

Doorlichting RIVM

Plaats	Den Haag
Datum	30-5-2022
Status	Definitief

Versiebeheer

Versie	Datum	Aanpassing en goedkeuring
0.2	19-11-2021	Concept rapport
0.3	11-01-2022	Aanpassingen Begeleidingscommissie
0.4	19-01-2022	Aanpassingen MT FEZ
0.5	24-03-2022	Aanpassingen na overleg RIVM
1.0	30-05-2022	Aanpassingen Begeleidingscommissie

Distributielijst

Versie	Datum	Wie
0.1	12-11-2021	Concernsturing VWS
0.2	30-11-2021	Begeleidingscommissie
0.3	13-01-2022	MT FEZ VWS
0.4	17-02-2022	pDG RIVM dFEZ VWS
0.5	29-03-2022	Begeleidingscommissie
1.0	30-05-2022	dBZ/FIN en dFEZ VWS
1.0		Cc Opdrachtgevers, eigenaar en overige belanghebbenden

Managementsamenvatting

In de Regeling agentschappen (RA) is bepaald dat alle agentschappen tenminste eens per vijf jaar worden doorgelicht. De doelstelling van de doorlichting is het vormen van een oordeel met betrekking tot het functioneren van het agentschap in het licht van de RA op de gebieden van governance, financieel beheer en bekostiging, doelmatigheid en de toekomst van de organisatie. Het rapport analyseert deze onderdelen, vormt conclusies en geeft op onderdelen ook aanbevelingen.

Deze doorlichting concludeert dat de governance en de sturing binnen de driehoek opdrachtgever, opdrachtnemer (RIVM) en eigenaar goed is gedocumenteerd en de hiermee samenhangende rapportage- en afstemmingsmomenten goed zijn ingeregeld. Wel is de afgelopen jaren meer ingezet op de actuele vraagstukken en opdrachten, waardoor bij alle partijen het beeld is dat de kennis voor de lange termijn vraagstukken – in de doorlichting voornamelijk gekoppeld aan de kennisbasis – is achtergebleven.

In het financieel beheer heeft het RIVM de nodige stappen gemaakt door bijvoorbeeld extra personeel en is er een stijgende lijn in de kwaliteit. Wel zijn er enkele knelpunten in de financiering van de opdrachten, met name bij de losse, interdepartementale en meerjarige opdrachten, waarbij de kosten niet altijd volledig gedekt worden. Deze kunnen worden ingedamd door ervoor te zorgen dat de opdrachten volledig bekostigd worden. Het rapport doet daarnaast een voorstel om te onderzoeken of er een meer duurzame oplossing mogelijk is.

In deze doorlichting zijn ook de knelpunten uit de 'IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde' meegenomen. Voor agentschappen die voornamelijk kennis gestuurd werken is het bij uitstek belangrijk dat kwaliteit en de publieke waarde die daarmee gegenereerd wordt, nadrukkelijk centraler komt te staan dan de focus op doelmatigheid. Doelmatigheid en de tendens naar meer publieke waarde creatie staat met de huidige Regeling agentschappen op gespannen voet. Voor het RIVM geldt dat ze door opdrachten op onder andere stikstof en corona een sterke link hebben met publieke waarde creatie. Corona heeft echter wel laten zien dat je voorbereid moet zijn op onvoorziene vraagstukken rond milieu en volksgezondheid. Door kennis en expertise te ontwikkelen op het huidige opdrachtenpakket is dit gaan knellen voor het RIVM. Het is hierbij de vraag of de doelmatigheid ten koste is gegaan van de publieke waarde.

Het RIVM vervult een belangrijke rol voor VWS en de samenleving. Het agentschapsmodel functioneert en met enkele veranderingen in de Regeling agentschappen via de verdere uitwerking van het 'IBO Agentschappen' zal de meerwaarde en kwaliteit van het RIVM binnen dit model ook op de lange termijn mogelijk moeten zijn.

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Doelstelling doorlichting	6
1.2. Scope en context.....	6
1.3. Onderzoeksvragen	6
1.4. Leeswijzer.....	7
2. Kerntaken en organisatieontwikkeling	8
2.1. Kerntaken.....	8
2.2. Ontwikkelingen.....	9
2.3. Inrichting organisatie.....	11
2.4. Het RIVM in getallen	12
3. Governance.....	14
3.1. Agentschapsmodel.....	14
3.2. Eigenaar	15
3.3. Opdrachtgevers.....	16
3.4. Opdrachtnemer	17
3.5. Stewardshipmodel.....	17
3.6. Conclusie en aanbevelingen.....	19
4. Financieel beheer en Bekostiging.....	21
4.1. Financieel beheer en rechtmatigheid.....	21
4.2. Kostprijsmodel en tarieven.....	22
4.3. Bekostiging	23
4.4. Conclusie en aanbevelingen.....	25
5. Doelmatigheid en Publieke Waarde.....	28
5.1. Doelmatigheid.....	28
5.2. Publieke waarde.....	32
5.3. Conclusie en aanbevelingen.....	34
6. De toekomst van het RIVM	36
7. Vervolg	38
7.1. Factsheet	38
7.2. Workshop.....	40
Literatuurlijst.....	41

Interviews	44
Bijlage 1: Instellingsvoorwaarden RA	45
Bijlage 2: Tabellen	46
Bijlage 3: Aanbevelingen doorlichting 2014	48
Bijlage 4: Uitkomst aanbevelingen vorige doorlichting.....	50

1. Inleiding

1.1. Doelstelling doorlichting

In de Regeling agentschappen (RA) is bepaald dat alle agentschappen tenminste eens per vijf jaar moeten worden doorgelicht. In 2014 heeft de laatste doorlichting plaatsgevonden van het agentschap Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Gelet op deze bepaling heeft in 2021 (uitgesteld vanwege de coronacrisis) opnieuw een doorlichting van het agentschap plaatsgevonden. De doorlichting is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Met een doorlichting wordt op een gestructureerde wijze aandacht besteed aan het functioneren van het agentschap. De doelstelling van de doorlichting is het vormen van een oordeel met betrekking tot het functioneren van het agentschap in het licht van de RA op de gebieden van governance, financieel beheer en bekostiging, doelmatigheid en de toekomst van de organisatie.

1.2. Scope en context

De afgelopen tijd is er veel (media)aandacht voor het RIVM met de dossiers stikstof en corona. Deze werkzaamheden komen bovenop het reguliere werk. Daarnaast is het RIVM zich aan het voorbereiden op een verhuizing naar een nieuw pand.

De doorlichting richt zich in eerste instantie op het functioneren in het licht van de RA met de eerder beschreven gebieden. Daarnaast is in deze doorlichting ook gekeken naar het rapport 'IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde' d.d. 24 maart 2021 dat concludeert dat de huidige agentschapsregeling onvoldoende ruimte biedt voor publieke waarde creatie (in brede zin). In de doorlichting is gereflecteerd op de implicaties voor het RIVM.

1.3. Onderzoeksvragen

Om het functioneren van het RIVM binnen het agentschapsmodel te beoordelen zullen de volgende onderzoeksvragen in deze doorlichting beantwoord worden:

1. Is de governance optimaal ingericht om de doelstellingen van het RIVM te kunnen realiseren?
2. Hoe is het financieel beheer hierop ingericht?
3. Hoe wordt de doelmatigheid hierbij geborgd?
4. Op welke wijze draagt het agentschapsmodel bij aan het creëren van publieke waarde en hoe kan dit verder worden vergroot?
5. Op welke wijze is invulling gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige doorlichting, in het bijzonder de brandweerfunctie, mede in het licht van de uitkomsten van het IBO Agentschappen?

1.4. Leeswijzer

De opbouw van het rapport volgt – na het in beeld brengen van het RIVM in hoofdstuk 2 - de gebieden die zijn beschreven in de doelstelling van een doorlichting, namelijk governance (hoofdstuk 3), financieel beheer en bekostiging (hoofdstuk 4), doelmatigheid (hoofdstuk 5) en de toekomst van de organisatie (hoofdstuk 6). Bij de governance wordt het IBO-rapport betrokken en gekeken in hoeverre het agentschapsmodel een passend model is voor het RIVM. Bij de doelmatigheid wordt de publieke waarde, ook een onderdeel van IBO, betrokken. De deelvragen zijn in de hoofdstukken geïntegreerd. De documentstudie, tezamen met de input uit de interviews, heeft geresulteerd in een analyse met conclusies en aanbevelingen. Tot slot is een afsluitend hoofdstuk opgenomen met hierin een beeld van de toekomst van het RIVM en een korte reflectie op de vorige doorlichting.

2. Kerntaken en organisatieontwikkeling

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de kerntaken en daarmee samenhangende strategie van het RIVM. Ook worden enkele actuele ontwikkelingen beschreven, zoals de werkzaamheden rondom corona. Tot slot wordt de organisatiestructuur kort beschreven en volgt een overzicht van het RIVM in getallen.

2.1. Kerntaken

Het RIVM doet wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het overheidsbeleid met betrekking tot Infectiebestrijding, Volksgezondheid en Zorg en Milieu en Veiligheid. Ook heeft het een taak in preventieprogramma's en internationale samenwerkingsverbanden. Dit doet het RIVM vanuit een onafhankelijke positie, waarbij een continue en gegarandeerde beschikbaarheid en inzet van expertise essentieel is. De Wet op het RIVM beschermt deze onafhankelijkheid.

Missie, visie en kerntaken

Het RIVM zet zich in voor een gezonde bevolking en een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving. De kerntaken van het RIVM zijn het doen van onderzoek en innovatie, beleidsondersteuning, verstrekken van informatie, monitoring en surveillance, crisis- en incidentenmanagement en programmacoördinatie. Daarbij voert het RIVM werkzaamheden uit voor de ministeries van VWS, IenW, EZK, LNV, SZW, BZK en DEF en (inter)nationale organisaties zoals de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming, Europese Unie, WHO en ook steeds meer voor decentrale overheden. Daarnaast vervult het RIVM regiefuncties en verzorgen ze de landelijke coördinatie van preventie- en interventieprogramma's, zoals het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) en bevolkingsonderzoeken.

Strategie RIVM 2025

De RIVM2025-strategie geeft de aankomende jaren de koers van het RIVM aan. De strategie is de afgelopen jaren met input van burgers, medewerkers, managers, opdrachtgevers en de eigenaar opgesteld. Deze strategie is uitgesplitst in vier prioriteiten: voorbereiden op de vragen van nu en morgen; mensen maken het RIVM; van lokaal tot internationaal; midden in de samenleving.

Strategisch Programma RIVM

Bij de invoering van het RIVM als agentschap van VWS in 2004 zijn – naast reguliere managementafspraken - afspraken gemaakt tussen de eigenaar (pSG VWS) en de DG RIVM over de noodzaak van het uitvoeren van strategisch onderzoek (Jaarrapportage SPR 2020). Achtergrond is dat op basis van uitsluitend werk in opdracht van opdrachtgevers, onderzoek dat van strategisch belang is voor de toekomst van de organisatie ondergesneeuwd zou kunnen raken. Het Strategisch Programma RIVM (SPR) is het RIVM-programma voor strategisch en wetenschappelijk onderzoek, innovatie en kennisontwikkeling waarmee vooruit gekeken wordt naar onderwerpen die extra aandacht verdienen omdat ze in de toekomst van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid en leefomgeving. Voor het strategisch onderzoek RIVM is een apart budget beschikbaar, dat is ondergebracht bij de eigenaar. Ook voor de zogenoemde cofinanciering voor

internationale werkzaamheden is budget beschikbaar vanuit de eigenaar. De eigenaar heeft op deze twee onderwerpen een soort opdrachtgeversfunctie (zie ook art 9 RA). Op dit moment loopt het SPR 2019-2022, deze is in twee fasen van elk twee jaar opgedeeld: SPR 2019-2020 en SPR 2021-2022. Echter, in 2020 heeft het programma vertraging opgelopen vanwege de maatregelen in Nederland om de coronapandemie te bestrijden en door verschuivingen van capaciteit binnen het RIVM die noodzakelijk waren voor de centrale rol van het RIVM in de pandemiebestrijding. Derhalve is in 2020 besloten om alle SPR-projecten met een einddatum in 2020 een verlenging te geven tot eind 2021. Ondanks deze belemmeringen zijn er wel projecten afgerond en zijn er nieuwe projecten ontwikkeld en opgestart voor SPR 2021-2022.

Commissie van Toezicht

Conform de Wet op het RIVM is er een Commissie van Toezicht (CvT) die tot taak heeft het wetenschappelijk niveau van het RIVM en de onafhankelijkheid van het onderzoek te bewaken (Wet op het RIVM). Dit doet zij door toezicht te houden op en te adviseren over het niveau en de kwaliteit van uitvoering van het onderzoek en het kwaliteitssysteem van het RIVM. De commissie voert, in overleg met de Directeur-Generaal (DG) RIVM, wetenschappelijke audits uit en is nauw betrokken bij de invulling die het RIVM geeft aan het SPR. Tevens ziet de commissie erop toe dat principiële kritiek van wetenschappelijke aard van binnen of buiten het RIVM op correcte wijze wordt afgehandeld. In 2021 heeft de CvT een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid van de aan de corona-epidemie gerelateerde activiteiten van het RIVM over de periode maart tot en met september 2020 (Quickscan COVID-19). De Commissie van Toezicht rapporteert - conform het Reglement CVT van het RIVM - aan de eigenaar van het RIVM via het Jaarverslag van de Commissie van Toezicht. Daarnaast is er een jaarlijks overleg met de eigenaar, de voorzitter van de CvT en de DG RIVM.

2.2. Ontwikkelingen

Corona

Door de uitbraak van de coronapandemie heeft het RIVM samen met VWS in het eerste kwartaal van 2020 een programma samengesteld om de crisis te bestrijden. Het programma bestaat uit de volgende opdrachten: uitvoeren van divers (laboratorium) onderzoek; bijdrage aan de adviezen van het OMT waaronder het leveren van de voorzitter; instellen van een gedragsunit; uitvoeren van rioolwateronderzoek; opzetten van een vaccinatieprogramma; uitvoeren van de kassiersfunctie voor corona diagnostiek voor GGD'en en testen uitgevoerd door pandemielabs. Met de groei in opdrachten is het RIVM ook in fte sterk gegroeid van 1.487 fte in 2015 tot ruim 1.842 fte ultimo 2020, met een verdere groei in 2021 tot meer dan tweeduizend fte.

