhaving, beoordeling stoffen, adviseren normstelling e.d.) de afstand ten opzichte van de departementen van het RIVM als agentschap als maximaal beschouwd. Vanwege deze sterke relatie met de beleidsvorming, komt het NEI (blz. 24) tot de conclusie komt dat uitplaatsing via concessie niet voor de hand ligt. Op deze gronden worden op blz. 29 van het NEI-rapport ook gerechtelijke laboratoria en instellingen voor onderzoek en wetenschapsbeoefening niet voor uitplaatsing genomineerd.
  - b) Een tweede reden is dat in het geval van het RIVM de overheid zelf klant is: de onderzoeksproducten worden door de overheid zelf geconsumeerd. Het RIVM kan daardoor geen offertes aan derden (in dit geval niet-overheid) uitbengen en evenmin met deze derden concurreren voor het verkrijgen van overheidsopdrachten. Ook kan bij concessieverlening een vermenging van belangen dreigen (van de desbetreffende instelling en de departementen). Bij activiteiten als het adviseren over vergunningverlening, het assisteren van de inspectie bij toezicht en handhaving, de uitvoering van testrichtlijnen of de beoordeling van resultaten, kan dit bijvoorbeeld spelen. Het NEI-onderzoek gaat er in haar onderzoek van uit dat juist derden (burgers, bedrijven) de producten afnemen.
2. de kwaliteit van de onderzoeksdiensten van het RIVM is niet zodanig te specificeren dat een betere uitvoering door een concessiehouder dan de huidige uitvoering getoetst en in een afdwingbaar contract tussen concessiehouder en overheid gegarandeerd zou kunnen worden (hoofdvraag 2). De kwaliteit van de onderzoeksdiensten is niet naar maat en getal te benoemen. Elk onderzoekproduct is dan ook naar de mening van de werkgroep dermate verschillend (te weinig homogeen), dat van productnormering geen sprake kan zijn. Ook het NEI is de mening toegedaan dat indien dit specificatieprobleem zich voordoet, uitplaatsing door concessie moet worden afgewezen, vooral als ook concurrentie ontbreekt (zie blz. 14 en 24 NEI-rapport). Als er wel concurrentie is en de gebruikers zelf voor de diensten moeten betalen, zou dit specificatieprobleem volgens het NEI niet ernstig genoeg zijn om op basis daarvan concessieverlening af te wijzen. In dat geval kunnen de gebruikers met hun koopgedrag de prijs/kwaliteitsverhouding van de te

leveren diensten goed bewaken. Bij onvoldoende concurrentie moet in geval van concessieverlening de overheid echter de prijs/kwaliteitsverhouding bewaken (door het vastleggen daarvan in de concessievoorwaarden, als afdwingbaar contract), maar dat kan alleen indien de kwaliteit van de diensten goed te specificeren valt (zie blz. 23 en 24 MDW-rapport).

3. De planbureau functie is een overheidstaak. Op blz. 30/31 wordt dan ook terecht door het NEI de conclusie getrokken dat het Centraal Planbureau en het Sociaal Cultureel Planbureau tot de taken moeten worden gerekend die bij voorkeur door de overheid worden uitgevoerd (hoewel volgens het NEI concessieverlening op zichzelf een aanvaardbare optie kan zijn).
4. er zijn grote bezwaren verbonden aan het apart uitbesteden van de taakvelden planbureau, langlopend/structureel en eenmalig/incidenteel onderzoek (hoofdvraag 5). Afzonderlijke uitplaatsing van deze taakvelden naar private partijen zou naar de mening van de werkgroep synergieproblemen opleveren (zowel horizontaal tussen de beleidsterreinen volksgezondheid, milieu en natuur als verticaal tussen de taken planbureau en risicobeheersing). Een vergelijkbare conclusie werd getrokken door de Stuurgroep RIVM o.b.v. het PWC-rapport, toen werd geconstateerd dat splitsing van het RIVM geen oplossing van de problemen zou betekenen. Ter compensatie van de nadelen zouden hoge transactie- en coördinatiekosten moeten worden gemaakt omdat functies dan dubbel zouden moeten worden uitgevoerd respectievelijk functies op elkaar zouden moeten worden afgestemd: zowel door de concessionaris als door de overheid (zie o.m. blz. 24 NEI-rapport "Concessies en aanbestedingen" en blz. 11 samenvattende PWC-rapport).

Het NEI noemt de vaccin-taak van het RIVM in zijn analyse niet, terwijl deze taak in principe nog het meest in aanmerking zou kunnen komen voor concessieverlening. Tegen concessieverlening pleit echter dat recentelijk negatief is geadviseerd (advies Kordes) en beslist over afstoting van deze taak naar het bedrijfsleven. Een belangrijk argument hiervoor was dat de overheid niet afhankelijk wilde worden van de private sector, gezien de verantwoordelijkheid van de minister van VWS voor het Rijksvaccinatieprogramma. Een en ander sluit evenwel de noodzaak van periodieke toetsing van de validiteit van deze visie niet uit.

Een en ander laat naar de mening van de IBO-werkgroep onverlet dat de opdrachtgevers en het RIVM zelf - in het kader van zijn bedrijfsvoering - steeds alert dienen te zijn op de mogelijkheid dat uitbesteding van bepaalde activiteiten uit doelmatigheidsoverwegingen de voorkeur verdient.

## Bijlage 1 Samenstelling van de IBO-werkgroep Bedrijfsvoering RIVM

voorzitter: drs. Chr. P. Buijink (voorzitter)	Plv. Secretaris-Generaal EZ
drs. M.J. Boereboom	Directeur VWS/FEZ
drs. J.W. van den Berg RC	Hoofd FIN/BBH; tot 1 december 2000 Hoofd Afdeling Financiële Infrastructuur VWS
drs. J.J.M. van Dijk	Coördinator RIVM VWS/GZB
ir. K. Visscher	Plv. Hoofd RIVM/SBD
mr. W.J. Kooy	Directeur Directie Natuurbeheer LNV
plv.: drs. A.H.E. Verburg	Beleidsmedewerker Directie Natuurbeheer LNV
drs. A. Veenbrink	Wvd. Directeur Interne Zaken EZ
mr. A.R.A. van den Ham	Directeur VROM/FEZ
plv.: drs. W. Kooij	Financiële medewerker VROM/FEZ
dr. A.G.J. Sedee	Plv. hoofd Stafbureau DGM VROM
drs. C.E. Mur	Plv. hoofd sectie VWS FIN/IRF
dr. P. van der Knaap	Plv. hoofd FIN/BEI
drs. P.A.H.M. Huijts	AZ / raadsadviseur
drs. C.M. van den Broek (co-secretaris)	Beleidsmedewerker FIN/DFM; tot 1 december 2000 Financiële adviseur VWS/FEZ
drs. D.J. Pouwels RC (co-secretaris)	Hoofd Afdeling Financiële- en Bedrijfseconomische Zaken ID-Lelystad; tot 1 november 2000 Coördinator planning & control RIVM/SBD
drs. F.C.M.M. Maessen (secretaris)	Beleidsmedewerker FIN/DGBel; tot 1 december 2000 Senior-projectleider FIN/BEI

## **Bijlage 2 Missie en taken, huidige aansturing en knelpunten RIVM**

### **Inleiding**

*Om zicht te krijgen op de problematiek in de bedrijfsvoering en aansturing van het RIVM heeft de werkgroep een beeld geschetst van de huidige missies en taken van het RIVM. Voorts wordt in deze bijlage de huidige aansturing van het RIVM in beeld gebracht en worden de knelpunten op het terrein van de aansturing en bedrijfsvoering beschreven vanuit het perspectief van de verschillende betrokkenen bij het RIVM.*

### **1. Missie en taken RIVM**

#### **1.1 Missie RIVM**

*Het RIVM is een onderzoeksinstituut dat taken vervult op de beleidsterreinen Volksgezondheid, Milieu en Natuur voor respectievelijk de Ministers van VWS, VROM en LNV.*

*In de wet op het RIVM is vastgelegd dat het RIVM als dienst ressorteert onder de Minister van VWS. Formeel is de minister van VWS verantwoordelijk voor het beheer van het RIVM en voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering<sup>1</sup>. Een Commissie van Toezicht bewaakt het wetenschappelijk niveau van het RIVM<sup>2</sup>.*