Stikstof

Verder heeft het RIVM een belangrijke rol in de problematiek rondom stikstof in Nederland. Onder regie van het RIVM werken verschillende organisaties samen om gegevens over de uitstoot van stikstof te meten. Daarnaast meet en berekent het RIVM de stikstofdepositie, de stikstofoxiden en ammoniak in de lucht die uiteindelijk weer op de grond komt. Alle gegevens die worden gemeten

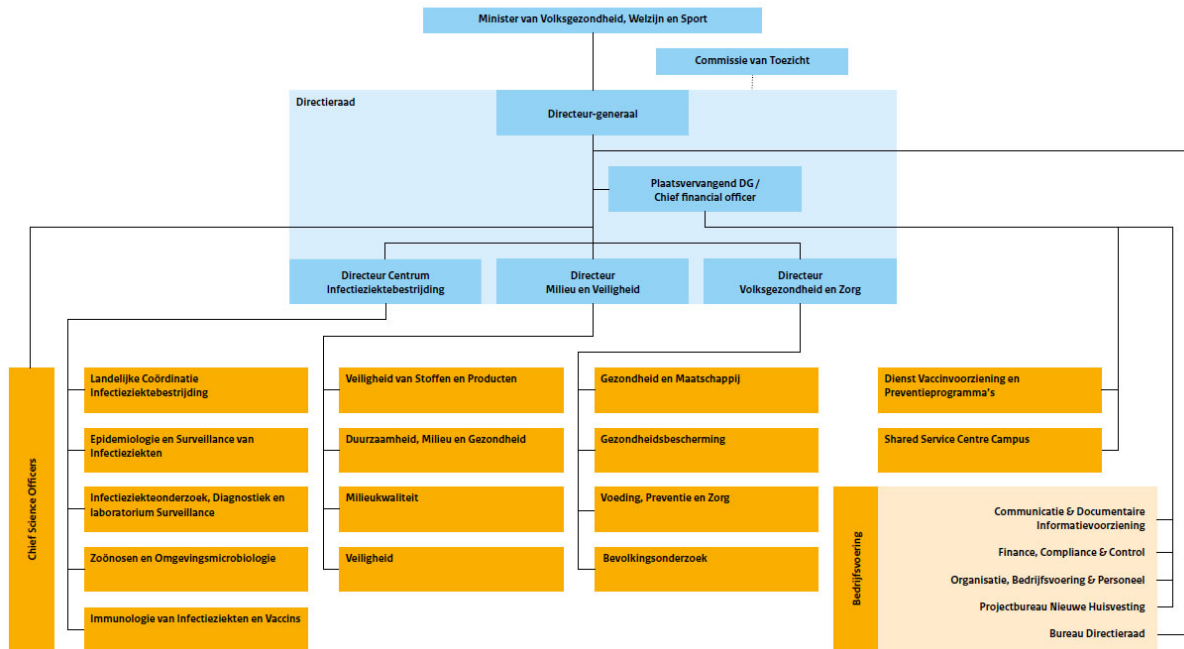
en berekend, levert het RIVM aan organisaties binnen en buiten de overheid. Deze informatie kan onder andere worden gebruikt voor het maken van beleid, het nemen van maatregelen en het verlenen van vergunningen.

Huisvesting

Op dit moment is het RIVM gevestigd in Bilthoven. Sinds 2017 ontwikkelt het Rijksvastgoedbedrijf in Utrecht nieuwbouw voor het RIVM en het (agentschap) College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (aCBG). Het gaat om flexibele, duurzame en energiezuinige huisvesting voor beide organisaties. Het bruto vloeroppervlak bedraagt circa 80.000 m² exclusief parkeren en stallingen. Bijzonder aan de huisvesting is dat dit het eerste Design Build Finance Maintain Operate (DBFMO)/Publiek Private Samenwerking (PPS) project voor een gebouw in Nederland is dat laboratoria bevat. Vanwege aanvullende eisen die vanuit RIVM/WHO aan de High-containment laboratoria gesteld worden en achterstand die in de bouw is ontstaan door onder andere de gevolgen van corona, verschuift de datum waarop het project gerealiseerd is met 15 tot 18 maanden. Dit houdt in dat het gebouw niet eerder dan eind 2022 in gebruik kan worden genomen (kamerbrief 35570-XVI-188).

2.3. Inrichting organisatie

De organisatiestructuur is in onderstaand organogram weergegeven:



Figuur 1: organogram RIVM

Het RIVM bestaat uit dertien specialistische kenniscentra, de Dienst Vaccinvoorziening en Preventieprogramma's en het Projectbureau Nieuwe Huisvesting. Deze organisatieonderdelen krijgen professionele ondersteuning van een centrale bedrijfsvoering. Deze specialistische kenniscentra zijn toebedeeld aan drie inhoudelijke domeinen (Infectieziektebestrijding, Milieu en Veiligheid en Volksgezondheid en Zorg) met Chief Science Offers (CSO's).

Het instituut staat onder leiding van een directieraad. Dit collegiaal bestuur van de organisatie is het hoogste besluitvormingsorgaan van het RIVM. De directieraad bestaat uit de Directeur-Generaal (DG), de plaatsvervangend DG/Chief Financial officer (CFO), de drie portefeuillehouders en de secretaris. De CSO's zijn verantwoordelijk voor een bepaald kennisveld en vormen daarmee een link tussen de domeinen. Deze CSO's zijn nauw betrokken bij de inhoudelijke koers van het RIVM. Ze adviseren de directie over uit te voeren onderzoek en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het SPR. Ook de ontwikkeling van de daarmee verbonden kennisvelden en RIVM-brede thema's hoort tot het taakveld van de CSO's. Zo zijn zij ambassadeur voor de verdere ontwikkeling van (grensverleggend) wetenschappelijk onderzoek binnen het RIVM.

2.4. Het RIVM in getallen

Het overzicht hieronder geeft enkele financiële kengetallen van het RIVM tot en met 2020 weer. In hoofdstuk 4 over financieel beheer en bekostiging wordt ingezoomd op de wereld achter deze getallen.

financiële kengetallen (bedrag x 1.000)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Omzet moederdepartement	245.963	247.393	252.831	224.768	264.282	352.491
Omzet (totaal)	335.924	349.342	354.400	331.664	377.109	475.451
Baten (totaal)	336.838	351.806	355.093	332.850	379.419	475.609
Omzet moederdepartement % totaal	73%	70%	71%	68%	70%	74%
Personele kosten	122.527	133.042	146.353	159.745	163.111	180.651
Materiele kosten	204.414	207.619	208.463	187.218	209.067	273.219
Afschrijvingskosten	3.236	2.977	3.135	4.063	5.166	6.031
Lasten (totaal)	331.212	351.632	360.845	353.398	383.203	461.745
Afschrijvingskosten % totaal	1,0%	0,8%	0,9%	1,1%	1,3%	1,3%
Saldo van baten en lasten	5.626	174	-5.752	-20.548	-3.784	13.833
Vaste activa	4.730	4.265	7.282	7.940	10.706	11.413
Vlottende activa	111.688	101.700	94.004	96.595	100.350	281.389
Totale activa	116.418	105.965	101.286	104.535	111.056	292.802
Eigen vermogen	8.897	14.697	8.922	2.629	-1.155	13.833
Totale passiva	110.793	105.967	101.286	104.535	111.056	292.802
Eigen vermogen tov omzet	2,6%	4,3%	2,6%	0,8%	-0,3%	3,5%
FTE (in aantallen)	1.487	1.554	1.615	1.660	1.669	1.842

Tabel 1 RIVM in cijfers (bron: open data FIN)

De baten zijn over de jaren redelijk stabiel, maar met de corona-opdrachten die in de loop van 2020 zijn opgestart stijgen de baten en lasten aanzienlijk. De personele kosten en fte groeien tot 2020 sowieso al gestaag, terwijl de overige kosten niet significant veranderen. De totale baten en lasten zijn in deze tijd marginaal gestegen, met de nodige fluctuaties tussen de jaren.

De extra opdrachten corona leidden in 2020 tot een positief resultaat. In de jaren ervoor was er een grotendeels negatief resultaat. In 2018 zijn er kosten gemaakt voor met name ICT projecten waar geen dekking voor was en vond er tegelijkertijd een storting plaats vanuit de eigenaar (in het Eigen Vermogen).

Wat tot slot opvalt is dat het aandeel afschrijvingskosten onder de 1,5% blijft. Volgens de instellingsvoorwaarde, artikel 5 RA, moet deze minimaal 5% zijn. Als het RIVM nu de status van Agentschap zou aanvragen zou het hier niet aan voldoen. Aan de overige instellingsvoorwaarden voldoet het RIVM, zie hiervoor bijlage 1.

In navolging op de afschrijvingskosten is in de balansposten in tabel 1 te zien dat de vaste activa laag zijn. De grootste activa zijn de voorraden (voornamelijk vaccins) en liquide middelen. Door de (negatieve) resultaten voor 2020 is het eigen vermogen nooit boven de 5% van de gemiddelde omzet van de jaren ervoor gekomen en heeft VWS niet hoeven afromen. Wel heeft VWS het eigen

vermogen tot nihil hebben moeten aanvullen bij voorjaarsnota 2020 op basis van het tekort in boekjaar 2019 conform artikel 10 lid e RA. Het gros van de passiva betreft kortlopende schulden en is er geen vreemd vermogen in de vorm van een lening bij FIN, terwijl er wel activa op de balans staan. In paragraaf 4.1, onder activabeheer, wordt nader gekeken naar de activa en waarom deze post laag lijkt.

Vanaf 2019 is er een logisch verband tussen resultaat en mutaties in het eigen vermogen. In de jaren ervoor zijn vanuit de eigenaar nog bijdragen gestort om de tekorten gedurende het jaar te voorkomen, zoals eerdergenoemd in bijvoorbeeld 2018 met een toegekende ict-claim en btw-compensatie van de huur. Deze bijdragen passen niet binnen de regeling agentschappen en zijn ook in de vorige doorlichting (aanbeveling 2) aangehaald.

In bijlage 2 zijn tevens diverse tabellen opgenomen met een gedetailleerder beeld van de staat van baten en lasten en de balans. Hierin is ook te zien dat het eigen vermogen vanaf 2013 is afgebouwd tot maximaal 5%, zoals ook is beschreven in de vorige doorlichting (aanbeveling 2, bijlage 3). In aanbeveling 4 van de vorige doorlichting is geadviseerd een kleinere en daarmee een (beoogd) doelmatige voorraad vaccins aan te houden. De voorraden lijken vanaf 2014 tijdelijk te dalen. Of er een verband is met de aanbeveling uit de vorige doorlichting is niet te achterhalen. De coronapandemie en het voorradig hebben van grondstoffen en vaccins geeft echter een andere kijk op de wereld van toen.

3. Governance

In dit hoofdstuk zal de eerste onderzoeksvraag beantwoord worden:

Is de governance optimaal ingericht om de doelstellingen van het RIVM te kunnen realiseren?

Het doel van dit hoofdstuk is om te achterhalen of de governance optimaal is ingericht om de doelstellingen van het RIVM te halen. Naast het in beeld brengen van de (knelpunten in de) governance in de driehoek eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer binnen het agentschapsmodel, is onder andere gekeken hoe de producten en diensten zijn uitgewerkt in contracten en/of afspraken en in hoeverre partijen hier gevolg aan geven. Ook zijn er enkele alternatieve modellen, voornamelijk het stewardshipmodel, beschouwd als opties om de werkzaamheden van het RIVM te optimaliseren.

3.1. Agentschapsmodel

De RA heeft het sturingsmodel van agentschappen bepaald en daarmee de governance voor het RIVM (RA, artikel 9 tot en met 13). Het resultaatgerichte sturingsmodel maakt onderscheidt in drie rollen: de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De eigenaar is aanspreekbaar op de zorg voor de continuïteit van de organisatie qua positionering en functioneren. De eigenaar let erop dat de concernorganisatie voldoende bestuurlijke en bedrijfsvoeringcapaciteiten heeft om de taak op dit moment maar ook in de toekomst kwalitatief goed uit te voeren.

De opdrachtgever draagt zorg voor een goede vertaling van het beleid in de vorm van een opdrachtformulering aan de organisatie en levert het budget voor de taken. De coördinerend opdrachtgever heeft de zorg voor afstemming tussen meerdere opdrachtgevers en het als één totaalpakket aanbieden van opdrachten aan de opdrachtnemer.

De opdrachtnemer zorgt voor een rechtmatige, doelmatige en integere uitvoering van de toebedeelde taken.

VWS streeft naar een heldere en integrale aansturing van het hele concern. In 2014 heeft de Bestuursraad VWS een besluit genomen over de 'nota uitwerking sturing en ordening VWS concern'. Daarbij zijn onder meer de rolverdeling eigenaar/opdrachtgever en een voor alle onderdelen geldende planning- en controlcyclus vastgesteld. Met dit besluit is de afdeling concernsturing binnen de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ) opgericht om dit verder uit te werken en te implementeren, met als doel de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer nadrukkelijker gescheiden te houden. Concernsturing richt zich op de aansturing van alle organisaties buiten de beleidskern van VWS. Een van de kerntaken van concernsturing is de ondersteuning van de eigenaar in de taken en het relatiebeheer vanuit de eigenaarsrol.

3.2. Eigenaar

De plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van VWS is de eigenaar van het RIVM. De eigenaar wordt in zijn taken en het relatiebeheer vanuit de eigenaarsrol ondersteund door concernsturing. Concernsturing is tevens namens de eigenaar vast aanspreekpunt voor de concernorganisaties en adviseert de eigenaar over uiteenlopende organisatievraagstukken, governance, visieontwikkeling en een effectieve planning- en controlcyclus. Hiervoor wordt nauw opgetrokken met beleidsdirecties en de bedrijfsvoeringssondedelen binnen VWS, zoals de directies Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP), Informatiebeleid /CIO office (DICIO) en FEZ. De pSG stuurt op hoofdlijnen via de planning- en controlcyclus die aansluit op de managementcyclus van VWS. In dit kader zijn er managementafspraken (een raamovereenkomst tussen eigenaar en opdrachtnemer) opgesteld, die door de pSG van VWS en de DG RIVM zijn ondertekend. De huidige (en geldende) managementafspraken tussen de eigenaar en de opdrachtnemer dateren van april 2013 en verving hiermee de overeenkomst van 1 januari 2007. Tevens zijn er separate managementafspraken voor het Strategisch Programma RIVM tussen de pSG en DG RIVM. De managementafspraken SPR zijn in 2019 herzien en hebben een looptijd van 4 jaar (gelijk met de cyclus van het SPR-programma).

De eigenaar dient volgens de managementafspraken (2013) tenminste eens per jaar een overleg te hebben met de opdrachtgevers. In de praktijk zijn per jaar minimaal zes Periodieke Overleggen (PO's) tussen opdrachtnemer en eigenaar en in ieder geval één, maar meestal twee Opdrachtgever Eigenaar Beraden (OEB's) tussen opdrachtnemer, eigenaar en (coördinerend) opdrachtgevers.

De eigenaar hanteert een geüniformeerde planning- en controlcyclus voor alle concernorganisaties. Onderdelen van deze cyclus voor het RIVM zijn (zoals opgenomen de Brochure sturingsafspraken van het RIVM): het versturen van een Kaderbrief in het voorjaar (met kaders voor het opstellen van het jaarplan en de begroting voor het volgende jaar), het vaststellen van tarieven en de oplevering, beoordeling en goedkeuring van het jaarplan. Gedurende het jaar zorgt het RIVM in het voor- en najaar voor een voortgangsrapportage. Een jaarverslag inclusief jaarrekening volgt in het daaropvolgende jaar. De eigenaar is verantwoordelijk om deze stukken te toetsen en goed te keuren. Aan het begin van ieder jaar wordt tevens de jaar specifieke planning met onder andere de gesprekscyclus voor de bestuurlijke overleggen en jaar specifieke data voor de planning en control onderdelen met het RIVM afgestemd. Naast deze cyclus is er ruimte om tussentijds te overleggen indien nodig.

In de vorige doorlichting uit 2014 was de eerste aanbeveling (zie bijlage 3) dat de eigenaar nadrukkelijker op de voorgrond moest treden (bij problemen tussen opdrachtgever en -nemer). Het beeld bij de partijen is dat dit de afgelopen tijd sterk is verbeterd, onder meer door de hierboven beschreven controlcyclus. Er is afgelopen tijd ook voldoende reden geweest voor een prominentere rol en is dit hierdoor deels afgedwongen. De dossiers stikstof, PFAS en corona hebben het werk van het RIVM voor iedereen zichtbaar gemaakt. Zeker rond de coronaproblematiek, maar ook over de verhuizing/nieuwbouw is er intensief contact met de eigenaar. Ook is de eigenaar actief betrokken bij het knelpunt rondom de zogenaamde kennisbasis

van het RIVM; de wetenschappelijke basis die ligt onder alle onderzoeken, adviezen en rapporten. Dit wordt bij hoofdstuk 5 over de doelmatigheid en publieke waarde nader besproken.