*Op grond van artikel 3 van de Wet op het RIVM (Wet van 21 oktober 1996) heeft het RIVM tot taak gekregen:*

- a) onderzoek verrichten, dat is gericht op de ondersteuning van de beleidsontwikkeling en de uitoefening van toezicht op het terrein van de volksgezondheid, milieu en natuur;*
- b) periodiek rapporteren over de toestand en de toekomstige ontwikkeling van de volksgezondheid, het milieu en de natuur;*
- c) andere door de ministers op te dragen onderzoeken;*
- d) onderzoek in opdracht van derden dat aansluit op het onder a t/m c bedoeld onderzoek en dat nuttig is uit een oogpunt van algemeen belang.*

*In 1999 heeft Price Waterhouse Coopers (PWC) een rapport uitgebracht aangaande de splitsingsmogelijkheden, positionering en aansturing van het RIVM. Dit rapport bevat een eerste indeling naar taken van het RIVM. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de analytische aspecten met betrekking tot de definiëring en vaststelling van de taken van het RIVM. In dit hoofdstuk wordt volstaan met de weergave van de globale taakindeling uit het PWC-rapport en vervolgens een korte beschrijving van de hierin onderscheiden taken:*

---

<sup>1</sup> Het RIVM is volgens de wet echter vrij in het bepalen van onderzoeksmethoden en de rapportage van onderzoeksresultaten.

<sup>2</sup> Er worden dan ook geen doorlichtingen, beleidsevaluaties en/of audits geëntameerd vanuit de betrokken departementen. Het RIVM organiseert zelf wetenschappelijke audits, onder begeleiding van de Commissie van Toezicht.

Afbeelding 1: taken van het RIVM (PWC, deelrapport A, november 1999, p.3)

<i>Volksgesondheid</i>	<i>Milieu</i>	<i>Natuur</i>
<i>Volksgesondheid toekomstverkenningen (VTV)</i>	<i>Planbureautaak</i>	<i>Planbureautaak</i>
<i>Ondersteuning risicobeheersing</i>	<i>Ondersteuning risicobeheersing</i>	
<i>Beschikbaar stellen van vaccins</i>		
<i>Onderzoek in opdracht</i>	<i>Onderzoek in opdracht</i>	<i>Onderzoek in opdracht</i>
<i>Autonoom strategisch onderzoek</i>	<i>Autonoom strategisch onderzoek</i>	<i>Autonoom strategisch onderzoek</i>

## 1.2 De planbureautaak Milieu en Natuur

Een planbureau kenmerkt door het periodiek verstrekken van min of meer onafhankelijk informatie die relevant is voor de beleidsvorming op een specifiek terrein van overheidszorg. De Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1996 regelen de planbureaufunctie en benoemen de taken die het planbureau moet vervullen. In het op de Wet milieubeheer gebaseerde KB wordt de planbureaufunctie opgedragen aan het RIVM. In de Natuurbeschermingswet 1996 is het RIVM rechtstreeks als uitvoerder van de planbureaufunctie aangewezen.

Naast bovenstaande wetten is het protocol voor de planbureautaak van toepassing. Dit protocol is opgesteld door het Overleg Directeuren Planbureaus bevat spelregels ter handhaving van de inhoudelijke onafhankelijkheid van een planbureau. Relevante onderdelen van dit protocol zijn dat:

- de werkprogramma's van planbureaus worden vastgesteld onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister(s);
- externe verzoeken om aanvullende analyses en doorrekeningen (formeel) via de verantwoordelijke minister(s) worden geleid. Op basis van een afweging van het publieke belang en de kosten, zullen deze verzoeken al dan niet worden gehonoreerd;
- de planbureaus in aanvulling op hun kerntaak werkzaamheden verrichten tegen betaling. Hiervoor geldt een aantal voorwaarden, waaronder dat:
- betaalde opdrachten nooit strijdig mogen zijn met het algemeen belang;
- opdrachtgevers in de publieke sfeer zullen zijn gelegen. Commerciële onderzoeksopdrachten worden in het algemeen als bedreigend beschouwd voor de geloofwaardigheid c.q. onafhankelijkheid van de planbureaus;
- planbureaus (onder voorwaarden) betaalde opdrachten accepteren als sprake is van versterking van de publieke taak en van aansluiting bij of spin-off van het lopende werkprogramma.

Abbeiding 2: Binnen de planbureautaak worden in de wet - m.u.v. laatstgenoemde taak - de volgende producten en diensten vermeld:

<b>Producten en diensten Planbureautaak Milieu en Natuur</b>
• <i>Integrale rapportage van de toestand van Milieu en Natuur zoals die het gevolg is van autonome externe ontwikkelingen.</i>
• <i>Monitoring en evaluatie van de voortgang en effecten van het gevoerde beleid.</i>
• <i>Monitoring en evaluatie van kwaliteit/toestand van Milieu en Natuur.</i>
• <i>Periodieke rapportage over nieuwe ontwikkelingen die een bedreiging zouden kunnen vormen voor het beleidsveld; signalering nieuwe problemen.</i>
• <i>Verkenningen van de toekomstige toestand van Milieu en Natuur gegeven de autonome externe ontwikkelingen en de alternatieve beleidsmaatregelen.</i>
• <i>Beschikbaar stellen van kennis (publicaties) aan beleid, parlement en andere betrokken actoren.</i>
• <i>Specifieke studies ter ondersteuning van de integrale beleidsmatige afwegingen (ICES, Ruimtelijke Ordening, Evaluaties Verkiezingsprogramma's).</i>

Binnen de planbureautaak kan een onderscheid gemaakt worden tussen de taak "beleidsondersteunend natuur- en milieuonderzoek" (met als voornaamste taak "verzorgen van de wetenschappelijke onderbouwing van het natuur- en milieubeleid") en de "natuur- en milieuplanbureaufunctie" (met als voornaamste activiteiten het opstellen van de natuur- en milieuverkenningen en het beheer van de Meetnetten. Eerstgenoemde activiteit wordt ook uitgevoerd door andere instellingen. Als het publieke belang van beide taken wordt de brede, allesomvattende en permanente beschikbaarheid van kennis beschouwd.

Voor het financiële en personele beheer van een planbureau is volgens het protocol in principe de minister verantwoordelijk die het nauwst bij het planbureau betrokken is. Wanneer meerdere ministers bij een planbureau betrokken zijn, treedt in de praktijk één van hen op als penvoerend verantwoordelijk minister. Deze zorgt er voor dat het planbureau over voldoende middelen kan beschikken om de functie te kunnen vervullen. De (penvoerend) minister hanteert daarbij de beheersmatige criteria "effectief", "efficiënt" en "zuinig". In de Wet op het RIVM is de minister van VWS als penvoerend verantwoordelijk minister aangewezen.

### 1.3 De taak volksgezondheid toekomstverkenningen (VTV)

De taak "Volksgezondheid toekomstverkenningen" is vastgelegd in de wet op het RIVM. Volgens het PWC-rapport deze taak een deel van de activiteiten ten bate van de wettelijke Planbureau-taak, maar is deze minder breed (de taken "Monitor van de voortgang en effecten van het gevoerde beleid" en "Evaluator van de voortgang en effecten van het gevoerde beleid" vallen buiten de taak VTV)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> In het vanuit VWS opgestelde rapport "Taken RIVM" (1999), is een nadere omschrijving gegeven van diensten en producten die in dit kader door het RIVM geleverd worden. Deze omschrijving heeft echter nog niet dezelfde status als de omschrijving in het PWC-rapport en is derhalve niet in dit rapport opgenomen.



#### 1.4 Taak ondersteuning bij risicobeheersing

De eindverantwoordelijkheid voor de risicobeheersing ligt in handen van de beleidsdirecties en toezichthoudende organen (zoals het Staatstoezicht) en niet bij het RIVM. Voor deze taak is het RIVM voor het grootste deel, maar niet alleen, een uitvoeringsorganisatie. Het Staatstoezicht en de beleidsdirecties zijn de opdrachtgevers. De volgende producten en diensten vallen volgens PWC hieronder:

Afbeelding 4: Producten en diensten van de taak ondersteuning risicobeheersing (PWC, deelrapport A, november 1999, p.7)

	Volksgezondheid	Milieu
Analyse en onderzoek van geneesmiddelen en stoffen	Ja	ja
Beoordeling en normering van geneesmiddelen en stoffen	Ja	ja
Onderzoek naar risicofactoren in de samenleving	Nee	ja
Onderzoek naar risicofactoren in productiesystemen	Nee	ja
Alarmsysteem bij calamiteiten	Ja	Ja
Assistentie bij calamiteiten	Ja	ja
Beschikbaar stellen van kennis aan relevante doelgroepen	Ja	ja

Wie de specificaties van de producten en diensten bepaalt (het RIVM of de opdrachtgever), verschilt per product/dienst. Dit heeft te maken met de vraag of het om activiteiten gaat die direct beleid en toezicht in de eigen werkzaamheden ondersteunen (specificaties door opdrachtgever), of dat het om langlopende uitvoerende activiteiten gaat (vaak met een formele regeling, waarop het RIVM zelf de specificaties baseert; specificaties die vaak in wet- en regelgeving zijn aangeduid). Het betreft hier deels langlopende onderzoeken die zijn ondergebracht in programma's en korte opdrachten, waarbij de interactie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beperkt is.

De volgende activiteiten van het RIVM worden volgens beschrijving van de ambtelijke werkgroep "Positionering en Aansturing van het RIVM" (1999) ten behoeve hiervan ontwikkeld:

- microbiologisch, chemisch-analytisch en biotechnologisch onderzoek t.b.v. het testen van geneesmiddelen en stoffen en het identificeren van infectieziekten;
- monitoring en dataverzameling;
- normstelling en risico-analyse.

## 1.5 Vaccintaak

*In de AWBZ is geregeld dat binnen het kader van het Rijksvaccinatieprogramma de vaccins door of vanwege het RIVM worden afgeleverd. Daarmee heeft het RIVM de taak zorg te dragen voor het beschikbaar zijn van adequate vaccins. De productietaak van het RIVM/SVM is gebaseerd op MR-besluitvorming (op basis van het Advies Kordes, 1996, over positionering vaccintaak). Het betreft hier een taak die theoretisch gezien ook door private bedrijven kan worden verricht, hetgeen in de meeste landen ook gebeurt. Belangrijkste overweging voor de publieke uitvoering van deze taak is de kwaliteit en permanente beschikbaarheid van de vaccins. Dit is ook neergelegd in een advies van de Hoofdinspecteur voor de Volksgezondheid aan de Minister van VWS (ten tijde van het uitkomen van het rapport Kordes).*

## 1.6 Onderzoek in opdracht

*Deels binnen bovengenoemde taakindeling wordt in het PWC-rapport onderzoek in opdracht onderscheiden. Belangrijke afnemers van dit onderzoek in opdracht zijn:*

- *DGM (Directoraat-Generaal Milieubeheer, VROM)*
- *VROM-Staatstoezicht<sup>4</sup>*
- *Beleidsdirecties VWS*
- *VWS-Staatstoezicht*
- *LNV-Directie Natuurbeheer*
- *RPD (Rijksplanologische Dienst)*
- *EU (Europese Unie).*

*Onderzoeksopdrachten vanuit VWS, VROM en LNV worden momenteel hoofdzakelijk uitgevoerd binnen de reguliere capaciteit/middelen die de opdrachtgevers ter beschikking stellen voor de vervulling van de taken. Alleen onderzoek voor opdrachtgevers buiten deze departementen, bijvoorbeeld provincies of EU, levert extra middelen op. Ook hiervoor wordt echter tot op heden geen integrale kostprijs doorberekend (m.n. EU is een probleem).*

*De beheersmatige verantwoordelijkheid bij de tot hier toe benoemde activiteiten ligt in de praktijk niet alleen bij de minister van VWS, maar ligt voor respectievelijk het VROM- en het LNV-deel van de activiteiten ook bij de ministers van VROM en LNV. Formeel is echter VWS verantwoordelijk.*

---

<sup>4</sup> VROM-Staatstoezicht maakt integraal onderdeel uit van DGM, maar wordt vanwege het speciale karakter van de werkzaamheden apart genoemd.

## 1.7 Taak autonoom strategisch onderzoek

Het door het RIVM uitgevoerde autonoom strategisch onderzoek wordt beschreven in het meerjaren-activiteitenprogramma Strategisch Onderzoek RIVM (MAP-SOR). De ministeries VWS, VROM en LNV worden betrokken bij de programmering van dit onderzoek, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij het RIVM zelf. De ministeries van VWS en VROM zijn medefinancier.

Een koppeling van opdrachtgevers en taken geeft het volgende beeld:

Abbeelding 5: Opdrachtgevers voor de taken van het RIVM (PWC, deelrapport A, november 1999, 9 en 10)

<b>Taken Volksgezondheid</b>	<b>Opdrachtgever binnen VWS</b>
Volksgezondheid Toekomstverkenningen; Planbureaufunctie (beperkt)	Directoraat-Generaal van de Volksgezondheid
Ondersteuning risicobeheersing	Directoraat-Generaal van de Volksgezondheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Keuringsdienst van Waren
Beschikbaar stellen van vaccins	Directoraat-Generaal van de Volksgezondheid
Onderzoek in opdracht	Directoraat-Generaal van de Volksgezondheid, Inspectie voor de Gezondheidszorg en Keuringsdienst van Waren
<b>Taken Milieu</b>	<b>Opdrachtgever binnen VROM</b>
Wettelijke Planbureaufunctie	Directoraat Generaal Milieubeheer
Ondersteuning risicobeheersing	Directoraat Generaal Milieubeheer, VROM-Staatstoezicht op de Milieuhygiëne;
Onderzoek in Opdracht	Directoraat Generaal Milieubeheer, VROM-Staatstoezicht op de Milieuhygiëne; Rijksplanologische Dienst
<b>Taken Natuur</b>	<b>Opdrachtgever binnen LNV</b>
Wettelijke Planbureaufunctie	Directie Natuurbeheer
Onderzoek in opdracht	Directie Natuurbeheer

## **2. De huidige aansturing van het RIVM op hoofdlijnen**

Het RIVM wordt op dit moment beschouwd als een capaciteitsorganisatie: jaarlijks is er voor VWS, VROM en LNV een gelimiteerde hoeveelheid onderzoekscapaciteit<sup>5</sup> beschikbaar. Dat betekent dat de onderzoekscapaciteit van het RIVM grotendeels in stand blijft en enkel wordt aangepast voor extra opdrachten verkregen binnen de "overheidssector". Hoewel vanuit de overheid geen sprake is van gedwongen winkelnering komt het RIVM in de praktijk wel als eerste in aanmerking voor onderzoek dat valt binnen de onderzoeksmogelijkheden van het RIVM (Jaarverslag RIVM '99).

Om de aansluiting tussen hetgeen het RIVM op onderzoeksgebied kan leveren en de zich steeds wijzigende wensen van de opdrachtgevers in stand te houden is een periodieke herijking noodzakelijk. Deze herijking vindt plaats door middel van de periodieke bijstelling van de Strategie (Strategienota met een tijdshorizon t+4) en de meerjarenactiviteitenprogramma's (eveneens met een tijdshorizon t+4). De procedure rond de meerjarenactiviteiten-programma's (MAP's) is in 1996 in de wet op het RIVM verankerd. De MAP's behoeven de goedkeuring van de betrokken ministers.

De MAP-procedure heeft het karakter van een "roll-forward" meerjarenplanning, die er op gericht is om de capaciteit die, na afronding van lopend onderzoek, vrij valt opnieuw in te zetten en periodiek bij te stellen aan de hand van (nieuwe) prioriteiten van opdrachtgevers.

### **2.1 Relaties, bepalend voor de invulling van de onderzoekscapaciteit**

Bij de invulling van de onderzoekscapaciteit van het RIVM gaat het om het afwegen van de belangen van zeven verschillende partijen die in relatie staan tot het RIVM. Deze relaties bevinden zich op verschillende hiërarchische niveaus. In deze paragraaf worden de negen relaties van het RIVM nader onderscheiden. Vergeleken met de afbeelding van de opdrachtgevers in de vorige paragraaf is deze beschrijving breder van opzet en gaat zij meer de diepte in. Het volgende overzicht toont de hieronder beschreven relaties die een rol spelen bij de invulling van de onderzoekscapaciteit van het RIVM:

---

<sup>5</sup> De onderzoekscapaciteit omvat een combinatie van personele en materiële componenten. In de praktijk is de personele capaciteit (uitgedrukt in mensweken) leidend.