3.3. Opdrachtgevers

Bij het RIVM is er niet één opdrachtgever. De opdrachtgevers bestaan uit verschillende partijen binnen en buiten de overheid. Het overgrote deel betreft de ministeries, waarbij VWS de grootste opdrachtgever is. Het RIVM werkt in opdracht van de overheid, in het bijzonder voor het ministerie van VWS, het ministerie van Infrastructuur en Water, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken en verschillende rijksinspecties.

Daarnaast werkt het RIVM ook voor verschillende lokale, regionale, nationale en internationale overheden zoals provincies, waterschappen en gemeenten en professionals van de lokale Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Omgevingsdiensten. Internationaal wordt onder andere samengewerkt met internationale organen zoals de Europese Commissie en de Europese agentschappen en verschillende organisaties van de Verenigde Naties zoals de Wereld Gezondheid Organisatie (WHO).

De rijksopdrachtgevers hebben gezamenlijk voor onbepaalde tijd één raamovereenkomst ondertekend. Deze 'raamafspraken' tussen opdrachtgever en -nemer worden elke vier jaar geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Op dit moment komt de meeste recente versie uit 2017, waarvan in het opdrachtgevers- en eigenaarsberaad (OEB) besloten is deze vanwege corona niet in 2021, maar in 2022 te herzien. Hierin staat beschreven wat van opdrachtgevers en het RIVM verwacht wordt. Daarnaast is er ook een 'handreiking rol opdrachtgever RIVM' opgesteld door de opdrachtgevers. Dit zijn tien aandachtspunten voor de opdrachtgever. Daarbij staat de onafhankelijkheid van het RIVM centraal, de boodschap is dat de opdrachtgever gaat over het wat (vraagstelling, financiering, het type product en opleveringsmoment) van de opdracht en het RIVM het hoe (methodiek, opzet, opdracht en inhoud en eindredactie van het rapport). Ook wordt er een cursus 'Goed Opdrachtgeverschap' vanuit de directie Publieke Gezondheid (VWS) aangeboden. De afspraak uit de 'brochure sturingsafspraken' is dat gedurende een opdracht er zowel vanuit de opdrachtgeverskant als de opdrachtnemerskant wordt verwacht dat zij elkaar tijdig betrekken bij onvoorziene ontwikkelingen die invloed hebben op de uitvoering van de opdracht.

Een belangrijk sturingsmiddel voor opdrachtgevers is de planning- en controlcyclus uit de raamafspraken over het opdrachtenpakket. Dit kan gaan om één- of meerjarige opdrachten. De intentie van het RIVM en in ieder geval een deel van de opdrachtgevers is om deze opdrachten zoveel mogelijk thematisch te bundelen (breder programmeren). Gedurende het lopende jaar is het - conform de brochure sturingsafspraken - de taak van het RIVM om twee voortgangsrapportages (in het voor- en najaar) op te leveren en in het jaar daarna een jaarrapportage.

Over de afstemming en informatievoorziening zijn de opdrachtgevers grotendeels tevreden. Ten aanzien van het informatieniveau zijn er momenten van zorg geweest bij enkele opdrachtgevers. De relatie tussen de opdrachtgevers en het RIVM wordt als open genoeg ervaren om dit soort zaken aan te snijden en te bespreken. Deze zorgen zijn meestal weggenomen na verder overleg. Er zijn uiteindelijk geen grote patstellingen en er wordt altijd naar een oplossing gezocht. Het is ieders verantwoordelijkheid om elkaar tijdig te informeren en te komen tot oplossingen.

3.4. Opdrachtnemer

De opdrachtnemer is de DG RIVM. Aan de eigenaar moet de opdrachtnemer verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering en de wijze waarop zij de continuïteit van dienstverlening garandeert. Verder is de opdrachtnemer verantwoordelijk voor de voortgangsrapportages en jaarrapportage richting de eigenaar en de opdrachtgevers.

De risicoparagraaf is onderdeel van het jaarplan en worden vooraf besproken met de eigenaar. Het RIVM rapporteert over de voortgang en de risico's worden in de overleggen met de eigenaar besproken. Actuele risico's of veranderingen worden eventueel separaat besproken, waardoor de eigenaar en/of de opdrachtgevers indien nodig kunnen acteren.

De DG RIVM is tevens verantwoordelijk voor de besteding van SPR-gelden en de invulling ervan. Er zijn minimaal zes keer per jaar formele Periodieke Overleggen tussen de DG RIVM en de eigenaar (meer indien wenselijk) en één tot twee keer per jaar een Opdrachtgever Eigenaar Beraad (OEB) waarin de driehoek vertegenwoordigd is. Daarnaast is er elke week een bestuursraad binnen VWS waarin de DG RIVM participeert als agenda-lid en een bestuursraad bedrijfsvoering binnen VWS waaraan de pDG RIVM deelneemt.

Naast de voortgangsrapportages dient het RIVM driemaal per jaar een uitputtingsoverzicht aan de Rijksopdrachtgevers te verstrekken. Aan de afspraak wordt invulling gegeven door cumulatieve overzichten te verstrekken ultimo maart, augustus en oktober.

Het RIVM herkent zich in het beeld dat de onderlinge relatie met de opdrachtgevers doorgaans goed is en constructief verloopt. Ook bevestigt het RIVM dat de eigenaar de laatste jaren meer betrokken is.

3.5. Stewardshipmodel

Om te kijken of het agentschapsmodel een passend model is voor het RIVM is met de geïnterviewden ook gesproken over (de verschillen met) het zogenaamde stewardshipmodel. Dit model is in het IBO Agentschappen als alternatief voor kennisinstituten als het RIVM beschreven.

In het originele agentschapsmodel wordt uitgegaan van een principaal-agent relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierbij wordt vanuit gegaan dat beide partijen geen gelijke

belangen hebben. Ook kan er in deze situatie sprake zijn van asymmetrische informatie vanuit de opdrachtnemer. Om toch een gewenste situatie te krijgen wordt de sturing vormgegeven met contractuele afspraken.

De stewardship theorie heeft als uitgangspunt de belangencongruentie tussen beleid en uitvoering en juist geen belangentegenstelling. Binnen de stewardship theorie wordt de agent gezien als een steward die handelt in het belang van de principaal. Het gedrag van de steward is collectief omdat hij werkt volgens de doelen van de organisatie. De theorie gaat uit van een sterke relatie tussen het succes van de organisatie en de tevredenheid van de werknemer (Davis et al., 1997: 25).

Het RIVM is een kennisgestuurde organisatie, waarbij volgens het IBO een stewardshipmodel passender zou zijn. Bij een kennisgestuurde organisatie zou de kwaliteit en publieke waarde meer centraal moeten staan dan de focus op doelmatigheid. De kennis over de uit te voeren werkzaamheden concentreert zich voornamelijk bij het RIVM, daarom zou een voldoende mate van autonomie en financiële vrijheid aanwezig moeten zijn. Dit is volgens het IBO niet het geval bij het huidige agentschapsmodel. Een sterke nadruk op doelmatigheid kan het gesprek over ontwikkeling in de weg staan terwijl het in de driehoek hier juist meer over zou moeten gaan.

Tijdens de interviews is aangegeven dat er veel wordt herkend in het stewardshipmodel. Er wordt bij het bespreken van opdrachten gebruik gemaakt van elkaars kennis (informatie symmetrie), er is in grote mate onderling vertrouwen en de (lange termijn) belangen komen veelal overeen. In de sturing en inrichting van de opdrachten wordt er zo veel mogelijk overgelaten aan de uitvoerder (het RIVM), mede ondersteunt door de Wet op het RIVM. De dossiers van afgelopen jaren, zoals stikstof en corona, hebben dit ook afgedwongen. Het knelpunt over de financiële vrijheid en (de beperking op) het creëren van publieke waarde in relatie tot de doelmatigheid wordt wel herkend. Zo liggen de budgetten bijvoorbeeld bij de opdrachtgevers (dit geldt ook in het stewardship model). Als de budgetten hier niet voldoende zijn kan het RIVM niet uitvoeren wat noodzakelijk is voor de publieke waarde creatie. Het is ook onzeker of de plannen van het RIVM overeenkomen met de doelen en wensen van de opdrachtgever en daardoor minder snel bereid is hiervoor financiering vrij te geven. Omdat een agentschap geen financiële activa en beperkt voorzieningen kan treffen is het ook minder eenvoudig om grote vraagstukken te kunnen uitvoeren zonder eenmalige financiering te organiseren. Het knelpunt over de financiële vrijheid komt in paragraaf 5.1 nader aan de orde.

Alternatieven

Naast het agentschapsmodel of stewardshipmodel zou het RIVM ook als een beleidsonderdeel of zbo kunnen fungeren. Omdat dit niet aan de orde is wordt hieronder kort beschreven wat deze twee alternatieven zouden kunnen betekenen voor het RIVM.

Een zbo heeft een sterkere onafhankelijkheid van het ministerie en biedt meer financiële vrijheid. Het is vervolgens de vraag of deze twee kenmerken zal zorgen voor een betere situatie voor het RIVM. Het RIVM heeft bewezen met de grote vraagstukken rondom stikstof en corona dat een

onafhankelijke status belangrijk is, waarbij het met de adviezen en rapporten een directe link heeft met de volksgezondheid en het milieu. Het agentschapsmodel is wat dat betreft een goede match, aangezien er hierbij – anders dan bij een zbo – sprake is van ministeriële verantwoordelijkheid. Ook is er een duidelijke rolverdeling tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer en wordt deze zakelijke scheiding niet per se als blokkade ervaren binnen de driehoek.

Als beleidsonderdeel is deze scheiding een stuk minder vanzelfsprekend en minder goed afdwingbaar, ook met een Wet op het RIVM. Het risico van (de beeldvorming van) te veel bemoeienis van beleid met uitvoering ligt daarbij op de loer.

3.6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk is de eerste onderzoeksvraag behandeld: *is de governance optimaal ingericht om de doelstellingen van het RIVM te kunnen realiseren?* Er zijn enkele onderdelen van de governance beschreven die leiden tot een conclusie.

Sturing

De terugkoppeling uit de interviews ondersteunt het beeld dat de governance goed is ingeregeld conform de Regeling agentschappen (RA). Ook zijn er overleggen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers opgezet en komen partijen bij elkaar als er acute zaken spelen. Het fundament staat dus als het ware, maar dit betekent niet dat er geen knelpunten zijn in de werking ervan. Wat opvalt is dat er veel documenten zijn die de afspraken onderling bepalen. Deze zijn in beginsel allemaal complementair, maar zijn niet allemaal even recent en hebben verschillende looptijden. Tijdens de interviews is aangegeven dat het voor de betreffende persoon helder is wat de status is van een document en welke documenten bepalend zijn. Omdat er veel opdrachtgevers en andere belanghebbenden zijn is het bij overdracht en voor nieuwe medewerkers misschien niet altijd overzichtelijk.

Aanbeveling 1: Onderzoek of de documenten die de afspraken en rollen onderling beschrijven gebundeld kunnen worden en periodiek en/of simultaan geactualiseerd kunnen worden.

Relatie in de driehoek

De conclusie na het bespreken van het stewardshipmodel is dat in de driehoek veel van dit model wordt herkend in de governance. Er is onderling vertrouwen en er zijn veelal gezamenlijke (lange termijn) belangen waarbij de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM niet in het geding is, mede door de Wet op het RIVM. Echter, doordat het budget bij de opdrachtgever ligt is de uitvoering van de opdrachten niet per se conform het stewardshipmodel, waarbij er meer financiële vrijheid is en minder controle door de opdrachtgever op deze gelden. Nu is het budget veelal leidend voor de keuzes in de uitvoering.

Anderzijds is in de gesprekken naar voren gekomen dat een sterk punt van het agentschapsmodel is een sterke scheidslijn tussen opdrachtgever en –nemer bij het bepalen van de WAT vraag (door

opdrachtgever) en de HOE vraag (door opdrachtnemer). Het zorgt ervoor dat de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn en het oordeel van eigenaar, opdrachtgever en –nemer is niet dat dit zorgt voor bestuurlijke druk en werkt het eerder positief.

Beantwoording deelvraag

Met het huidige sturingsmodel is het dus de vraag of dit een optimale situatie oplevert. Een simpel ja of nee is hier niet te geven. Naast de beschreven modellen en alternatieven is ook in een interview naar voren gekomen dat voor welk model je ook kiest, aan ieder model zitten haken en ogen. Het gaat erom welke haken en ogen je bereid bent te accepteren en welke uitdagingen je bereid bent aan te gaan. Gemak en snelheid voor de een gaat wellicht ten koste van de taken en rollen van een andere belanghebbende. Het antwoord op de vraag is dat op dit moment sprake is van een soort Pareto efficiency, waarbij het model zo is ingericht dat het voor alle partijen de minste frictie oplevert. De verdere implementatie van het IBO zal uitwijzen of er voor alle of slechts een deel van de partijen een verbetering volgt in bijvoorbeeld de financiële vrijheid. Het huidige opdrachtenpakket bepaalt op dit moment grotendeels wat er uitgevoerd kan worden door het RIVM, waardoor er nu onvoldoende ruimte gevoeld wordt om te kunnen investeren in de vragen van morgen.

4. Financieel beheer en Bekostiging

In dit hoofdstuk zal de tweede onderzoeksvraag beantwoord worden:

Hoe is het financieel beheer ingericht op de governance?

Deze deelvraag wordt in drie elementen gedeeld: het financieel beheer, de uitwerking ervan in de tarieven en tot slot de bekostiging. Hierbij wordt het financieel beheer als fundament beschouwd, waarop de kostendekkende tarieven kunnen worden samengesteld. Vervolgens wordt de dienstverlening van het RIVM bekostigd. In dit hoofdstuk worden deze stappen en eventuele knelpunten, risico's, oplossingen en aanbevelingen beschreven.

4.1. Financieel beheer en rechtmatigheid

Deze paragraaf beschrijft het financieel beheer van het RIVM. De rapporten van de ADR worden als kapstok gebruikt voor het beschrijven van het beheer en de ramingen. Daarnaast wordt het activabeheer van het RIVM kort beschouwd. In paragraaf 2.4 is aangegeven dat het RIVM geen hoge activapost op de balans heeft, terwijl het hebben van activa en het kunnen spreiden van deze kosten een sterk punt is van het agentschapsmodel.

Financieel beheer en de financiële functie

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van het RIVM is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Binnen het RIVM is de stafeenheid Finance, Compliance & Control (FCC) primair verantwoordelijk voor het financieel beheer. Als onderdeel van de centrale bedrijfsvoeringorganisatie valt de afdeling FCC onder de pDG van het RIVM. De afgelopen jaren heeft het RIVM een getrouwbeeldverklaring bij de jaarrekening gekregen van de Auditdienst Rijk (ADR).

In 2020 zijn er veel verbeteringen doorgevoerd die in 2019 als kwetsbaar werden gezien in het beheer en de financiële functie. Over 2020 constateert de ADR dat de controlfunctie binnen het RIVM verbeterd is en is de bemensing op peil gebracht. Ook is er verbetering gerealiseerd op het gebied van inkopen. Verder was 2020 natuurlijk ook een ander jaar dan andere: het RIVM trad in de coronacrisis eenmalig op als kassier, een niet passende taak voor een batenlastendienst. Het RIVM verrichtte betalingen aan GGD'en en pandemielabs in opdracht van VWS. Het aantal uitgevoerde testen wordt aangeleverd via het systeem CoronIT. De betrouwbaarheid van dit systeem is door VWS nog niet vastgesteld, waardoor de uitgekeerde betalingen als onzekerheid zijn meegenomen in het oordeel over de rechtmatigheid in de bedrijfsvoering paragraaf VWS als onderdeel van het jaarverslag VWS 2020.