Afbeelding 6: Relaties, van invloed op invulling onderzoekscapaciteit RIVM

Relatienummer	Titel
1	Stuurgroep RIVM - RIVM
2	Beleidsstaf VWS - RIVM
3	Beheersstaf VWS - RIVM
4	DGV, IW&V, IGZ (deelopdrachtgevers van VWS) - RIVM
5	DGM (VROM) - RIVM
6	Directie Natuurbeheer (LNV) - RIVM
7	Directie DWK (van LNV) - RIVM
8	Directie RIVM - RIVM
9	Relatie Charitatieve instellingen - RIVM

Voor de afstemming tussen de ministeries van VWS en VROM bestaat de ambtelijke Stuurgroep RIVM, o.l.v. de SG (secretaris-generaal) van het ministerie van VWS. De SG van het ministerie van VROM en de betrokken directeuren-generaal van beide ministeries zijn lid van de Stuurgroep (relatie 1), waarin met name beheersmatige afstemming plaatsvindt.

In de beleidsstaf van VWS (relatie 2) is een scheiding in verantwoordelijkheden ten aanzien van het RIVM aangebracht. De onderwerpen die daar besproken worden zijn strategie, beleidsvorming, bestuursdepartement, DG-beleidsonderwerpen, begroting en zorgnota. Dit overleg vindt wekelijks plaats. De SG heeft hierin de beheersmatige verantwoordelijkheid voor het RIVM, terwijl één van de drie DG's de verantwoordelijkheid draagt voor de coördinatie van de opdrachtgeversrol richting RIVM tussen de deelopdrachtgevers binnen VWS (beleid, IGZ en KvW) en specifiek verantwoordelijk is voor de inbreng van de voor het RIVM relevante beleidsdirecties. Overigens neemt de DG RIVM (als lid) wel deel aan de beheersstaf, waarin departementsbrede actualiteiten en de nadruk (meer dan in de beleidsstaf) ligt op beheerszaken voor het gehele departement worden besproken (m.n. afstemming over personele zaken van het gehele departement, dus inclusief het RIVM).

In een stafoverleg tussen de deelopdrachtgevers en het RIVM wordt o.a. de verdeling van de onderzoekscapaciteit van het RIVM tussen het Staatstoezicht en de beleidsdirecties voorbereid en de interactie met het RIVM over met name de planning gecoördineerd. Sinds kort functioneert een overleg tussen de eindverantwoordelijken van het Directoraat Volksgezondheid, IGZ en KvW voor formele gezamenlijke besluitvorming ten aanzien van de opdrachtverlening aan het RIVM.

De beleidsstaf wordt door de stafdirectie FEZ (met name ten aanzien van beheersmatige aangelegenheden) en de directie GZB, waar de coördinatie van de aansturing RIVM is ondergebracht, voorzien van de relevante beslisinformatie.

*Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid bestaat voor wat betreft VWS uit de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Inspectie Waren en Veterinaire Zaken. Staatstoezicht en beleidsdirecties op het gebied van de volksgezondheid hebben ieder hun relatie met het RIVM (relatie 3).*

*Analoog aan relatie 2 bestaat er een relatie tussen het ministerie van VROM (Directoraat-Generaal Milieubeheer) met het RIVM (relatie 4) en het ministerie van LNV (Directie Natuurbeheer) met het RIVM (relatie 5). Deze relatie betreft in hoofdzaak de inhoudelijke, beleidsmatige aansturing. Er komen echter ook beheersmatige aspecten aan de orde (bijvoorbeeld de verdeling van capaciteit bij onderzoek in opdracht).*

*Analoog aan de opdrachtgever 3 -relatie bestaan er relaties tussen de beleidsdirecties en inspectie (relatie 6) van het DGM met het RIVM en de directie DWK van LNV met het RIVM (relatie 7).*

*Voor het Strategisch Onderzoek RIVM is de directie van het RIVM (relatie 8) opdrachtgever.*

*Voor de additionele opdrachten (zie eerdere opmerkingen hierover) zijn er in beginsel twee categorieën opdrachtgevers: binnen VWS (relatie 4) en VROM (relatie 5) en daarnaast andere overheden of charitatieve instellingen (relatie 9).*

## **2.2 Inhoudelijke, beleidsmatige aansturing**

### **De meerjarenactiviteitenprogramma's (MAP's)**

*In artikel 4 van de Wet op het RIVM is vastgelegd dat de directeur-generaal van het RIVM, na overleg met de Minister van VWS, een MAP opstelt. Hierin dienen alle activiteiten op het terrein van de volksgezondheid (MAP-Vgz), milieu (MAP-M) en natuur (MAP-N) en vernieuwend, strategisch onderzoek (MAP-SOR) te zijn opgenomen. Van de totale (onderzoekscapaciteit) van het RIVM is ca. 40% beschikbaar voor het MAP-Vgz, ca. 40% voor het MAP-M en ca. 20% voor het MAP-SOR. Een tijdelijke verruiming van de bestaande onderzoekscapaciteit van het RIVM is mogelijk als gevolg van additionele opdrachten voortkomende uit relatie 9.*

*In de Strategienota (tijdshorizon t+4) worden op het niveau van het instituut als geheel de prioriteiten gesteld. De MAP's worden elk jaar voor de onderdelen volksgezondheid, natuur en milieu en vernieuwend, strategisch onderzoek opgesteld. De MAP-Strategisch onderzoek geeft de door het RIVM zelf genomen initiatieven voor het uitvoeren van onderzoek weer.*

*Binnen het raamwerk van de Strategienota wordt elk jaar binnen het RIVM afzonderlijke strategieën per cluster (inhoudelijke sectoren binnen de onderdelen Volksgezondheid, Natuur en Milieu, Strategisch Onderzoek) uitgewerkt. Per cluster wordt uitgegaan van de beschikbare capaciteit, de bezetting daarvan door nog lopend onderzoek en de onderzoeksaanvragen die voor het cluster zijn ingediend. Vervolgens worden de cluster-strategieën vertaald naar (deel)projecten en samengevoegd tot het ontwerp-MAP.*

*In de aanbestedingsbrief van bijvoorbeeld het MAP-Vgz wordt ingegaan op de keuzen die binnen het RIVM zijn gemaakt - n.a.v. het commentaar van VWS op de clusterstrategieën - om tot de voorliggende ontwerp-MAP-Vgz te komen. De reactie hierop van de zijde van de opdrachtgevers vindt plaats op 2 niveaus. De algemene, gecoördineerde lijn wordt bewaakt door DGV. Binnen deze globale lijnen onderhandelen de 3 individuele deelopdrachtgevers (beleid, IGZ, IWV) over afzonderlijke onderzoeksaanvragen. Uiteindelijk is de reactie op concept en definitief MAP een gezamenlijke reactie met de mogelijkheid van reacties per deelopdrachtgever.*

*Er is geen reactie van de 3 departementen samen op de gehele MAP-planning, m.a.w. in de MAP-procedure vindt geen afstemming tussen de departementen plaats, ook niet in de stuurgroep RIVM (die alleen over eigenaarszaken gaat). Wel vindt er voor onderwerpen afstemming plaats over beleid en, waar relevant, de kennisbehoefte.*

### **2.3 Beheersmatige aansturing**

*Deze aansturing heeft in de huidige situatie vooral betrekking op de bedrijfsvoering (organisatorische, personele en budgettaire aspecten) van het RIVM. In de Memorie van Toelichting bij de Wet op het RIVM is vastgelegd dat de beheersmatige aspecten van het RIVM voor rekening van het ministerie van VWS komen. Van het ministerie van VROM wordt een structurele bijdrage ontvangen ter dekking van de kosten die samenhangen met het MAP-milieu<sup>6</sup>.*

*De omvang van het budget van het RIVM wordt jaarlijks vastgesteld o.b.v. de prioriteitstelling van de ambtelijke en politieke leiding van VWS en VROM. Gestart wordt met een raming van de lopende personele en materiële kosten in relatie tot de bestaande meerjarige budgetten. Daarnaast wordt afzonderlijk besloten over claims o.b.v. de Strategienota, de MAP's of op basis van de melding van knelpunten in de bedrijfsvoering, die tot de overhead gerekend worden. Om redenen van doelmatigheid is de RIVM-brede overhead steeds ten laste van de begroting van VWS gebracht (basis-bekostiging). De claims worden afgewogen tegen de overige prioriteiten binnen VWS en VROM (waar het indirecte*

---

<sup>6</sup> VROM voelt zich in de praktijk mede verantwoordelijk voor effectiviteit en efficiency van het RIVM en stuurt hierop door exacte afspraken te maken over te leveren producten.

*kosten betreft hoofdzakelijk VWS). De uitkomst hiervan vindt zijn weerslag in de VWS- en VROM-begroting.*

## **2.4 Kenmerken van de interne besturing van het RIVM**

*In de interne P&C-cyclus van het RIVM komen de diverse niveaus van sturing bij elkaar en wordt eveneens aansluiting gezocht met de externe sturingscycli.*

*In de P&C-cyclus lopen dan ook vier sporen parallel:*

- *de cyclus van de Rijksbegroting (planning t+1, uitvoering t en verantwoording t-1);*
- *de planning van de meerjaren activiteitenprogramma's (MAP's) (t+1 t/m t+4);*
- *het opstellen van de sector-jaarplannen (t+1);*
- *de verantwoording over de lopende uitvoering t (intern en extern).*

*De cyclus van de Rijksbegroting wordt opgelegd vanuit MinFin/FEZ. De interne P&C-cyclus sluit daarop met name aan vanuit de zgn. Normering t+1. In de Normering t+1 worden de ontwikkelingen in activiteiten (uitmondend in de clusterstrategieën) en kosten (bedrijfsvoeringsknelpunten) gezien, welke eventueel leiden tot budgetvoorstellen voor t+2.*

*Het RIVM stelt één maal per vier jaar haar strategie op (de huidige nota heeft een looptijd van 1998 – 2002). Implementatie van de strategie is ondergebracht in de interne P&C-cyclus (Normering); indien nodig wordt op dat moment de strategie op punten herzien.*

*De interne P&C-cyclus laat verder de volgende activiteiten zien:*

*De kaderstelling voor de planning van activiteiten in de Normering. In de Normering worden zowel inhoudelijke (vanuit de strategie RIVM en wensen opdrachtgevers) als middelen (P en F) kaders gesteld voor de verdere planning van activiteiten. De inhoudelijke kaders worden afgestemd met de opdrachtgevers, de middelenkaders alleen voorzover dat de in te zetten capaciteit betreft.*

*In deze fase wordt ook vooraf inzichtelijk gemaakt op welke punten de ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, de gewenste inhoudelijke ontwikkelingen en de ontwikkeling in de beschikbare middelen tot nadere keuzes dienen te leiden. Indien nodig vindt vanuit deze fase voorbereiding richting begroting t + 2 plaats.*

*Na de kaderstelling volgt een fase van 'operationele' planning van activiteiten. Met de opdrachtgevers worden afspraken gemaakt over de te leveren producten/diensten (inhoud, tijdstip van levering, benodigde capaciteit).*

*In een finale afronding (vaststellen MAP's) worden binnen het RIVM de MAP's getoetst aan de in de Normering gestelde uitgangspunten (inhoud en middelen) en hebben de opdrachtgevers een laatste (formele) mogelijkheid om aanpassingen in de MAP's voor te stellen.*



Na die afronding biedt de Directie RIVM de MAP's aan de betreffende Ministers aan. Die keuren het MAP goed, eventueel met kanttekeningen.

Gedurende het jaar wordt intern-RIVM over de uitvoering van het MAP gerapporteerd aan de Directie RIVM in een 4-maands-cyclus. In die rapportage komen aan bod: productie (mijlpalen), capaciteitsbesteding in de onderzoeksclusters, besteding van de financiële budgetten (uitgaven en inkomsten), beheerscijfers ten aanzien van personeel (o.m. formatie/bezetting, ziekteverzuim e.d.), capaciteitsbesteding vanuit de sectoren (productief en niet-productief). Binnen sectoren wordt aangesloten bij die rapportage-systematiek vanaf het niveau projectleider (projectorganisatie) en labhoofd (lijnorganisatie).

Maandelijks zijn er PO's tussen sectordirecteuren en de DG, tweewekelijks is er overleg tussen de portefeuillehouder en de sectordirecteuren over de voortgang van het onderzoek.

Gedurende het jaar wordt extern over de uitvoering van het MAP als volgt gerapporteerd:

- DGM: eenmaal per 2 maanden een beknopte 'mijlpalen'-rapportage; eenmaal per 4 maanden wordt deze rapportage uitgebreid met de gerealiseerde uren, een beoordeling per product en per cluster door de opdrachtgever en een wederzijds afgestemde 'stand van zaken'/prognose over het verloop van de activiteiten;

- VWS: eenmaal per 4 maanden een soortgelijke rapportage als de 4-maandsrapportage aan DGM.

Gedurende het jaar wordt extern over de realisatie van de Rijksbegroting gerapporteerd in de zgn. maandverantwoording.

Het grootste deel van de inkomsten van het RIVM (bijdrage VROM, VWS en LNV, inkomsten uit de verstrekking van vaccins en de middelen vanuit VWS voor de "overhead") wordt gebruikt voor de financiering van de interne budgetverdeling. De inkomsten uit projecten voor derden worden gebruikt voor de toe te rekenen kosten verbonden aan deze projecten<sup>7</sup>.

De onderzoekssectoren worden momenteel gefinancierd uit twee kanalen:

1. Budgettering ter dekking van de uitvoering van het MAP.

Deze bestaat uit drie componenten:

personeelsbudget. De hoogte is hierbij gekoppeld aan de omvang en 'zwaarte' van de formatie die wordt ingezet. De hoogte is dus niet gekoppeld aan de werkelijke inzet, maar wordt vastgesteld via een vastgesteld normbedrag, gebaseerd op het totale personeelsbestand

---

<sup>7</sup> Hierin zijn zoals reeds vermeld niet alle kosten meegenomen.

labgebonden materieel budget. Dit budget is historisch bepaald en geldt ter dekking van de 'infrastructurele' en verbruikskosten als apparatuur, chemicaliën etc... Dit budget verschilt per lab

projectgebonden budget. Binnen de onderzoeksportefeuilles zijn budgetten beschikbaar ter dekking van projectspecifieke kosten (zoals aankoop databestanden e.d.).

## 2. Tariefdekking uit derdenprojecten

De tariefdekking voor derdenprojecten vindt plaats op basis van de zgn. RIVM-tarieven. Dit is een op de DAR-gebaseerde tarievenreeks bestaande uit zes verschillende niveaus (LBO t/m WO), met daarin een vaste verhouding voor salariskosten (55%), labgebonden kosten (20%), en instituutsoverhead (25%).

## **3. Specifieke kenmerken en knelpunten in de bedrijfsvoering en aansturing van het RIVM**

De huidige MAP-procedure voldoet noch in de ogen van de opdrachtgevers noch in de ogen van het RIVM. Hieronder wordt een aantal specifieke kenmerken genoemd ten aanzien van de aansturing van het RIVM vanuit de verschillende departementen en wordt aangegeven welke knelpunten daarbij worden ervaren door de departementen en door het RIVM zelf. Vervolgens wordt beschreven welke knelpunten het RIVM ervaart in haar relatie met de departementen.

### **3.1 Specifieke kenmerken en gesignaleerde knelpunten in de aansturing VROM**

De aansturing anno 2000 wordt geschetst aan de hand van wat in de jaarlijkse planning&control cyclus plaatsvindt op de relevante momenten en niveaus - niveau 1 uitvoerend (u) , niveau 2 uitvoerend/strategisch (u/s) en niveau 4 strategisch (s) - alleen bij VROM dan wel zowel bij VROM als het RIVM.