Ramingen

Uit onderzoek van de ADR blijkt dat de ramingen in de kwartaalrapportages sterk afwijken in vergelijking met de gerealiseerde cijfers. Gebleken is ook dat aanvullende controles op de invoer van stamgegevens van projecten in de financiële administratie niet plaatsvindt. Zodoende kan het

voorkomen dat een project is afgerekend, terwijl het project meerjarig was of andersom, met een mogelijk onjuiste presentatie van de resultaten tot gevolg. Om de ramingen beter te kunnen bepalen en bewaken vindt vanaf 2021 een extra halfjaarafsluiting plaats.

Activabeheer

Het RIVM heeft veel labs, terwijl de waarde van de activa en de afschrijvingskosten relatief laag zijn. Een reden is de verhuizing, waarbij gekozen is geen majeure investeringen te doen die beter bij de verhuizing gedaan kunnen worden. Een doelmatige keuze, waarbij de kwaliteit van de dienstverlening leidend is. Echter, in tabel 4 (bijlage 2) is te zien dat de waarde van de afschrijvingen al jarenlang op een relatief laag niveau ligt. Ook staat er tegenover de activa geen lening bij het ministerie van Financiën (FIN). Dit roept de vraag op hoe (een deel van) de investeringen gefinancierd en geadmistreerd worden. Tijdens de studie is vernomen dat een groot deel van de investeringen dusdanig specialistisch is en de looptijd van de betreffende opdracht vaak onzeker is, dat deze in een voorkomend geval worden gekoppeld aan de looptijd van een opdracht. Dit betekent in de praktijk dat het vaak wordt gezien als vlottende activa. Het is de vraag of het hiermee op de juiste manier gewaardeerd wordt. Hiermee is het risico dat het RIVM achterblijft met een investering die ze niet elders of opnieuw kunnen inzetten afgedekt. Een ander argument dat is genoemd is dat voor sommige opdrachten er bij de opdrachtgevers eenmalig budget beschikbaar is. Het is dan ook in het belang om de (afschrijvings)kosten in een keer te betalen. Immers, het is doorgaans minder eenvoudig om dit budget over meerdere jaren te verdelen of door te schuiven. Hier komt het verschil tussen een kas-verplichtingenadministratie en een baten-lastenadministratie in beeld. Een voordeel van de baten-lastenadministratie is juist het uitsmeren van de kosten over de jaren en een zogenaamd zaagtand verloop in de kosten (het ene jaar hoge kosten en de jaren erop lager) voor de opdrachtgever wordt voorkomen. Het belang van dit voordeel uit zich doordat het een instellingsvoorwaarde van een batenlasten-agentschap is. Hoe frequent deze methodiek van administreren bij het RIVM voorkomt is niet achterhaald. De lage activastand en het ontbreken van een lening voor de activa doet vermoeden dat het geen incidenten zijn. De waardering van de investeringen zal nader onderzocht moeten worden.

4.2. Kostprijsmodel en tarieven

In deze paragraaf wordt gekeken hoe het financieel beheer doorwerkt in het kostprijsmodel en de tarieven. Recentelijk is hier onderzoek naar gedaan door PricewaterhouseCoopers (PwC). De aanleiding van dit onderzoek was dat er knelpunten naar boven waren gekomen en zich negatieve bedrijfsresultaten op bepaalde interne onderdelen van het RIVM voordeden.

Kostprijsmodel in het kort

Op dit moment werkt het RIVM met twee soorten tarieven. Het grootste deel van de kosten wordt toegewezen aan de opdrachtgevers door per opdracht de totale kosten te berekenen en dit gebeurt door de uurtarieven te vermenigvuldigen met het uurtarief ($p \times q$). Deze uurtarieven worden ook gebruikt voor losse of aanvullende opdrachten. Daarnaast is er een tarief voor het in stand houden van de specifieke infrastructuur van het RIVM. Dit betreft de zogenaamde Basisfinanciering

Essentiële Infrastructuur (BEI). Dit resulteert in een vast bedrag voor het gehele jaar per programma. De BEI is in 2015 ingevoerd, tegelijkertijd met de aanbeveling in de doorlichting 2014 om oplossingen te vinden door onderdekking op onder andere labwerkzaamheden (bijlage 3, aanbeveling 5).

De tarieven (inclusief SPR) worden in een zogenoemde klankbordgroep voorbesproken, alvorens deze naar het OEB gaan. De eigenaar stelt - na de opdrachtgevers gehoord te hebben - de tarieven vast. Uit de interviews blijkt dat er de afgelopen tijd weinig bestuurlijke druk wordt ervaren bij het bespreken van de tarieven tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Dit is niet altijd het geval geweest en het is van de laatste jaren dat elkaars rol meer wordt gerespecteerd. Bij het bespreken van de tarieven wordt er bijvoorbeeld vanuit gegaan dat de eigenaar en de ondersteuning van de eigenaar hier goed naar heeft gekeken.

Knelpunt: onderdekking

Een van de besproken knelpunten betreft de zogenoemde normdeclarabiliteit. Dit is het percentage uren dat wordt besteed aan de opdrachten van het totaal aantal beschikbare uren. Dit blijkt met name niet haalbaar bij het domein Milieu en Veiligheid (M&V). Hier is vooral de grotere variatie in opdrachten debet aan. Een gevolg hiervan is dat vooraf minder goed is in te schatten hoeveel uren er gedurende het jaar kunnen worden besteed aan de opdrachten. Het tijdschrijven wordt hierbij vooral als verantwoordingsmiddel gebruikt en niet als leerinstrument, waardoor je voor nieuwe (vergelijkbare) opdrachten niet eenvoudig kan nagaan hoeveel inzet dit vergt. Daarnaast leveren veel (losse) opdrachten verliesuren op door de afstemming met de opdrachtgever en het opstellen en aanpassen van de offertes. De andere domeinen hebben te maken met grotere en meer stabiele opdrachten en hebben minder last van deze knelpunten.

In 2021 heeft PwC een onderzoek gedaan naar de financieringsstructuur van het RIVM. Binnen het huidige model zijn een aantal specifieke knelpunten voor het RIVM naar boven gekomen, waaronder de interne doorbelasting en het niet volledig opnemen van alle kosten in de tarieven. Hierdoor zijn op bepaalde interne onderdelen negatieve bedrijfsresultaten geboekt. De adviezen uit het rapport moeten het RIVM helpen om volledig kostendekkend te kunnen werken. Daarbij is gekeken aan welke knoppen RIVM kan draaien om alle kosten in rekening te brengen en ruimte te creëren voor benodigde flexibiliteit. Het RIVM werkt momenteel aan enkele oplossingsrichtingen die buiten deze doorlichting worden gelaten. Een belangrijke aanbeveling uit het rapport is dus om er voor te zorgen dat je alle kosten (lees: uren) opneemt in je opdrachten, zoals hierboven ook al is aangehaald.

4.3. Bekostiging

In deze paragraaf worden de effecten van het kostprijsmodel op de bekostiging, oftewel de financiering van het RIVM, beschreven. De bekostiging vindt plaats op basis van de tarieven. Volgens artikel 14 van RA ontvangen agentschappen "bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten", waarbij de te ontvangen bijdragen gekoppeld zijn aan de geleverde

prestaties. Het RIVM onderbouwt dan ook alle offertes voor dienstverlening $p \times q$. Bij EU-opdrachten vindt bijzondere bekostiging plaats door middel van cofinanciering. Zoals eerder benoemd fungeert de eigenaar als opdrachtgever voor de SPR. Dit geldt ook voor de cofinanciering van internationale projecten. In de bekostiging zijn er enkele knelpunten die tijdens de interviews naar voren kwamen, een te laag budget bij de opdrachtgever, meerjarige opdrachten en gedeelde opdrachten.

Knelpunt 1: Budget

Aansluitend op de governance is er qua rapportages en financiële inzichten bij de opdrachtgevers en eigenaar geen behoefte aan meer of andere informatie. Dit betekent niet dat er geen knelpunten zijn in de bekostiging. Een stijgend tarief betekent in de praktijk vaak een te laag budget bij de opdrachtgever om alle gewenste opdrachten uit te vragen. Er is vaak begrip voor de tarieven en de onderbouwing, echter zijn de budgetten inclusief de loon- en prijscompensatie bij de opdrachtgevendende directies niet altijd afdoende om de opdrachten volledig te kunnen bekostigen. In de praktijk resulteert dit in een lager pakket dat afgenomen wordt (een lagere q) of het RIVM kiest ervoor de opdracht uit te voeren onder kostprijs (een lagere $p \times q$). Dit speelt met name bij de losse opdrachten bij M&V en minder bij de stabiele opdrachten bij de overige domeinen.

Knelpunt 2: Meerjarige opdrachten

Tijdens het vormen van de opdrachten rond corona is er ook nog een ander knelpunt aan het licht gekomen. Veel onderzoek en opdrachten die het RIVM uitvoert zijn meerjarig. Dit betekent echter niet dat er meerjarig financiering is geregeld. In de praktijk heeft dit geresulteerd in (in)formele toezeggingen vanuit de opdrachtgever, waarna het RIVM de opdracht heeft aangenomen en hier bijvoorbeeld (tijdelijk) personeel voor heeft aangenomen. Uiteindelijk is nog niet voor alle opdrachten financiering geregeld en kan er een financieel knelpunt ontstaan. Overigens heeft ook hier interventie vanuit de eigenaar plaatsgevonden. Echter, omdat er geen besluitvorming is geweest door de politiek is een meerjarige financiële dekking niet gelukt.

Uit de gesprekken met EZK is gebleken dat er voor deze opdrachtgever meerjarige opdrachten zijn, terwijl er niet altijd een meerjarig budget tegenover staat. Omdat het RIVM jaarlijks de tarieven bepaalt (en deze dus kan wijzigen) is het overigens ook bij meerjarig budget bij de opdrachtgever onzeker of dit voor een volgend jaar voldoende is. De aanstaande verhuizing van het RIVM en de stijging in de tarieven illustreert deze fluctuatie in de tarieven. Dit versterkt de financiële onzekerheid bij meerjarige opdrachten.

Knelpunt 3: Verschillende opdrachtgevers

Een aanvullend knelpunt uit de interviews is ook dat opdrachten/aandachtsgebieden schuiven tussen departementen, waarbij de budgetten niet altijd volledig meeverhuizen. Ook kan er bij verschillende directies of departementen sprake zijn van overlap met niet altijd dezelfde belangen of zelfs tegenstrijdige belangen. Dit kan zorgen voor frictie in de opdrachtformulering en – verlening vanuit het RIVM.

4.4. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk stond deelvraag 2 - Hoe is het financieel beheer ingericht op de governance? - centraal. Oftewel, sluit het financieel beheer goed aan op de governance? Zoals uit de gesprekken blijkt, ondersteund door rapporten van de ADR, is het financieel beheer steeds beter op orde. De positieve tendens in het financieel beheer wordt herkend bij de geïnterviewden. Het rapport van PwC geeft inzicht in enkele knelpunten die via enkele oplossingsrichtingen verder opgepakt wordt door het RIVM. Een algemene conclusie is dat het financieel beheer goed is ingericht. Er zijn wel enkele verbeterpunten.

Onderdekking

Een opvallend en in beginsel snel op te lossen knelpunt is het aangaan van opdrachten zonder volledige dekking van de kosten. Het RIVM zal stappen zetten om te voorkomen dat dit nog langer voor kan komen en zal hierin als opdrachtnemer meer stelling innemen tegen te lage vergoedingen vanuit de opdrachtgever. Dit moet meer zichtbaar worden vanaf 2022. Om dit proces te volgen is er een volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2: Ontwikkel een methode om de onder- (maar ook over)dekking in de individuele opdrachten tijdig te kunnen signaleren.

Om te voorkomen dat het RIVM opdrachten uitvoert zonder (voldoende) bekostiging is er de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3: Zorg voor een financiële toezegging door de opdrachtgever bij het afsluiten van nieuwe (meerjarige) opdrachten. Het is aan de eigenaar om met de opdrachtnemer (het RIVM) een keuze te maken de opdracht niet uit te voeren als de financiering niet geregeld kan worden door de opdrachtgever.

Bekostiging

In de bekostiging is er dus nog wel winst te behalen. Het lijkt in het agentschapsmodel een vaak terugkerend knelpunt en het is de vraag of aanbeveling 3 duurzaam is. De gemene deler van de beschreven knelpunten in paragraaf 4.4 over de bekostiging is financieel van aard. Er is onvoldoende budget bij de opdrachtgever(s), er zijn opdrachten meerjarig of betreft het verschillende opdrachtgevers of verschuiven de opdrachten tussen de departementen. Hoe kan deze angel eruit worden gehaald? Meer werken met meerjarige opdrachten en bouwstenen in plaats van volledig uitgewerkte opdrachten en zorgen voor kostendekkende opdrachten zijn gehoorde en voorgestelde oplossingen. Het stewardshipmodel ondersteunt deze gedachte voor het meer loslaten door de opdrachtgever, echter het budget (dat bij de opdrachtgevers ligt) is veelal nog bepalend voor de keuzes en kan de gedachte van het stewardshipmodel hierdoor tegenwerken.

Zou binnen het agentschapsmodel niet een stap verder gezet kunnen worden? Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 4: Onderzoek de effecten van centraal opdrachtgeverschap met centrale bekostiging.

Dit is een vergaande, maar wellicht duurzame verandering in het huidige financieringsmodel. Je werkt hierbij toe naar een centraal opdrachtgever die tevens budgethouder is.

Hierbij is een ontvlechting van de dienstverlening en een nieuwe set aan (spel)regels een vereiste. Het gaat hier om de dienstverlening die stabiel is en meerjarig goed in te schatten is. Losse opdrachten die hier niet aan voldoen kunnen nog via decentrale budgetten gefinancierd worden door de opdrachtgevers bij de verschillende departementen en daarbuiten.

Gezien de impact is nader onderzoek een vereiste. Ook kan blijken dat je elementen uit het nadere onderzoek kan overnemen en niet het gehele pakket. Deze opdracht voor ander onderzoek aan het RIVM zal via de eigenaar moeten lopen.

Voordelen

Om bestuurlijke rust te creëren werk je bijvoorbeeld met een deel vooraf afgesproken indexaties. Ook bepaal je hoe je omgaat met extra opdrachten en een aanvullende budgetoverheveling hiervoor vanuit het betreffende departement. Voor het stoppen van opdrachten zullen ook spelregels gemaakt moeten worden. Bijvoorbeeld, budgetten vloeien enkel terug op moment dat een ander instituut of beleidsonderdeel een deel van het werk van het RIVM overneemt. Werkzaamheden die verdwijnen zorgen in beginsel niet voor het terugvloeien van budgetten. Immers, je hoeft geen budget terug te geven voor werk dat niet (meer) bestaat.

Met deze constructie los je de financiële knelpunten met de losse opdrachtgevers meerjarig op. Ook is het makkelijker om tekorten en overschotten in opdrachten binnen de centrale financiering op te lossen. Verhuizingen van beleidsonderdelen tussen ministeries leiden dan ook niet langer tot financiële knelpunten.