De volgende stappen in de planning-fase worden in de periode april t/m eind december doorlopen:

De cyclus begint met het op niveau 4 (pdg Milieubeheer), en ondertekend door de minister van VROM, richting het RIVM formuleren van de onderzoeksbehoefte van VROM voor het komende jaar, waarbij de inhoud op hoofdlijnen wordt vastgelegd. Het financiële kader en de daarmee corresponderende strategische onderzoeksbehoefte wordt in principe 1 maal per jaar vastgesteld in de zogenoemde kaderbrief. De totale beschikbare capaciteit van het RIVM blijft in beginsel kwantitatief (wat betreft zijn kerncompetentie m.b.t. milieu-onderzoek op het gebied van lucht, bodem, e.d.) in stand. Wel wordt aangegeven welke veranderingen in het beleid plaatsvinden, waarbij het RIVM kan bepalen welke kwalitatieve expertise veranderingen noodzakelijk zijn.

De volgende slag betreft het door de directievertegenwoordigers van VROM en clustercoördinatoren (laboratoriumhoofden) van het RIVM (niveau 2) bepalen van de benodigde capaciteit (in aantallen

*benodigde mensweken) voor de diverse clusters van onderzoeksprojecten (ter beantwoording van de door VROM gestelde concrete kennisvragen). Getoetst wordt ook of de onderzoeksbehoefte voldoende wordt afgedekt en welk deel het RIVM voor zijn rekening kan nemen.*

*Vervolgens vindt door de projectbegeleiders van VROM (niveau 1) de vertaling plaats van de onderzoeksbehoefte in meer concrete kennisvragen. Het RIVM krijgt als huisinstituut alle kennisvragen van VROM te zien, ook de vragen die mogelijk extern buiten het RIVM op de markt worden aanbesteed. Het "trekkingsrecht" van VROM op het RIVM wordt derhalve op dit moment ingekleurd. Binnen het MAP-milieu bepaalt VROM aan de hand van de kennisvragen derhalve de prioriteiten.*

*Het RIVM vertaalt de kennisvragen in projecten. Afspraken worden ook gemaakt (op niveau 1, 2, en tenslotte bekrachtigd op niveau 4) over welke projecten in het MAP<sup>B</sup>-milieu (met startdatum, datum van oplevering per project, etc.) worden opgenomen en welke in het MAP-SOR (strategisch onderzoek dat het RIVM als een diepte-investering voor de toekomst noodzakelijk acht). Voor de MAP-SOR is 20% van het budget van het RIVM gereserveerd. Het RIVM stelt vervolgens het MAP-milieu op.*

*Tenslotte wordt in reactie op het MAP-milieu als een accoord met kanttekeningen de opdrachtbrief van VROM getekend door de minister naar VWS gestuurd (op niveau 4), wat betreft het onderzoek dat door het RIVM uitgevoerd gaat worden. Dit geschiedt omdat VWS de eigenaar van het RIVM is. Materiëel kan VWS meestal alleen maar accoord gaan met de brief.*

*Daarna wordt door de projectbegeleiders (niveau 1) van VROM bekeken welke prioriteiten - binnen het deel dat niet door het RIVM kan worden uitgevoerd - moeten worden gesteld, gezien het financiële kader, maar dit deel hoort in feite buiten dit IBO-RIVMkader.*

*De volgende stap houdt in dat op niveau 1 in overleg tussen VROM en andere opdrachtnemers de overige projecten worden uitgewerkt. Van de 120 miljoen onderzoeksbudget van VROM gaat ca. 75 miljoen naar het RIVM en de rest naar TNO (6 miljoen), universiteiten, e.d. Het resultaat is het "dikke MAP"-milieu, waarvan de "dunne" MAP-milieu een apart onderdeel uitmaakt. De inzet van middelen is alleen per cluster van projecten en per project terug te vinden.*

*De leiding van het RIVM (niveau 4: directeur milieu) ondersteunt deze gang van zaken. VROM streeft hier naar een optimale verhouding tussen de hoeveelheid geld die hierin wordt gestoken en de kwaliteit/betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.*

*In de control-fase worden knelpunten door niveau 2 opgepakt. Dit geldt o.a. voor het meenemen in de loop van het jaar t van nieuwe wensen en het inspelen op incidenten (bijvoorbeeld "Enschede"). Deze moeten door herprioritering worden gerealiseerd binnen de bestaande capaciteit van het RIVM. Op niveau 1 vindt de "control" van de projecten plaats, op niveau 2 vaak maandelijks die van de clusters*

*en het totaal van de projecten. Eens per 4 maanden (of vaker naar behoefte) wordt overlegd tussen dMilieu en pdgMilieubeheer (niveau 4) over de voortgang, knelpunten en eventueel clusteroverstijgende herprioritering.*

*Van de kant van het RIVM wordt aangegeven dat ervaring is opgedaan met het benoemen van projecten met daarbinnen producten en de daarmee gemoeide onderzoekscapaciteit. Het RIVM rapporteert 4-maandelijks aan VROM over de uitvoering op dit niveau. Herprioritering gedurende het jaar van uitvoering kan op basis daarvan meer concreet worden ingevuld.*

*De tevredenheid van de opdrachtgevende diensten van VROM over de onderzoeken van het RIVM wordt voortdurend gemeten a.d.h.v. evaluatierapporten per product, maandelijkse bespreking op niveau 2 en 4, maandelijkse statistische overzichten t.b.v. overleg op niveau 4.*

*VROM is in toenemende mate tevreden over de relatie met het RIVM. De rapporten van het RIVM geven steeds beter antwoord op de kennisvragen van VROM. Ook neemt de tevredenheid over de aansturing toe: "we weten vooraf per project steeds beter wat we wanneer krijgen". Omgekeerd geldt dit ook; de tevredenheid van het RIVM over de aansturing door VROM is eveneens toegenomen.*

*Wat de knelpunten in de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie betreft wordt de onhelderheid van de taakverdeling tussen de verschillende opdrachtgevers genoemd. Ook de aansturing vanuit VROM van strategisch onderzoek voor de toekomst door het RIVM is een aandachtspunt.*

*Wat betreft de eigenaarsrelatie is duidelijk welke bijdrage VROM levert aan de dekking van de "overheadkosten" van het RIVM, nl. geen. Daarnaast is onduidelijk hoe en door wie de grote investeringen, de aanschaf van apparatuur, e.d. worden bekostigd. Voorts wordt het niet synchroon lopen van de "grote nota's" van VROM en de Strategienota van het RIVM genoemd: er zit twee jaar tussen.*

### **3.2 Specifieke kenmerken en gesignaleerde knelpunten in de aansturing LNV**

*Indien de organisatie en p&c-cyclus van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie t.a.v. van de natuurplanbureaufunctie wordt vergeleken met die t.a.v. de milieuplanbureaufunctie kunnen de volgende verschillen worden gesignaleerd:*

*Het Consortium van Uitvoerende Instellingen (CUI), is verantwoordelijk voor de uitoefening van de natuurplanbureaufunctie. De eindverantwoordelijkheid ligt bij het RIVM als voorzitter van dit*

---

<sup>8</sup> MAP: meerjarenactiviteitenprogramma, op te stellen door het RIVM.

*Consortium. Dit Consortium bestaat uit het RIVM, DLO, de instituten Alterra en het LEI. De leiding van de planbureaufunctie is eveneens ondergebracht bij het RIVM (ongeveer 8 fte).*

*Deze stuurt de productielaag van de DLO aan, waar 22 fte's direct bij de natuurplanbureaufunctie zijn betrokken en indirect - via de producten van andere DLO -programma's (=projecten) - nog eens ca. 90 fte's. De diverse programma's die onder de natuurplanbureaufunctie vallen worden apart vermeld in de "DLO-bijbel".*

*Van RIVM-kant wordt aangegeven dat de leiding bij het RIVM is ondergebracht vanwege de behoefte aan integratie van de natuur- en milieuaspecten (als gevolg van de interactie daartussen). Het integreren daarvan is een vak op zich. LNV stuurt DLO op de overige aspecten van de natuurplanbureaufunctie aan en op de overige functies<sup>9</sup> van DLO.*

*De kaderbrief, die door de Directie Natuurbeheer van LNV als aanstuurder van de natuurplanbureaufunctie wordt opgesteld, wordt rechtstreeks gestuurd naar de DG van het RIVM (niet naar het CUI). De kaderbrief, met daarin het financiële kader en de onderzoeksbehoefte wordt elk jaar verzonden. Dit jaar zijn de kaderbrieven aan RIVM en DLO voor het eerst op elkaar afgestemd. De kaderbrief DLO wordt eerder verzonden dan de kaderbrief NPBf. Dit jaar is voor het eerst in de kaderbrief DLO een onderverdeling in onderwerpen en bijbehorende middelen gemaakt.*