Daarnaast is het voor de opdrachtgever eenvoudiger om minder naar de kosten en doelmatigheid te kijken (een onderwerp voor de eigenaar en opdrachtnemer), maar nog meer naar de doeltreffendheid en kwaliteit van de dienstverlening. Je werkt hiermee meer toe naar het stewardshipmodel.

Nadelen

Echter, de centraal opdrachtgever heeft in beginsel wel enkele bekende knelpunten (loon en prijsbijstelling versus tariefstijging) en deze zullen extra groot zijn in absolute waarden. Het voordeel is dat je dit met enkel de centraal opdrachtgever moet bespreken en oplossen. Een risico voor de budgethouder is dat bij taakstellingen deze zwaar mee kunnen tellen.

Kostprijsmodel

Voor het kostprijsmodel biedt het rapport van PwC goede aanknopingspunten voor het RIVM om die te verbeteren, zoals het borgen dat alle kosten zijn opgenomen in de tarieven en te kijken hoe tegenvallers op te kunnen vangen. Een aanvulling hierop betreft het schrijven van uren. Het is nu vooral een verantwoordingsmiddel en minder geschikt om te gebruiken als leerinstrument voor bijvoorbeeld toekomstige opdrachten.

Aanbeveling 5: Onderzoek of de informatie uit het urenstelsel ook benut kan worden als leerinstrument.

Ten aanzien van het kostprijsmodel ligt de kennis hiervoor bij een klein aantal werknemers binnen het RIVM en is de opbouw ervan niet volledig gedocumenteerd. Tevens is de roep om meer transparantie rond te tarieven ook aangekaart in het door het RIVM opgestelde ontwikkelplan, waarin is aangegeven dat na jaren van indexatie (voortbordurend op de bestaande tarieven) een 'nieuwe' opbouw van de tarieven opportuun is (ontwikkelplan RIVM 2020). Dit ook met het oog op toegenomen kosten, onder andere op het gebied van IV, AVG, beveiliging en de transitie naar de nieuwbouw, die waarschijnlijk op korte termijn zullen leiden tot tariefsverhoging, waarbij transparantie richting opdrachtgevers een vereiste is.

Aanbeveling 6: Documenteer de opbouw van de tarieven en de totstandkoming ervan (het kostprijsmodel).

Activabeheer

Tot slot verdient het de aanbeveling om alle activa die meerjarig meegaan te activeren (en te financieren middels een lening bij FIN) en middels afschrijvingskosten in rekening te brengen. Om de onzekerheid van de continuering in te dekken zal in de opdrachten een passage moeten worden opgenomen.

Aanbeveling 7: Neem in de opdrachtverlening en/of meerjarenafspraken/anderszins een passage op dat bij vroegtijdig stoppen van een opdracht, waarbij investeringen zijn gedaan door het RIVM, deze versneld worden afgeschreven en in rekening gebracht bij de opdrachtgever, inclusief de rentekosten. Uitzondering hierbij is het herinzetten van het activum bij andere opdrachten.

Aanvullend is het ontwikkelen van een meerjaren-investeringsplan (MJIP), welke jaarlijks wordt geactualiseerd. Dit zal helpen het materieelbeheer verder te verbeteren.

5. Doelmatigheid en Publieke Waarde

In dit hoofdstuk zullen de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden:

- *Hoe wordt de doelmatigheid binnen het financieel beheer geborgd?*
- *Op welke wijze draagt het agentschapsmodel bij aan het creëren van publieke waarde en hoe kan dit verder worden vergroot?*

Het doel van deze deelvragen is om te toetsen hoe de doelmatigheid is opgenomen in de bedrijfsvoering, maar ook of dit van invloed is op het creëren van publieke waarde. Dit laatste is naar voren gekomen in het IBO Agentschappen en is daarmee onderdeel geworden van deze doorlichting. Hierbij zal worden getoetst in hoeverre de doelmatigheid de werkzaamheden in het verleden, nu en in de toekomst de doeltreffendheid, innovatie en continuïteit beïnvloeden. Ook wordt hierbij gekeken hoe de zogenaamde brandweerfunctie is ingeregeld, zoals in de vorige doorlichting is benoemd (onder aanbeveling 5) en tevens de laatste onderzoeksvraag is van deze doorlichting.

5.1. Doelmatigheid

De doelmatigheid wordt op verschillende manieren zichtbaar voor het RIVM. Doelmatigheid kan worden vertaald als een hogere kwaliteit kunnen leveren tegen dezelfde kosten of met lagere kosten dezelfde kwaliteit. Oftewel, een stijgende kwaliteit of dalende tarieven of een mix. Voor een koekjesfabriek in een wereld zonder inflatie is dit het beste meetbaar. Dit is voor een kennisinstituut als het RIVM lastig te vergelijken. Toch wordt hieronder aangetoond dat het RIVM een doelmatige bedrijfsvoering voert. Echter, doordat een deel van het werk van het RIVM betekent dat ze moeten klaarstaan voor calamiteiten, zullen ze in het licht van het agentschapmodel niet per definitie doelmatig zijn. De beschreven vormen van doelmatigheid (en wat dit in de weg staat) volgen uit de interviews en bestudeerde documenten. Hieronder worden allereerst de meetbare doelmatigheidsindicatoren beschreven. Daarnaast wordt de kwaliteit van de dienstverlening; de kennisbasis; de brandweerfunctie; de scope van de opdrachten en tot slot de taakstellingen beschreven.

Doelmatigheidsindicatoren

Het RIVM rapporteert middels enkele indicatoren de doelmatigheid conform de rijksbegrotingsvoorschriften (waaronder model 1.35) en heeft hiermee gehoor gegeven aan aanbeveling 3 uit de vorige doorlichting. Het gaat hier om de tarieven, FTE, declarabiliteit, percentage facturen betaald binnen 30 dagen, ziekteverzuim, overhead en externe inhuur.

Het gewogen tarief is in de eerste jaren van het RIVM als agentschap redelijk stabiel gebleven (tabel 7, bijlage 2). Hieronder is in tabel 2 de ontwikkeling van de afgelopen vijf jaar opgenomen.

Omschrijving	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Gewogen uurtarief in € / uur	104	105	105	108	113	118
- Labopslag in € / uur						
- Basisfinanciering Essentiele Infrastructuur (BEI) in € mln.	17,9	18,2	19,3	19,7	20,4	20,9
index gewogen uurtarief (basis = 2003)	96	97	97	99	104	109
index gewogen uurtarief (basis = 2015)	100	101	101	104	109	113
index BEI (basis = 2015)	100	102	108	110	114	117

Tabel 2: tariefsontwikkeling RIVM

De laatste jaren zijn de tarieven met ongeveer 4 procentpunt gestegen. Het verwachte tarief na verhuizing volgt ongeveer dezelfde trend, terwijl er met name voor de BEI-tarieven een forse stijging is na de verhuizing. Dit komt door de hogere kosten voor labs en huisvesting, die dit tarief grotendeels bepalen. Ook is hier een veranderend speelveld met steeds strengere (WHO) eisen debet aan. Het is niet eenvoudig te stellen of de trend laat zien dat het RIVM doelmatiger is gaan werken. Het dienstverleningspakket is niet gelijk gebleven en of de kwaliteit is meegestegen (of meer dan dat) kan niet worden achterhaald.

In tabel 3 zijn enkele doelmatigheidsindicatoren onder elkaar gezet.

Omschrijving		2015	2016	2017	2018	2019	2020
FTE overhead als % totaal aantal FTE	norm 20%	17,3%	16,8%	17,7%	19,1%	18,0%	17,0%
Declarabiliteit % primair proces	norm 65%	63,7%	64,2%	64,8%	64,4%	65,2%	67,4%
Ziekteverzuim	norm 2,8%	3,4%	4,0%	4,1%	4,0%	4,1%	3,7%
Externe inhuur als % van totale personele kosten	norm 10%	8,1%	7,3%	10,9%	11,4%	10,0%	10,9%
Facturen betaald binnen 30 dagen	norm 95%	93,4%	93,4%	94,2%	92,7%	94,1%	94,0%

Tabel 3: doelmatigheidsindicatoren

Hier valt vooral op dat de extra corona opdrachten hebben gezorgd voor een hogere declarabiliteit, maar ook een lager percentage overhead. Dit betekent dat met name de directe kosten zijn gestegen en/of dat de indirecte kosten minder hard zijn (mee)gestegen. De verwachting is dat deze trend in 2021 nog beter zichtbaar is, omdat in dat jaar een volledig "coronajaar" is gedraaid. Doordat er extra personeel grotendeels is aangetrokken op basis van een tijdelijk contract is het percentage externe inhuur niet sterker gestegen.

Ondanks de hoge productiviteit is het ziekteverzuim (nog) niet sterk gestegen, waarbij de trend in 2021 stijgende is. Je zou hieruit kunnen concluderen dat de extra productiviteit niet heeft geleid tot uitval. Anders gezegd, een hogere declarabiliteit kan ook duiden op het niet opnemen van verlof. Het is dus de vraag hoe houdbaar en duurzaam deze situatie is. Het is van belang om af en

toe afstand te nemen van het werk. Dit wordt geregeld geagendeerd in de overleggen tussen eigenaar en opdrachtnemer.

Kwaliteit dienstverlening

Voor de opdrachten en programma's zijn er minder tastbare kengetallen en/of kpi's. Vandaar ook dat het op basis van de tariefsontwikkeling lastig is een oordeel te vellen over de doelmatigheid. Vanuit enkele opdrachtgevers is aangegeven dat hier in beginsel ook geen behoefte aan is. Wel worden de opdrachten van het RIVM getoetst op wetenschappelijke waarde. Dit gebeurt onder andere door audits. Eén keer per jaar worden de programma's beoordeeld, waarbij wordt ingegaan op de samenwerking en hoe het eindproduct er (tot dan toe) uit ziet, inclusief kwaliteitscijfer. De kwaliteitsbeoordelingen zijn over het algemeen positief. Als er knelpunten zijn, gaan deze met name over communicatie en wat er voor de tijd en het geld gedaan kan worden. Op basis van de beoordelingsformulieren wordt de kwaliteit als zeer hoog beoordeeld. De wetenschappelijke waarde in combinatie met de kwaliteitsbeoordelingen zou een beeld moeten kunnen vormen van de kwaliteit van de dienstverlening. Of dit voor alle opdrachten mogelijk is zal moeten worden beoordeeld.

(On)doelmatigheid?

De tariefontwikkeling, de doelmatigheidsindicatoren en de kwaliteit van de dienstverlening geven in beginsel een handvat om de doelmatigheid te kunnen beoordelen. Voor het RIVM zijn er werkzaamheden en taken die dit niet per se bevorderen. Dit uit zich in het klaarstaan voor calamiteiten en toekomstige vraagstukken. Hieronder worden enkele elementen beschreven die tijdens de interviews zijn besproken die de doelmatigheid (op termijn) beïnvloeden. Dit betreft de kennisbasis, de brandweerfunctie, de opdrachtformulering en de taakstellingen.

Kennisbasis

In de interviews is aangegeven dat het RIVM te veel de nadruk heeft gelegd op actuele onderwerpen en opdrachten. Het agentschapsmodel gaat uit van kostendekkende opdrachten. Innovatie en ontwikkeling waarbij de kosten voor de nog onzekere baten uit gaan, verhouden zich daar moeilijker mee, zeker als daarbij nog geen concrete producten in beeld zijn. Enerzijds levert dit een ogenschijnlijke doelmatigheid op, doordat er meer tijd en kennis wordt gestoken in actuele problematiek. De keerzijde is dat er bij nieuwe vraagstukken kan worden begonnen met een kennisachterstand, omdat er voor nieuwe vraagstukken niet de juiste kennis in huis is. Het gaat vaak om specialistisch werk dat niet eenvoudig te vergaren is. Deze kennisbasis is ook een onderdeel geweest in enkele programma's, waarbij deze in een enkel geval in de afgelopen jaren is afgeschaald. De kennisbasis – zie kader hieronder - van het RIVM is hierdoor gaandeweg afgevlakt.

Kennisbasis

Het RIVM is in eigen land en internationaal erkend toonaangevend wetenschappelijk kennisinstituut. Om deze positie te behouden is het noodzakelijk de kennisbasis die ligt onder alle onderzoeken, adviezen en rapporten te versterken en ook structureel te onderhouden. Zonder kennisbasis ontstaat het risico dat het RIVM toenemend kwetsbaar is voor kritiek op onderliggende

modellen en methoden en in de advisering achter blijft lopen waardoor het RIVM op termijn niet meer als toonaangevende Rijkskennisinstelling wordt erkend. Dit maakt de Nederlandse overheid kwetsbaar, omdat zij dan onvoldoende kan bouwen op de onafhankelijke adviezen van het RIVM. Dit zorgt voor extra onrust en vermindert draagvlak voor en effect van beleid.

Het belang van de kennisbasis – en het vergroten ervan - wordt door alle partijen in de interviews onderschreven.

Brandweerfunctie

Een deel van het werk van het RIVM is klaarstaan voor acute vraagstukken. Dit kan worden vertaald als een brandweerfunctie, zoals ook in de laatste aanbeveling uit de vorige doorlichting is geadviseerd. De laboratoria zijn cruciaal voor de calamiteitenfunctie van het RIVM. Het gaat daarbij om incidenten met chemische, biologische of radiologische/nucleaire stoffen (CBRN), uitbraken van infectieziekten bij de mens (als gevolg van humane ziekteverwekkers, zoönose, en ziekteverwekkers in voedsel of het milieu), en om incidenten met geneesmiddelen en medische hulpmiddelen. Met de brandweerfunctie, welke onderdeel is van het opdrachtenpakket, onderscheidt het RIVM zich van de academische instituten door een focus op de publieke gezondheid. Waar de kennisbasis vooral gaat over de langere termijn en toekomstige vraagstukken, gaat de brandweerfunctie over het klaarstaan bij acute problematiek.

Het is niet altijd bekend wanneer de kennis en expertise moet worden ingezet en in welke mate. Zoals in de inleiding van deze paragraaf al is aangegeven past dit in beginsel niet in een model met een grote focus op doelmatigheid. Is het hebben van een brandweer ondoelmatig? Zolang er nooit brand is zou je zeggen van wel. Een groot deel van het werk van het RIVM is het vervullen van een brandweerfunctie voor bekende calamiteiten en klaar te staan als het nodig is. Tezamen met een steviger fundament middel van de kennisbasis oogt dit in beginsel als ondoelmatig. Immers, het klaarstaan brengt kosten met zich mee zonder aanwijsbaar doel. Het is echter ook een onmisbare taak van een kennisinstituut als het RIVM, ondanks dat dit in het agentschapsmodel met een focus op (meetbare) doelmatigheid minder passend is.

Scope van de opdrachten

Door als agentschap te werken met een heldere output en een p x q financiering wordt inzicht gegeven in de totstandkoming van de opdrachten. Op dit moment is er veelal sprake van een nauwe formulering van opdrachten, vaak in afstemming met de opdrachtgever. Echter, niet alles is te voorzien binnen een opdracht. Met een op detail dichtgetimmerd programma kan doelmatigheid tegengaan werken. Bij elke scopewijziging zal het contract opengebroken moeten worden (additionele offertes et cetera). Het gebruik van bouwstenen, zoals opdrachtgever EZK prefereert en meer onderling vertrouwen, zoals in het stewardshipmodel, geven wellicht betere en doelmatigere resultaten voor de middellange termijn. In aanbeveling 4 komen deze elementen ook terug.

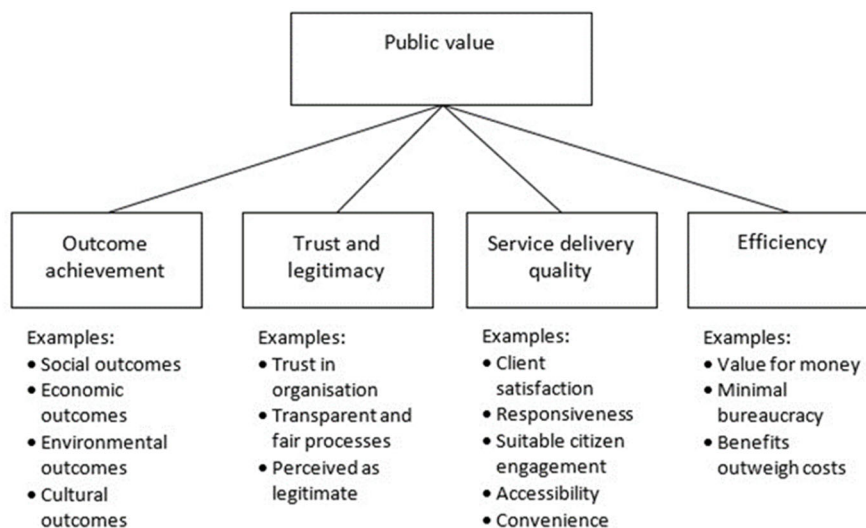
Taakstellingen

Tot slot zijn er de afgelopen jaren ook taakstellingen doorgevoerd. Het normpercentage overhead ad 20% is hier een gevolg van, alsmede een maximale inhuur van 10%. Ook is er taakstelling op de kennisinfrastructuur (via de SPR) doorgevoerd. Hierdoor is ook in de SPR veelal gekozen voor bestaande vraagstukken en minder voor de toekomstige knelpunten.

Een beoogde taakstelling hangt samen met de verhuizing. Het RIVM wordt met de verhuizing geconfronteerd met hogere kosten, onder andere door de eerder aangehaalde WHO-eisen voor de labs. Zoals in de driehoek is afgesproken worden deze hogere kosten via de tarieven in rekening gebracht bij de opdrachtgevers, terwijl in 2019 met de eigenaar was afgesproken dat de nieuwe huisvesting niet tot een tariefsverhoging zou leiden. Op dat moment waren alle veranderingen nog niet in beeld. Er is niet achterhaald hoe de verhuizing zich verhoudt tot een hogere kwaliteit en in hoeverre hiermee een doelmatigheid zal worden behaald.

5.2. Publieke waarde

Hierboven is al even kort aangehaald dat bij de opdrachten eerst wordt gekeken naar de impact ervan. Tijdens de interviews is gesproken over de publieke waarde en is het model van Faulkner (2017), dat ook in het IBO agentschappen is gebruikt, leidend geweest voor de discussie.



Figuur 1: Dimensies voor het meten van publieke waarde (Faulkner & Kaufman (2017))

Het beeld bij de geïnterviewden is dat het RIVM al goed past in het plaatje en een grote rol heeft in het creëren van publieke waarde en is er niet enkel aandacht voor doelmatigheid (onderdeel efficiency uit figuur 1). De resultaten van sommige opdrachten en het onderzoeken hebben direct of indirect gevolgen voor (een deel van) de maatschappij. De meeste elementen uit figuur 2 worden gezien als onderdeel van de bedrijfsvoering van het RIVM. Hieronder volgt per onderdeel een analyse.

Outcome achievement (resultaten)

Het RIVM krijgt vragen en opdrachten die actueel en acuut zijn. De uitkomsten en resultaten van de onderzoeken met veel maatschappelijke impact nemen toe, bijvoorbeeld publicaties over corona en stikstof. Omdat het over de volksgezondheid en het milieu gaat is de impact ook vaak direct, op zowel de economie als de maatschappij.

Trust and legitimacy (vertrouwen en legitimiteit)

De Wet op het RIVM moet de legitimiteit borgen. Ook is er volgens de CvT geen grond om aan de wetenschappelijke kwaliteit van het RIVM te twifelen. Er zijn echter doelgroepen die dit in twijfel trekken. Een gevolg is dat op sommige dossiers er grote tegenstellingen – of tegenstrijdige belangen - ontstaan bij vraagstukken met een grote maatschappelijke impact (stikstof, corona).

De (wetenschappelijke) status is hierdoor bij sommige partijen onderdeel van discussie.

Alternatieve waarheden, sociale media, andere meningen of misschien een theorie die nu nog niet onderbouwd kan worden, allemaal voorbeelden waardoor het vertrouwen in het RIVM er niet bij iedereen is. Dit leidt ook tot extra beveiligingsmaatregelen, ook op persoonsniveau. Binnen de driehoek is het vertrouwen er wel. Het is dus vooral het vertrouwen in het RIVM bij het publiek dat kwetsbaar is. Het betrekken van burgers zou (dus) nog beter kunnen. Er is bijvoorbeeld geen vast burgerpanel waar het RIVM mee acteert, maar het RIVM interacteert wel meer in thema's met burgers. Binnen het domein Milieu en Veiligheid is er een maatschappelijke klankbordgroep van een diverse groep individuen (met onder andere stakeholders, bedrijfsleven, regionale partijen, adviseurs, wetenschappers en jongeren vertegenwoordigers) die drie keer per jaar bij elkaar komt. Zij hebben geen formele rol, maar inspireren het RIVM. Daarnaast monitort het RIVM wel periodiek (1x per 2 jaar) de onafhankelijkheid bij het publiek. Ook kun je de publieke waarde vergroten, doordat veel van het werk in de regio's gerealiseerd moet worden (gemeentes, GGD, waterschappen).

Service delivery quality (kwaliteit van de dienstverlening)

In de vorige paragraaf is al beschreven dat de opdrachtgevers veelal tevreden zijn met de kwaliteit. Echter, veel van het werk van het RIVM raakt ook de burgers, direct of indirect. In deze doorlichting zijn deze niet bevraagd. Zoals bij het onderdeel 'trust and legitimacy' is aangegeven werkt het RIVM met enkele klankbordgroepen met belanghebbenden, maar is er bijvoorbeeld geen fysieke balie waar de burger zich kan melden met vragen over de producten. Om de publieke waarde op dit onderdeel te vergroten zijn er nog stappen te maken, bijvoorbeeld via de RIVM2025-strategie onderdeel 'midden in de samenleving'.

Efficiency (doelmatigheid)

Over de doelmatigheid is in de vorige paragraaf al veel gezegd. De doelmatigheid is (wellicht) ten koste gegaan van de werkzaamheden die niet direct met een opdracht te maken hebben. De kennisbasis en de eventuele ideeën en innovaties die hierdoor zijn misgelopen, zijn hier voorbeelden van.

5.3. Conclusie en aanbevelingen

Is er een algemene conclusie te trekken over de doelmatigheid van het RIVM, oftewel wat is het antwoord op deelvraag 3: Hoe wordt de doelmatigheid binnen het financieel beheer geborgd? De opdrachten rond corona tonen aan dat er doelmatige keuzes worden gemaakt (voor in ieder geval de korte termijn). Ook toont het RIVM met de doelmatigheidsindicatoren aan hoe het de doelmatigheid meet. Hieronder volgen enkele conclusies over de keuzes die leiden tot (on)doelmatigheid. Ook volgt hieronder de conclusie van deelvraag 4: Op welke wijze draagt het agentschapsmodel bij aan het creëren van publieke waarde en hoe kan dit verder worden vergroot? De verdere uitwerking van het IBO zal van invloed zijn op de uiteindelijke beantwoording van de vraag.

Doelmatigheid

In paragraaf 2.4, maar ook 5.1, is het positieve resultaat 2020 (en naar verwachting 2021) aangehaald. Door de extra opdrachten corona zijn er veel directe kosten gemaakt, terwijl de indirecte kosten niet evenredig zijn meegestegen. Ook is de declarabiliteit gestegen. Beide zijn te vertalen als efficiency. Of dit een duurzame situatie is moet nog worden onderzocht. Als dit zou betekenen dat je in de indirecte werkzaamheden op termijn niet langer uitkomt creëer je vanzelf inefficiency.

Indien blijkt dat de extra opdrachten incidenteel zullen zijn, dan geldt dit ook voor de bereikte doelmatigheid. Wat deze (tijdelijke) doelmatigheid versterkt, is dat er is gekozen voor tijdelijke contracten en niet voor vaste contracten. Dit kan zich echter wel tegen het RIVM keren, op moment dat het niet langer tijdelijk werk is. Dan bestaat het risico dat de opgedane kennis weer verdwijnt. Een goede inschatting wat op de middellange termijn nodig is, is een vereiste. Het uitgangspunt moet zijn tijdelijk werk met tijdelijke krachten, maar ook structureel werk met structureel personeel, inclusief de indirecte functies.

Aanbeveling 8: Bepaal (samen met de opdrachtgevers) welk covid(gerelateerd) beleid structureel uitgevoerd moet worden op de (middel)lange termijn. Uitgangspunt hierbij is dat tijdelijk werk met tijdelijk personeel ingevuld moet worden, maar structureel werk met structureel personeel. Hierin kan naast corona ook gekeken naar andere vraagstukken rond milieu en volksgezondheid. Het onderzoek zal moeten leiden tot een nieuwe/herziene meerjarenvisie.

Wat kort is aangehaald is de verhuizing naar een nieuw pand. Deze verhuizing zou, zo was de verwachting, niet leiden tot hogere kosten voor de opdrachtgevers. Onder andere de strenge (WHO) eisen hebben toch geleid tot een hoger tarief. Toch blijft de vraag open of de moderne labs ook kunnen resulteren in meer doelmatig werken.

Aanbeveling 9: Onderzoek in hoeverre de lab werkzaamheden na de verhuizing vergelijkbaar zijn en in hoeverre hier een doelmatigheid wordt gecreëerd in bijvoorbeeld de personele inzet, snelheid, betrouwbaarheid en/of een toename in bruikbare data. Geef hierbij aan hoe dit zich verhoudt tot de BEI- en uurtarieven.

Publieke waarde

Tot slot de beantwoording op de vraag of het agentschapsmodel zorgt voor publieke waarde creatie. Het IBO beschrijft de doelmatigheid als onderdeel van het creëren van publieke waarde, naar het model van Faulkner. Het beeld dat tijdens de gesprekken naar voren is gekomen, is dat het RIVM al een grote publieke waarde creëert op basis van het model. Volksgezondheid en milieu raakt alle burgers en daarmee zijn de producten, onderzoeken en publicaties van het RIVM van publieke waarde. De werkzaamheden van het RIVM creëren daarentegen ook tegenstellingen binnen het publiek zoals belangengroepen voor het milieu en veehouders. Ook leiden de rapporten soms tot ontwrichtingen van de markt, zoals in de bouw. Op het gebied van draagvlak zijn er al plannen om dit te verbeteren, zoals het programma regionaal werken. Ruimte om na te denken over toekomstige vraagstukken rondom publieke waarde komt terug in het versterken van de kennisbasis. Door beter voorbereid te zijn op de vraag van morgen zal er eerder, sneller en beter onderbouwd onderzoek gedaan moeten worden is de aanname. Ook kan hierdoor waarschijnlijk de capaciteit doelmatiger ingezet worden. Door ook de belanghebbenden te betrekken kan er vooraf beter ingeschat worden wat de invloed op en reactie van deze groep zal zijn. Al deze elementen zijn onderdeel van het creëren van publieke waarde.

De keerzijde is wel dat deze (kwaliteits)impuls niet gratis is. Uit de bevindingen van de interviews is een gedachte dat er te veel is gekeken naar de actuele vraagstukken en niet in te zetten op het vergaren van kennis met een indirect doel. Een in beginsel doelmatige keuze. Dit wordt echter gezien als een reden dat de kennisbasis is uitgehold. De kennisopbouw is vooral in het huidige opdrachtenpakket gaan zitten en minder in de toekomstige vraagstukken. Als het creëren van publieke waarde een belangrijk thema gaat worden is het van belang om te onderzoeken of het in de structurele borging van de kennisbasis is opgenomen of dat er (later) nog aanvullende financiering nodig zal zijn.

Aanbeveling 10: Onderzoek of met het verbeteren van de kennisbasis alle elementen van de publieke waarde worden verbeterd.
--

Ruimte nemen of vrijmaken binnen het agentschapsmodel ten behoeve van publieke waarde creatie is dus reeds de actualiteit. Om dit te vergroten is er flexibiliteit nodig, zowel financieel als bestuurlijk. Dit laatste betekent afspraken met de eigenaar en opdrachtgever, om eventueel interventie of bemoeienis te voorkomen. Maar dus ook financiële flexibiliteit in de RA. Als het RIVM toewerkt naar een plan voor bijvoorbeeld de kennisbasis en de kosten die ermee gemoeid zijn fluctueren in de tijd dan is de huidige RA niet flexibel als het gaat om financiële speelruimte. Ter illustratie zal er met de huidige regelgeving in een bepaald jaar moeten worden afgeroomd (surplus eigen vermogen), terwijl het jaar erop deze middelen benodigd zijn. Hiervoor zal binnen de uitwerking van het IBO aandacht voor nodig zijn.

6. De toekomst van het RIVM

In de onderzoeksgebieden van de doorlichting is ook het onderdeel 'toekomst van de organisatie' opgenomen. In dit hoofdstuk volgt een reflectie op deze toekomst en wordt een beeld gevormd over het RIVM als agentschap en het functioneren ervan binnen de Regeling agentschappen.

Tijdens de vorige doorlichting zijn aanbevelingen gedaan ter verbetering van de bedrijfsvoering van het RIVM. In bijlage 4 zijn de uitkomsten van de vorige aanbevelingen opgenomen. Uitgezonderd een oordeel over het afbouwen van de vaccinvoorraden zijn deze allemaal geïmplementeerd.

De reflectie over de toekomst van het RIVM leunt ook zwaar op het IBO Agentschappen, waarin de nodige knelpunten en weeffouten voor kennisinstituten zoals het RIVM zijn beschreven:

- Voor agentschappen die voornamelijk kennis gestuurd werken is het bij uitstek belangrijk dat kwaliteit en de publieke waarde die daarmee gegenereerd wordt, nadrukkelijk centraler komt te staan dan de focus op doelmatigheid.
- Doordat de kennis over de uit te voeren werkzaamheden zich voornamelijk concentreert bij de opdrachtnemer is een voldoende mate van autonomie en financiële vrijheid in het kiezen van de koers noodzakelijk. Het huidige agentschapmodel faciliteert dit onvoldoende. Het model gaat uit van een kostendekkende bekostiging. Innovatie en ontwikkeling waarbij de kosten voor de nog onzekere baten uit gaan verhouden zich daar moeilijker mee, zeker als daarbij nog geen concrete producten in beeld zijn. Een sterke nadruk op doelmatigheid kan het gesprek over ontwikkeling in de weg staan terwijl het in de driehoek hier juist meer over zou moeten gaan.
- De kennis-gestuurde organisaties zijn gediend met verbindende en gelijkwaardige verhoudingen in de driehoek.

Deze worden door het RIVM herkend en ook in de hoofdstukken hiervoor kwamen deze aan bod. Zo past het vergroten van kennis zonder aanwijsbaar doel niet in de $p \times q$ gedachte van een agentschap. Dit geldt in mindere mate ook voor de brandweerfunctie. Echter, binnen het agentschapsmodel kun dit wel worden verantwoord. De regeling biedt de mogelijkheid om meerjarendoelen te formuleren en afspraken met de opdrachtgevers te maken over een structurele bijdrage of een opslag in de tarieven. Een knelpunt in de financiële vrijheid volgt op moment dat de kosten voor kennis en onderzoek niet evenredig verlopen over de jaren. Dan kan er een knelpunt ontstaan in de maximale toegestane eigen vermogen of treden er beperkingen op in bijvoorbeeld het vormen van een voorziening. Het gaat helpen als deze knelpunten kunnen worden opgelost in de verdere uitwerking van het IBO.