*In de "control"-fase wordt niet aan het ministerie van LNV maar aan het CUI gerapporteerd over de voortgang van het MAP-Natuur.*

*Voor het overige komt de p&c-cyclus overeen met die bij de milieuplanbureaufunctie. Bij de aansturing door LNV wordt de inzet van middelen dus (nog) niet gekoppeld aan de deelprogramma's (=deelproducten).*

*Eén van de belangrijkste knelpunten die bij het Ministerie van LNV wordt ervaren is het gebrek aan doorzichtigheid bij de totstandkoming van de producten. Worden de producten van de natuurplanbureaufunctie efficiënt tot stand gebracht? Is 15 miljoen per jaar (waarvan 3 miljoen naar het RIVM en 12 miljoen naar DLO gaat) efficiënt voor een jaarlijkse Natuurbalans en een vierjaarlijkse Natuurverkenning?" Krijgen we waar voor ons geld? Deze vraag is momenteel moeilijk te beantwoorden aangezien de inzet van capaciteit niet transparant is. Tevens is onduidelijk voor LNV welk departement betaalt voor welke producten<sup>10</sup>. Zo wordt in de komende Milieubalans veel informatie gepresenteerd die ook in de Natuurbalans wordt gepresenteerd. Een voordeel van de overlap is wel dat er synergie ontstaat. De omvang van de efficiency-winst die dit tot gevolg heeft is echter niet bekend.*

*Als oplossing wordt bij LNV wel eens gedacht aan de mogelijkheid om deelproducten t.b.v. het Natuurplanbureau openbaar te laten offreren. Het nadeel daarvan is dit de onafhankelijke positie van*

<sup>9</sup> Deze overige functies zijn voor het onderhavige onderzoek minder relevant.

<sup>10</sup> Dit wordt bevestigd door VROM en VWS.

het RIVM in gevaar kan brengen. Bovendien is het de vraag of de markt doorzichtig genoeg is en of er wel genoeg aanbieders zijn om dit proces succesvol te laten verlopen.

### **3.3 Specifieke kenmerken en gesignaleerde knelpunten in de aansturing VWS**

Rechtstreeks wordt met het oog op de afweging van de activiteiten t.b.v. het MAP gecommuniceerd tussen DGV, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Keuringsdienst van Waren (KvW) als opdrachtgevers en het RIVM (vergelijkbaar met niveau 2 van de VROM-situatie).

Vervolgens vindt er besluitvorming op SG-niveau plaats voor wat betreft de omvang van de budgetten. Op dat niveau ontstaat er spanning tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrelatie, omdat daar ook uiteindelijk ook bepaald wordt of financiële claims van het RIVM worden gehonoreerd. Dit is niet vreemd gezien het feit dat gehonoreerde claims voor extra middelen van het RIVM in het begrotingsproces (voor zover niet generaal gefinancierd) ten laste komen van het departementale beeld van VWS, terwijl VWS niet altijd het volledige profijt trekt van de ter beschikking gestelde middelen (denk aan claims op het terrein van overheadkosten). Indirect kan dit van invloed zijn op beheersmatige aansturing.

De indeling van de onderzoeksprogramma's van het RIVM (onderzoeksclusters, waaraan zowel inhoud als capaciteit gekoppeld zijn) sluit niet aan bij de indeling in drie deelopdrachtgevers bij VWS. De deelopdrachtgevers moeten intensief overleg met elkaar voeren, omdat de eigen projecten en mijlpalen dwars door de indeling van het MAP Volksgezondheid lopen. Omdat de deelopdrachtgevers ieder een eigen optiek hanteren, is er op het huidige clusterniveau slechts beperkt sprake van aansturing.

De afstemming tussen de deelopdrachtgevers vindt daardoor voornamelijk plaats op het niveau van projecten. Hierbij houden de deelopdrachtgevers in principe vast aan de historisch gegroeide verdeling van onderzoekscapaciteit. Door het detailniveau waarop discussies plaatsvinden zijn prioriteiten moeilijk aan te geven. Het RIVM hakt daarom vaak feitelijk de knoop door.

Deze afwegingsvraagstukken komen eveneens tijdens het jaar van uitvoering terug indien herprioritering als gevolg van incidentele extra zaken moet plaatsvinden.

Daarnaast is er reeds lange tijd een discussie tussen VWS en RIVM over de taken. Hierdoor komt het kennis-aanbod van het RIVM niet altijd overeen met de informatiebehoefte vanuit VWS (op tactisch niveau). Daarbij geldt dat de opdrachtgever niet altijd helder kan formuleren wat hij op middellange termijn verwacht, terwijl het RIVM niet altijd even snel inspeelt op veranderende wensen.

Echte waarborgen voor een efficiënte inzet van middelen zijn er niet. Wel worden inmiddels op project-niveau afspraken gemaakt over het moment waarop een bepaalde activiteit moet zijn afgerond, middels de zogenaamde mijlpalen<sup>11</sup>.

*De relatie tussen de VWS-begroting en de capaciteitsinzet van het RIVM is eveneens hybride. Dit wordt veroorzaakt door het beroep dat ook VROM/LNV op de capaciteit van het RIVM doen (zie o.a. de opdrachtbrief van VROM aan VWS), de input-bekostiging van het RIVM (zie knelpunt 1), het strategisch onderzoek dat het RIVM uitvoert (hoeveel van het MAP/SOR-budget van het RIVM wordt besteed aan volksgezondheid?), de weinig transparante financiering van de additionele opdrachten van andere opdrachtgevers (wie betaalt die, aangezien het RIVM daarmee vaak tot een verbetering van de bezetting van zijn capaciteit probeert te komen) en de gedifferentieerde en daardoor weinig transparante verantwoordingsinformatie richting de diverse opdrachtgevers.*

*Tenslotte wordt de weinig transparante financiering van de "overhead" (waaronder de huisvestingsuitgaven) van het RIVM als een knelpunt gezien. Deze wordt formeel bekostigd door VWS, maar in de financiering bestaat - vooral in geval van "groei" en "krimp" - geen inzicht.*

### **3.4 Specifieke kenmerken en gesignaleerde knelpunten in de aansturing RIVM**

*Vanuit het RIVM wordt de diversiteit van de taken van het RIVM benadrukt.*

*Ten aanzien van de wettelijke taken (VTV, Planbureau) wordt opgemerkt dat het in geval van VTV voornamelijk om informatievoorziening gaat (VWS heeft minder behoefte aan zorgonderzoek, omdat hiervoor andere onderzoeksinstituten actief zijn voor VWS), terwijl het bij het Milieuplanbureau en Natuurplanbureau met name gaat om interactieve beleidsondersteuning (sectorale en integrale kabinetsnota's inzake Betuwelijn, Schiphol etc.), bijvoorbeeld d.m.v. evaluatieonderzoek. Deze verschillen werken door in de aansturing.*

*Voor de planbureau-taak is flexibele capaciteit (15% van voor de Planbureaufunctie uitgetrokken capaciteit is afgesproken) beschikbaar voor het in de loop van het jaar uitvoeren van projecten. Er is sprake van een grote autonomie wat betreft de invulling van de Planbureaufunctie. Uiteindelijk beslist het RIVM of een evaluatievraag ook beantwoord wordt. Volgens de wet kan de minister van VROM echter aangeven welke vragen minstens beantwoord moeten worden. Daarnaast is het RIVM autonoom wat betreft de toe te passen methoden en het beantwoorden van ongestelde vragen.*

*De beleidsondersteuning van VWS door het RIVM vindt voor het grootste deel buiten VTV-verband plaats. Die van LNV geschiedt door DLO, Riza en Rikz (het RIVM is hier hoofdaannemer).*

*M.b.t. de "permanente opdrachten" wordt opgemerkt dat het RIVM zijn expertise op peil moet houden om te kunnen garanderen dat op langere termijn altijd kan worden voldaan aan de opdrachten. Er is een stijgende tendens waar te nemen in omvang en aantal van de permanente opdrachten ten koste van de omvang van de incidentele projecten. Alleen de permanente opdrachten van VROM worden expliciet in het MAP vermeld. Bij LNV komen ze niet voor, omdat DLO rechtstreeks opdrachten krijgt.*