Als organisatie heeft het RIVM een duidelijke plek ingenomen tijdens de stikstof- Pfas- en coronacrisis. Er is een duidelijke publieke waarde en milieu en volksgezondheid zullen in beginsel altijd actueel en urgent zijn. Met een eerder groter dan kleiner pakket aan opdrachten is er dan ook geen reden om aan te nemen dat het bestaansrecht van het RIVM in het geding is.

Ook concludeert deze doorlichting dat het agentschapsmodel een goede dan wel juiste match is voor het RIVM en zijn de rollen in de driehoek voor alle partijen helder en werkbaar.

Er zijn in het financieel beheer de afgelopen jaren stappen gezet en over de tarieven zijn geen grote discussies. Wel zijn er in de bekostiging enkele risico's die moeten worden opgelost.

Het rapport heeft een aantal aanbevelingen, waarbij het aantal ervan niet impliceert dat er veel verkeer gaat bij het RIVM, integendeel. De aanbevelingen zijn ofwel snel in te passen of vragen om nader onderzoek.

7. Vervolg

In de doorlichting nieuwe stijl ligt er meer focus op de monitoring van de implementatie van de (mogelijke) aanbevelingen. Om dit beter te borgen zal een implementatieplan worden opgesteld. Dit plan zal worden opgesteld door het RIVM in nauwe samenwerking met FEZ en onderdeel worden van het jaarplan en de hiermee samenhangende verantwoording.

De directeur FEZ VWS en de directeur Begrotingszaken FIN zullen formeel het rapport vaststellen. Het definitieve rapport zal na hoor en wederhoor met de directeur van RIVM worden uitgebracht aan de eigenaar van RIVM (de pSG van VWS). Conform de RA zal het doorlichtingsrapport openbaar worden gemaakt door de verantwoordelijk minister, in dit geval de minister van VWS.

7.1. Factsheet

De doorlichting resulteert in twee eindproducten; het rapport van de doorlichting en een factsheet waarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen staan. In de doorlichting 'nieuwe stijl' zal het rapport een bijlage zijn bij de factsheet.

De doelstelling van de doorlichting is het vormen van een oordeel met betrekking tot het functioneren van het agentschap in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, bekostiging, doelmatigheid, financieel beheer en de toekomst van de organisatie.

Onderdeel	Conclusie(s)	Aanbeveling(en)
Governance	<p>De governance en de sturing binnen de driehoek opdrachtgever, -nemer (RIVM) en eigenaar is goed gedocumenteerd.</p> <p>De hiermee samenhangende rapportage- en afstemmingsmomenten zijn goed ingeregeld.</p>	<p>Aanbeveling 1: Onderzoek of de documenten die de afspraken en rollen onderling beschrijven gebundeld kunnen worden en periodiek en/of simultaan geactualiseerd kunnen worden.</p>
Financieel beheer	<p>In het financieel beheer heeft het RIVM de nodige stappen gemaakt en is er een stijgende lijn in de kwaliteit.</p>	<p>Aanbeveling 2: Ontwikkel een methode om de onder- (maar ook over)dekking in de individuele opdrachten tijdig te kunnen signaleren.</p> <p>Aanbeveling 5: Onderzoek of de informatie uit het urenschrijfsysteem ook benut kan worden als leerinstrument.</p>

		Aanbeveling 6: Documenteer de opbouw van de tarieven en de totstandkoming ervan (het kostprijsmodel).
Bekostiging	Er zijn enkele knelpunten in de financiering van de opdrachten, met name bij de losse en meerjarige opdrachten.	<p>Aanbeveling 3: Zorg voor een financiële toezegging door de opdrachtgever bij het afsluiten van nieuwe (meerjarige) opdrachten.</p> <p>Aanbeveling 4: Onderzoek de effecten van centraal opdrachtgeverschap met centrale bekostiging.</p> <p>Aanbeveling 7: Neem in de opdrachtverlening en/of meerjarenafspraken/anderszins een passage op dat bij vroegtijdig stoppen van een opdracht, waarbij investeringen zijn gedaan door het RIVM, deze versneld worden afgeschreven en in rekening gebracht bij de opdrachtgever, inclusief de rentekosten. Uitzondering hierbij is het herinzetten van het activum bij andere opdrachten.</p> <p>Aanvullend is het ontwikkelen van een meerjaren investeringsplan (MJIP), welke jaarlijks wordt geactualiseerd.</p>
Doelmatigheid	<p>Doelmatigheid en de trend naar meer publieke waarde creatie kunnen op gespannen voet staan.</p> <p>Voor het RIVM geldt dat ze door de publicaties op onder andere stikstof en corona een sterke link hebben met publieke waarde creatie.</p>	<p>Aanbeveling 8: Bepaal (samen met de opdrachtgevers) welk covid(gerelateerd) beleid structureel uitgevoerd moet worden op de (middel)lange termijn. Hierin kan naast corona ook gekeken naar andere vraagstukken rond milieu en volksgezondheid. Het onderzoek zal moeten leiden tot een nieuwe/herziene meerjarenvisie.</p> <p>Aanbeveling 9: Onderzoek in hoeverre de lab werkzaamheden na de verhuizing vergelijkbaar zijn en in hoeverre hier een doelmatigheid wordt gecreëerd in bijvoorbeeld de personele inzet,</p>

	De vragen van morgen middels een verbeterde kennisbasis staat onder druk.	<p>snelheid, betrouwbaarheid en/of een toename in bruikbare data. Geef hierbij aan hoe dit zich verhoudt tot de BEI- en uurtarieven.</p> <p>Aanbeveling 10: Onderzoek of met het verbeteren van de kennisbasis alle elementen van de publieke waarde worden verbeterd.</p>
Toekomst van de organisatie	<p>Het RIVM vervult een belangrijke rol voor VWS en de samenleving.</p> <p>Het agentschapsmodel functioneert en met enkele verbeteringen in dit model via het IBO door FIN zal de meerwaarde en kwaliteit van het RIVM ook op de lange termijn geborgd zijn.</p>	

7.2. Workshop

Het rapport, de factsheet en het implementatieplan van het RIVM zullen, conform doorlichting 'nieuwe stijl' gepresenteerd worden in een workshop met desbetreffende betrokkenen. Aan de workshop nemen deel: de pDG – tevens CFO - van het RIVM, de directeur FEZ VWS (opdrachtgever doorlichting), de eigenaar van het RIVM (of een vertegenwoordiging van de rol van eigenaar), de directeur Begrotingszaken FIN – mogelijk te vervangen door het plv. hoofd BBE en de grootste (coördinerend) opdrachtgever(s) van het RIVM.

Een jaar na de afronding van de doorlichting vindt er eventueel een tweede workshop plaats in dezelfde samenstelling om de voortgang en/of resultaten van de implementatie te bespreken.

Literatuurlijst

0. Organogram RIVM

Doc nr	Omschrijving
0.1	Organisatieoverzicht voor intern gebruik
0.2	Organogram zoals gepubliceerd op website RIVM

1. Organisatie en formatierapport

Doc nr	Omschrijving
1.1	Memo Planning & Control cycli in 2021
1.2	Jaarplan RIVM 2018
1.3	1 ^e Voortgangsrapportage 2018
1.4	2 ^e Voortgangsrapportage 2018
1.5	Jaarrapportage RIVM 2018
1.6	Jaarplan RIVM 2019
1.7	1 ^e Voortgangsrapportage 2019
1.8	2 ^e Voortgangsrapportage 2019
1.9	Jaarrapportage RIVM 2019
1.10	Jaarplan RIVM 2020
1.11	1 ^e Voortgangsrapportage 2020
1.12	2 ^e Voortgangsrapportage 2020
1.13	Jaarrapportage RIVM 2020
1.14	Jaarplan RIVM 2021
1.15	Voortgangsrapportage 2021

2. Prestatieplan RIVM

Doc nr	Omschrijving
2.1	Raamafspraken Rijksopdrachtgevers RIVM 2017
2.2	Addendum bij Raamafspraken Rijksopdrachtgevers RIVM
2.3	Tweede addendum bij Raamafspraken Rijksopdrachtgevers RIVM
2.4	Brochure sturingsafspraken
2.5	Goedkeuringsbrieven 2021 reguliere programma's

3. Managementrapportages RIVM

Doc nr	Omschrijving
3.1	Maandbeeld t/m februari 2018
3.2	Maandbeeld t/m maart 2018
3.3	Maandbeeld t/m mei 2018
3.4	Maandbeeld t/m juni 2018
3.5	Maandbeeld t/m juli 2018

3.6	Maandbeeld t/m september 2018
3.7	Maandbeeld t/m oktober 2018
3.8	Toelichting resultaat 2018
3.9	Maandbeeld t/m februari 2019
3.10	Maandbeeld t/m juli 2019
3.11	Maandbeeld t/m september 2019
3.12	Kwartaalrapportage t/m maart 2020
3.13	Kwartaalrapportage t/m juli 2020
3.14	Kwartaalrapportage t/m september 2020
3.15	Analyse resultaat 2020
3.16	1 ^e kwartaalrapportage 2021
3.17	Interne begroting 2021

4. Jaarrekeningen/jaarverslagen RIVM

Doc nr	Omschrijving
4.1	Interne jaarrekening RIVM 2020
4.2	Interne jaarrekening RIVM 2019
4.3	Interne jaarrekening RIVM 2018

5. SPR RIVM

Doc nr	Omschrijving
5.1	Verwijzing naar website RIVM voor inhoudelijke informatie SPR-programma: https://www.rivm.nl/over-het-rivm/kennis-en-kunde/strategisch-programma-riv

6. Accountantsrapporten

Doc nr	Omschrijving
6.1	Overzicht accountantscontrole en de P&C cycli
6.2	Aanbiedingsbrief en accountantsrapport ADR 2020
6.3	Aanbiedingsbrief en accountantsrapport ADR 2019
6.4	Aanbiedingsbrief en accountantsrapport ADR 2018

7. PWC-rapport kostprijsmodel

Doc nr	Omschrijving
7.1	Mail notitie pSG – bekostiging RIVM
7.2	Bijlage 1 – Rapportage PWC herziening financieringsmodel
7.3	Bijlage 2 – Nadere uitwerking herziening financieringsstructuur
7.4	Bijlage 3 – Herziening financieringsstructuur Plan van aanpak

8. Wet op het RIVM

Doc nr	Omschrijving
8.1	Wet op het RIVM (bron www.overheid.nl)
8.2	Instellingsbesluit uit Staatscourant

Overig

- Wetenschappelijke audits | RIVM <https://www.rivm.nl/over-het-rivm/kennis-en-kunde/wetenschappelijke-audits>
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. In: Academy of Management review, 22, 1:20-47.
- Faulkner, N. and Kaufman, S. (2017) Avoiding Theoretical Stagnation: A Systematic Review and Framework for Measuring Public Value
- IBO Agentschappen, FIN, 24 maart 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/05/19/bijlage-1-eindrapport-ibo-agentschappen-samen-werken-aan-publieke-waarde>
- Regeling agentschappen
- Kamerbrief 35570-XVI-188, 2021
- Nota uitwerking sturing en ordening VWS concern, 2014
- Concept verslag PO pSG RIVM 14 mei 2019 DEF
- Ontwikkelplan RIVM 2020-2021 def
- Korte tekst Kennisbasis RIVM tbv Ambtelijke adviezen RA, onderdeel Varia - akkoord pSG 211027

Interviews

Bijlage 1: Instellingsvoorwaarden RA

Een onderdeel van het financieel beheer is ook het voldoen aan de instellingsvoorwaarden en een reflectie op de voorwaarden. Deze zijn bij de definitieve instelling getoetst. In deze doorlichting wordt gekeken in hoeverre het RIVM op dit moment voldoet aan de voorwaarden en heeft in beginsel geen invloed op de status als agentschap.

Een agentschap moet volgens de Regeling agentschappen voldoen aan een aantal voorwaarden (artikel 4 RA). Dat zijn de volgende:

nr.	Instellingsvoorwaarde	Ja/nee
a)	Een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;	ja
b)	Een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13 van deze regeling;	ja
c)	Doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;	ja
d)	Een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;	ja
e)	Een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.	ja
	En aanvullend voor een baten-lastenagentschap (artikel 5 RA): Voor de instelling van een baten-lastenagentschap geldt de aanvullende instellingsvoorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar.	nee

Toelichting

Aan voorwaarde a voldoet het RIVM, al jaren ligt de omzet al boven de 300 miljoen. Bij voorwaarde b wordt voldaan aan alle artikelen. Voorwaarde c wordt nader toegelicht in het hoofdstuk Doelmatigheid, maar het RIVM werkt wel aan doelmatigheid middels doelmatigheidsindicatoren. Voorwaarde d is van toepassing aangezien het RIVM werkt met prestatie op basis van uren x tarief en een output. Voorwaarde e is vanuit de ADR de afgelopen jaar een punt van aandacht geweest, maar volgens hen was dit in 2020 weer op peil gebracht. Aan de aanvullende voorwaarde wordt niet voldaan. De afgelopen jaren is het percentage steeds verder gedaald. Een logische verklaring hiervoor is de minimale investeringen vanwege de verhuizing naar een nieuw pand. Wel is het opvallend dat er tegenover de activa geen lening bij FIN. Voor de investeringen in het nieuwe pand zal het RIVM hier wel gebruik van maken.