*Deze lopen niet via het RIVM. Bij VWS heeft het RIVM in het verleden een poging gedaan om dit onderscheid in te voeren, het overleg hierover met VWS is echter nooit afgerond.*

*Wat betreft de uitvoeringsaspecten bestaat het probleem dat er geen overeenstemming over taken is/was tussen RIVM en VWS, en dat de discussie bij VWS meestal op detailniveau plaatsvindt, waardoor de prioriteitstelling door VWS zwak ontwikkeld is. Er is wel sprake van centrale afstemming binnen VWS (de totale planning loopt via 1 document, namelijk het MAP Volksgezondheid), maar het RIVM heeft toch de indruk met verschillende plannings te worden geconfronteerd. Dit geeft overigens veel vrijheid aan het RIVM om zelf vervolgens deze prioriteiten te stellen, hetgeen ook altijd gebeurd is.*

*Bij VROM worden eerst op een abstracter niveau prioriteiten gesteld, waaraan concrete aanwijzingen voor beschikbare capaciteit zijn gekoppeld, waarna in de volgende fase het speelveld voor de inplanning van kennisvragen wordt afgebakend.*

*De verschillen tussen de departementen kunnen soms ook worden verklaard door verschillen in specifieke omstandigheden die historisch zijn gegroeid. Bij VROM is er bijvoorbeeld weinig concurrentie tussen onderzoeksinstituten omdat het RIVM het huisinstituut is en om die reden een 'right of first refusal' heeft, terwijl bij VWS ook andere onderzoeksinstituten dan het RIVM beschikbaar zijn.*



**Bijlage 3 Gewenste planning & controlcyclus eigenaar & opdrachtgevers RIVM**

jr.	datum	eigenaarsrelatie	opdrachtgeversrelatie
t-2	1 december	<i>RIVM bij eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ indienen tariefvoorstel jaar t door Directie RIVM, inclusief analyse effecten van dat voorstel voor onderzoeksbudgetten opdrachtgevers</li> </ul>	
t-1	1 januari	<i>eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vaststellen tarieven jaar t</li> </ul>	
	januari		<i>binnen departement:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ verwerken vastgestelde tarieven RIVM jaar t in begrotingsvoorstellen jaar t</li> <li>▪ verwerken gewenste mutaties van activiteiten binnen het RIVM in jaar t in begrotingsvoorstellen jaar t</li> </ul>
	januari – april		<i>in overleg RIVM-opdrachtgever:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ herijking onderzoeksstrategie</li> <li>▪ voorbereiding kader-/opdrachtbrief jaar t t/m t+3</li> </ul> <i>opdrachtgever:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vaststellen kader-/opdrachtbrief + beschikbare budgetten jaar t t/m t+3</li> </ul> <i>binnen departement:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ effect herijking onderzoeksstrategie &amp; kader/opdrachtbrief meenemen in begrotingsvoorbereiding jaar t+1</li> </ul>
	mei – september	<i>intern RIVM:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nadere invulling 'vrije ruimte' MAP SOR jaar t t/m t+3</li> </ul>	<i>in overleg RIVM-opdrachtgever (m.n. veel horizontaal verkeer laag in organisaties):</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ specificatie vraagstelling, tijdstip van oplevering, producten/mijlpalen</li> </ul>
	1 oktober	<i>RIVM aan eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ indienen jaarwerkplan<sup>1</sup> jaar t (nader vast te stellen componenten)</li> </ul>	<i>RIVM aan opdrachtgevers:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ indienen concept MAP (meerjaren activiteiten programma) jaar t t/m t+3</li> </ul>
	1 november		<i>opdrachtgevers aan RIVM:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voorleggen commentaar op concept MAP jaar t t/m t+3</li> </ul>
	november	<i>RIVM aan CvT:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voorleggen concept MAP SOR jaar t t/m t+3</li> </ul>	<i>RIVM in overleg met opdrachtgevers:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ verwerken commentaar in definitief MAP jaar t t/m t+3</li> </ul>
	1 december	<i>Eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vaststellen jaarwerkplan jaar t</li> </ul> <i>RIVM:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vaststellen MAP SOR jaar t t/m t+3</li> </ul>	<i>RIVM aan opdrachtgever:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voorleggen ter vaststelling definitief MAP jaar t t/m t+3</li> </ul>
	31		<i>Opdrachtgever:</i>

<sup>1</sup> De exacte inhoud van het jaarwerkplan dient nog afgebakend te worden; te denken valt aan een financieel bestedingsplan, personeelsplan, huisvestingsplannen en een ICT-plan.

	december		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vaststellen definitief MAP jaar t t/m t+3 + vrijgeven financiering jaar t t/m t+3</li> </ul>
t	maandelijks	<i>RIVM aan eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 'normale' financiële verantwoording</li> </ul>	
	2- maandelijks		<i>RIVM aan opdrachtgever:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ beknopte voortgangsrapportage gericht op 'mijlpalen'</li> </ul>
	4- maandelijks	<i>RIVM aan eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voortgangsrapportage ten aanzien van vastgesteld jaarwerkplan</li> </ul> <i>RIVM aan CvT:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ter beoordeling opgeleverde producten MAP SOR</li> <li>▪ informatie ten aanzien van voortgang MAP SOR</li> </ul>	<i>RIVM aan opdrachtgever:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voortgangsrapportage ten aanzien van vastgesteld MAP</li> </ul>
t+1	1 maart	<i>RIVM aan eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voorleggen jaarverslag jaar t ter goedkeuring (inrichting nader te bepalen)</li> </ul> <i>Eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zorgdragen voor accountantsrapportage ten aanzien van jaarverslag RIVM</li> </ul> <i>RIVM:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publicatie jaarrapportage MAP SOR</li> </ul> <i>Commissie van Toezicht:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publicatie jaarverslag werkzaamheden commissie jaar t</li> </ul>	<i>RIVM aan opdrachtgever:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ voorleggen jaarrapportage MAP jaar t (opdrachtgever neemt uitkomsten onder meer mee in 'kaderbrief jaar t+2)</li> </ul>
	1 april	<i>Eigenaar:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vaststellen jaarverslag RIVM jaar t</li> </ul>	

Naast deze jaarlijks terugkerende activiteiten zijn er een tweetal onderdelen in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in mindere mate jaarlijks tot activiteiten leiden, maar periodiek terugkeren:

1. vaststelling strategie RIVM
2. efficiency-onderzoek RIVM

#### ad 1 vaststelling Strategie RIVM

Vierjaarlijks dient de Directie RIVM – in overleg met de eigenaar- en opdrachtgever – een strategisch plan op te stellen. In dat strategisch plan komen aan de orde:

- ontwikkeling taken RIVM (ook bijv. buiten bestaande opdrachtgevers)
- positionering RIVM
- organisatie-inrichting RIVM
- ontwikkelingen in bestaande onderzoeksterreinen

Belangrijkste voorwaarde voor het goed tot zijn recht laten komen van het strategisch plan RIVM is een goede interactie (inhoudelijk en timing) met de strategische plannen bij de opdrachtgevende

departementen ten aanzien van de ontwikkelingen in de onderzoeksterreinen waarop het RIVM actief is.

De eigenaar stelt het strategisch plan vast.

#### **ad 2 efficiency-onderzoek RIVM**

Bij verzelfstandiging is een periodieke doorlichting van de organisatie aan de hand van een zogenaamd 'efficiency-onderzoek' inmiddels gebruikelijk. De aanwijzingen daaromtrent zijn dat binnen 4-jaren na de start van een verzelfstandigde eenheid en vervolgens iedere 5 jaren een dergelijk onderzoek dient plaats te vinden.

Gegeven de geschetste verantwoordelijkheden is het de eigenaar van het RIVM die dit onderzoek zal initiëren en (laten) uitvoeren. Uiteraard zal hij de opdrachtgevers informeren over de uitkomsten van dat onderzoek en over eventuele maatregelen die uit dat onderzoek volgen (uiteindelijk is dat efficiency-onderzoek een soort borging voor de opdrachtgevers dat zij "waar voor hun geld" krijgen).