Bijlage 2: Tabellen

financiële kengetallen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Omzet moederdepartement	164.764	131.314	160.060	175.506	151.730	159.026	245.963	247.393	252.831	224.768	264.282	352.491
Omzet (totaal)	367.963	355.623	388.378	367.549	335.402	338.625	335.924	349.342	354.400	331.664	377.109	475.451
Baten (totaal)	371.153	359.178	390.662	370.762	340.955	339.422	336.838	351.806	355.093	332.850	379.419	475.609
Omzet moederdepartement % totaal	44%	37%	41%	47%	45%	47%	73%	70%	71%	68%	70%	74%
Personele kosten	116.129	120.619	122.658	116.437	114.635	121.174	122.527	133.042	146.353	159.745	163.111	180.651
Materiele kosten	247.057	232.465	237.860	241.356	227.147	214.190	204.414	207.619	208.463	187.218	209.067	273.219
Afschrijvingskosten	5.226	4.670	5.836	6.402	2.628	2.991	3.236	2.977	3.135	4.063	5.166	6.031
Lasten (totaal)	371.682	362.297	370.028	367.961	346.169	339.974	331.212	351.632	360.845	353.398	383.203	461.745
Afschrijvingskosten % totaal	1,4%	1,3%	1,6%	1,7%	0,8%	0,9%	1,0%	0,8%	0,9%	1,1%	1,3%	1,3%
Saldo van baten en lasten	-529	-3.119	20.634	2.801	-5.214	-552	5.626	174	-5.752	-20.548	-3.784	13.833
Vaste activa	9.525	9.762	12.567	9.288	4.935	5.940	4.730	4.265	7.282	7.940	10.706	11.413
Vlottende activa	142.406	111.504	159.765	162.700	148.516	107.672	111.688	101.700	94.004	96.595	100.350	281.389
Totale activa	151.931	121.266	172.332	171.988	153.451	113.612	116.418	105.965	101.286	104.535	111.056	292.802
Eigen vermogen	8.156	4.571	41.781	44.582	36.586	17.821	8.897	14.697	8.922	2.629	-1.155	13.833
Totale passiva	151.931	121.256	172.332	171.988	153.451	113.612	110.793	105.967	101.286	104.535	111.056	292.802
Eigen vermogen % (tov gem omzet afg. 3 jaar)	2,2%	1,3%	11,3%	12,0%	10,1%	5,1%	2,6%	4,3%	2,6%	0,8%	-0,3%	3,5%
FTE (in aantallen)	1.378	1.347	1.434	1.457	1.344	1.377	1.487	1.554	1.615	1.660	1.669	1.842

Tabel 4: financiële kengetallen 2009-2020

Bedragen in duizenden euro's

Jaar	FTE (in aantallen)	Staat van baten en lasten								
		Omzet moeder departement	Omzet overige departementen	Omzet derden	Omzet (totaal)	Diverse opbrengsten	Rentebaten	Vrijval voorzieningen	Bijzondere baten	Baten (totaal)
2019	1.669	264.282	84.226	28.601	377.109	-	-	2.310	-	379.419
2018	1.660	224.768	73.218	33.678	331.664	-	-	1.186	-	332.850
2017	1.615	252.831	81.381	20.179	354.400	-	-	1	-	355.093
2016	1.554	247.393	80.471	21.478	349.342	-	-	2.464	-	351.806
2015	1.487	245.963	70.500	19.461	335.924	-	1	913	-	336.838
2014	1.377	159.026	64.229	115.370	338.625	-	57	740	-	339.422
2013	1.344	151.730	60.942	122.730	335.402	-	53	5.500	-	340.955
2012	1.457	175.506	55.954	136.089	367.549	-	296	2.917	-	370.762
2011	1.434	160.060	60.686	167.632	388.378	-	294	1.990	-	390.662
2010	1.347	131.314	59.350	164.959	355.623	-	394	965	2.196	359.178
2009	1.378	164.764	58.539	144.660	367.963	-	1.038	2.152	-	371.153

Bedragen in duizenden euro's

Jaar	FTE (in aantallen)	Staat van baten en lasten										Saldo van baten en lasten	Opmerkingen	afschrijving / totale lasten
		Personele kosten	Materiele kosten	Apparaats kosten	Rentelasten	Afschrijvings kosten	Dotaties voorzieningen	Bijzondere lasten	Overige kosten	Lasten (totaal)				
2019	1.669	163.111	209.067	372.178	-	5.166	1.854	4.005	-	383.203	-3.784	Bijz. lasten incl. Vpb	1,3%	
2018	1.660	159.745	187.218	346.963	8	4.063	2.316	48	-	353.398	-20.548	-	1,1%	
2017	1.615	146.353	208.463	354.816	1	3.135	2.893	-	-	360.845	-5.752	-	0,9%	
2016	1.554	133.042	207.619	340.661	-	2.977	7.956	38	-	351.632	174	-	0,8%	
2015	1.487	122.527	204.414	326.941	-	3.236	-	-	1.035	331.212	5.626	-	1,0%	
2014	1.377	121.174	214.190	335.364	-	2.991	1.619	-	-	339.974	-552	-	0,9%	
2013	1.344	114.635	227.147	341.782	16	2.628	1.743	-	-	346.169	-5.214	-	0,8%	
2012	1.457	116.437	241.356	357.793	294	6.402	3.472	-	-	367.961	2.801	-	1,7%	
2011	1.434	122.658	237.860	360.518	278	5.836	3.396	-	-	370.028	20.634	-	1,6%	
2010	1.347	120.619	232.465	353.084	381	4.670	4.162	-	-	362.297	-3.119	-	1,3%	
2009	1.378	116.129	247.057	363.186	440	5.226	2.830	-	-	371.682	-529	-	1,4%	

Tabel 5 Staat van baten en lasten

Bedragen in duizenden euro's		Balans									
		Activa									
Jaar	FTE (in aantallen)	Immateriële vaste activa	Materiële vaste activa	Financiële vaste activa	Vaste activa	Voorraden + Onderhanden projecten	Debiteuren	Overige vorderingen en overlopende activa	Liquide middelen	Vlottende activa	Totale activa
2019	1.669	26	10.680		10.706	40.099	6.509	7.101	46.641	100.350	111.056
2018	1.660	24	7.916		7.940	32.421	9.936	17.414	36.824	96.595	104.535
2017	1.615	35	7.247		7.282	26.298	7.449	20.606	39.700	94.004	101.286
2016	1.554	2	4.263	-	4.265	24.220	27.763	-	49.717	101.700	105.965
2015	1.487	18	4.712	-	4.730	27.003	26.922	-	57.763	111.688	116.418
2014	1.377	42	5.898	-	5.940	41.596	31.928	-	34.148	107.672	113.612
2013	1.344	66	4.869	-	4.935	40.498	57.223	-	50.795	148.516	153.451
2012	1.457	50	9.238	-	9.288	37.575	60.552	-	64.573	162.700	171.988
2011	1.434	311	12.256	-	12.567	49.123	55.595	-	55.047	159.765	172.332
2010	1.347	826	8.936	-	9.762	17.200	65.361	-	28.943	111.504	121.266
2009	1.378	1.354	8.171	-	9.525	20.240	62.286	-	59.880	142.406	151.931

Bedragen in duizenden euro's		Balans								
		Passiva								
Jaar	FTE (in aantallen)	Exploitatie reserve	Verplichte / Bestemmings-reserve	Onverdeeld resultaat	Eigen vermogen	Voorzieningen	Leningen bij het MvF	Kortlopende schulden	Totale passiva	
2019	1.669	2.629		-3.784	-1.155	7.863	-	104.348	111.056	
2018	1.660	23.177		-20.548	2.629	10.643	-	91.263	104.535	
2017	1.615	14.696		-5.774	8.922	12.001	-	80.363	101.286	
2016	1.554	14.523	-	174	14.697	12.439	-	78.831	105.967	
2015	1.487	8.897	-	-	8.897	7.755	-	94.141	110.793	
2014	1.377	18.373	-	-552	17.821	10.340	-	85.451	113.612	
2013	1.344	41.800	-	-5.214	36.586	10.680	-	106.185	153.451	
2012	1.457	41.781	-	2.801	44.582	11.528	-	115.878	171.988	
2011	1.434	21.147	-	20.634	41.781	21.224	-	109.327	172.332	
2010	1.347	7.690	-	-3.119	4.571	16.332	-	100.353	121.256	
2009	1.378	8.685	-	-529	8.156	15.087	-	128.688	151.931	

Tabel 6 Balans

Overzicht Uurtarieven en bekosting essentiële infrastructuur RIVM 2003 - 2023

Omschrijving	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
- Gewogen uurtarief in € / uur	109	107	106	104	104	105	107	108	109	93	93	99	104	105	105	108	113	118	122	125	n.t.b
- Labopslag in € / uur										42	42	42									
- Basisfinanciering Essentiële Infrastructuur (BEI) in € mln.													17,9	18,2	19,3	19,7	20,4	20,9	21,4	34,5	44,0
index gewogen uurtarief (basis = 2003)	100	98	97	95	95	97	98	99	100	85	85	90	96	97	97	99	104	109	112	115	
index gewogen uurtarief incl lab										124	124	129									
index gewogen uurtarief (basis = 2015)													100	101	101	104	109	113	117	120	
index BEI (basis = 2015)													100	102	108	110	114	117	120	193	246

Tabel 7 Ontwikkeling Tarieven RIVM

Omschrijving		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FTE overhead als % totaal aantal FTE	norm 20%	20,3%	19,3%	17,3%	16,8%	17,7%	19,1%	18,0%	17,0%
Declarabiliteit % primair proces	norm 65%	63,4%	63,4%	63,7%	64,2%	64,8%	64,4%	65,2%	67,4%
Ziekteverzuim	norm 2,8%	3,4%	3,3%	3,4%	4,0%	4,1%	4,0%	4,1%	3,7%
Externe inhuur als % van totale personele kosten	norm 10%	9,3%	13,5%	8,1%	7,3%	10,9%	11,4%	10,0%	10,9%
Facturen betaald binnen 30 dagen	norm 95%	94,9%	94,9%	93,4%	93,4%	94,2%	92,7%	94,1%	94,0%

Tabel 8 Doelmatigheidsindicatoren

Bijlage 3: Aanbevelingen doorlichting 2014

Aanbeveling 1

Treed als **eigenaar nadrukkelijker op de voorgrond** bij het ontstaan van problematiek in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Betrek als eigenaar de opdrachtgevers bij de start van ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van hun opdrachten. Agendeer onderwerpen als deze bijvoorbeeld eerder in het reguliere eigenaaropdrachtgeversberaad. Er moet voldoende draagvlak aanwezig zijn bij alle betrokkenen om tot juiste besluitvorming te komen met elkaar.

Van belang is om als eigenaar voor alle stakeholders letterlijk zichtbaar te zijn vanuit de rol als toezichthouder op de budgettaire kaders van het RIVM en kwaliteit van de producten.

Aanbeveling 2

De uitzondering op het **eigen vermogen** wordt vanaf het boekjaar 2013 niet langer gecontinueerd. Consequentie is dat eerdere kapitaalstortingen aan het RIVM en oud NVI ongedaan dienen te worden gemaakt, waarbij gebruik kan worden gemaakt van afboeking van de bestaande vordering op het moederdepartement om kasstromen te voorkomen. Gezien de door partijen benoemde risico's wordt het eigenaar geadviseerd om het eigen vermogen af te bouwen tot het maximum toegestane eigen vermogen. Op deze wijze resteert een vordering op het moederdepartement van circa 18 mln. dat als buffer kan dienen bij een verslechterde financiële positie van het RIVM. Met het wegvallen van de uitzondering is het van belang om voldoende aandacht te blijven besteden aan het in stand houden van het goede liquiditeitsbeheer.

Aanbeveling 3

Besteed in navolging van de ontwikkeling van een dashboard binnen het RIVM aandacht aan een herijking van de **doelmatigheidsindicatoren** in de agentschapsbegroting van het instituut. Met het waar mogelijk kwantificeren van de doelmatigheid in termen van kwaliteit (o.a. klanttevredenheid) en productiviteit (o.a. kosten per FTE en % overhead), wordt het aantoonbaar maken van de doelmatigheid van het RIVM verbeterd. Hierdoor wordt tevens een betere sturing door de eigenaar mogelijk gemaakt.

Aanbeveling 4

Onderzoek de mogelijkheden voor het aanhouden van een kleinere en daarmee doelmatigere **voorraad vaccins**, die beter is afgestemd op het werkelijk gebruik en de vanuit beleid minimaal gewenste vaste kern aan voorraad vaccins (van circa 30 mln. euro omvang). Onderzoek tevens de

mogelijkheden om vaccins in consignatie te stellen of op basis van contractuele afspraken anderszins op afroep beschikbaar te maken. Op die manier wordt het kapitaalbeslag kleiner gemaakt en daarmee kosteneffectiever. Efficiënt voorraadbeheer impliceert tevens dat het RIVM werkt aan het juiste monitoring systeem om de voorraadhoogte en ontwikkeling daarin te bewaken.

Aanbeveling 5

Gezien de aard van de problematiek verdient het aanbeveling om in 2014 tot een structurele oplossing te komen voor de opslag**tarieven**. Voor een goede probleemanalyse is het noodzakelijk om te achterhalen of sprake is van:

- te hoge aannames bij de start van het kostprijsmodel;
- te weinig natte laboratoriumuren worden geschreven door RIVM medewerkers;
- of structureel sprake is van ontwikkelingen in de laboratoriumuren die aanpassing van het kostprijsmodel vraagt.

De labstrategie en mogelijk een aanpassing van het kostprijsmodel moeten hierbij uitkomst bieden. Het verdient daarom aanbeveling deze strategie en voorstellen voor een mogelijke aanpassing van het kostprijsmodel voor de vaststelling van de voorlopige tarieven 2015 uitgewerkt en afgestemd te hebben. Bespreek de labstrategie en de voorstellen tijdig met de opdrachtgevers voordat deze is vastgesteld zodat input van opdrachtgevers kan worden meegenomen. Werk begin 2014 naar een structurele oplossing die in de (voorlopige) tarieven van 2015 kan worden meegenomen.

Mogelijkheden binnen het huidige kostprijsmodel op korte termijn zijn:

- Het herzien van de aannames in het huidige model. Hierdoor zullen op korte termijn de opslagkosten voor laboratoriumuren waarschijnlijk stijgen, hetgeen (mits de uitgangspunten van het model goed zijn bepaald) recht doet aan de werkelijkheid.
- Het kostprijsmodel op korte termijn herzien door meer kosten direct te maken. Een groot deel van de materiële kosten wordt reeds direct aan de projecten/opdrachtgevers van het RIVM toegewezen. Op dergelijke wijze kunnen wellicht delen van de laboratoriumkosten (in totaal 11 mln. euro) ook direct worden toegewezen aan opdrachtgevers.
- Een onderzoek in te richten naar een mogelijke **brandweerstand**. Hierbij dient aan de voorkant ook wel de vraag gesteld worden wie bereid is deze brandweerstand te financieren in de vorm van een soort lumpsum vergoeding. Dit kan de eigenaar zijn, maar ook een combinatie van opdrachtgevers met belangen bij een dergelijke brandweerstand, waarbij een vaste verdeelsleutel wordt afgesproken.

Bijlage 4: Uitkomst aanbevelingen vorige doorlichting

In bijlage 3 zijn de aanbevelingen vorige doorlichting opgenomen en zijn allemaal behandeld in voorgaande hoofdstukken. Deze paragraaf geeft hier een korte samenvatting van.

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
Aanbeveling 1: Treed als eigenaar nadrukkelijker op de voorgrond bij het ontstaan van problematiek in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.	ja	Zeker rond de problematiek rond corona, maar ook de verhuizing/nieuwbouw is er intensief contact met de eigenaar. Ook is de eigenaar actief betrokken bij het knelpunt rondom de zogenaamde kennisbasis. Deze aanbeveling is hiermee opgevolgd.
Aanbeveling 2: Bouw het Eigen Vermogen af.	ja	Deze is in de jaren na de vorige doorlichting lager geworden. Door de resultaten van de laatste jaren is het eigen vermogen niet boven de maximale grens uit de RA gekomen. Wel is ook na de vorige doorlichting nog een enkele keer een vermogensstorting gedaan door de eigenaar. Ondanks dat is deze aanbeveling opgevolgd.
Aanbeveling 3: Besteed in navolging van de ontwikkeling van een dashboard binnen het RIVM aandacht aan een herijking van de doelmatigheidsindicatoren in de agentschapsbegroting van het instituut.	ja	Ook zijn er doelmatigheidsindicatoren ontwikkeld.
Aanbeveling 4: Onderzoek de mogelijkheden voor het aanhouden van een kleinere en daarmee doelmatigere voorraad vaccins	onbekend	Het afbouwen van de vaccins is lastiger te beoordelen doordat er het nodige is veranderd - onder meer door corona - en dit zal voor de langere termijn kunnen leiden tot andere inzichten dan in 2014 is geopperd. Deze aanbeveling zou in het licht van de coronacrisis moeten komen te vervallen.
Aanbeveling 5: dit betreft aanpassingen op de tarieven, inclusief het instellen van een brandweerfunctie.	ja	Het RIVM is bezig om de tarieven en de totstandkoming ervan te verbeteren. Hierin zit ruimte voor de brandweerfunctie. Of ook de kennisbasis hierin kan worden opgenomen is een vraagstuk dat

		momenteel loopt. Deze aanbeveling is opgevolgd en lopend.
--	--	---

Al met al hebben zijn de aanbevelingen uit de vorige doorlichting grotendeels verwekt in de bedrijfsvoering of is dit onderdeel van een lopend traject.