



Doorlichting RIVM

Datum: 18 april 2014
Status: Definitief

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	<i>Doelstelling doorlichting</i>	3
1.2	<i>Onderzoeksvragen</i>	3
2	Kerntaken en organisatieontwikkeling	4
2.1	<i>Historie</i>	4
2.2	<i>Kerntaken</i>	4
2.3	<i>Inrichting organisatie</i>	5
2.4	<i>Facts & Figures</i>	7
3	Governance	8
3.1	<i>Inrichting</i>	8
3.2	<i>Eigenaar</i>	8
3.3	<i>Opdrachtgevers</i>	10
3.4	<i>Opdrachtnemer</i>	11
4	Financieel beheer	13
4.1	<i>Financieel beheer</i>	13
4.2	<i>Baten-lastenstelsel</i>	14
4.3	<i>Uitzondering op het eigen vermogen</i>	17
5	Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	19
5.1	<i>Doelmatigheidsbevordering</i>	19
5.2	<i>Bekostiging</i>	22
6	Conclusies en aanbevelingen	24
6.1	<i>Governance</i>	24
6.2	<i>Financieel beheer</i>	25
6.3	<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>	26

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In 2011 is de Regeling baten-lastendiensten 2007 geëvalueerd. In de evaluatie is onder andere de vraag aan de orde geweest of het baten-lastendienstmodel als generiek model op alle diensten even goed van toepassing is. Daarom is naar aanleiding van de evaluatie besloten de agentschappen periodiek door te lichten. De verplichte doorlichtingen zijn vastgelegd in de nieuwe Regeling agentschappen die op 1 januari 2013 is ingegaan. In deze regeling is eveneens de naamswijziging van baten-lastendienst naar agentschap vastgelegd.

De doorlichtingen zoals opgenomen in de regeling zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap periodiek aan de orde te stellen. Uit de doorlichting kan bijvoorbeeld blijken dat een stelselwijziging (baten-lastenstelsel versus kasstelsel) bijdraagt tot het beter functioneren van het agentschap. Elk agentschap wordt periodiek (tenminste eens in de vijf jaar) doorgelicht, zoveel mogelijk op natuurlijke momenten.

De doelstelling van de doorlichting van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van het RIVM in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer en doelmatigheidsbevordering. Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. Het RIVM krijgt een spiegel voorgehouden en kan zijn voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor FEZ ligt de meerwaarde in een beter inzicht op het functioneren van het agentschap en op eventuele verbetermogelijkheden. En voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

1.2 Onderzoeksvragen

- Hoe functioneert bij het RIVM het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- Hoe is bij het RIVM de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd?
- Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor het RIVM ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals omvang en investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?
- Hoe stuurt het RIVM op doelmatigheid en hoe bevordert het de verdere ontwikkeling daarvan?
- In welke mate is de bekostiging bij het RIVM vormgegeven op basis van prestaties?

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

Door samenvoeging van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, het Rijksinstituut voor Drinkwater-voorziening en de Stichting Verwijdering Afvalstoffen ontstond in 1984 het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Op 1 januari 2003 zijn de vaccinactiviteiten van het RIVM afgezonderd en ondergebracht in het zelfstandige Nederlands Vaccin Instituut (NVI). Per 1 januari 2004 werd het RIVM een agentschap dat een baten-lastenstelsel hanteert.

Per 1 januari 2011 zijn de publieke functies van het Nederlands Vaccin Instituut (NVI) weer ondergebracht bij het RIVM. Het gaat hierbij om de publieke taken met betrekking tot inkoop, opslag, distributie en onderzoek & ontwikkeling van vaccins.

Vanwege de verkoop van het Antonie van Leeuwenhoek terrein (Alt) is het facilitair bedrijf van het RIVM, voor zover betrekking hebbend op onderhoud en beheer van het ALT en alle werkzaamheden rond het ALT ondergebracht bij de tijdelijke projectdirectie Alt.

2.2 Kerntaken

Het RIVM doet wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van het overheidsbeleid en het toezicht op het gebied van volksgezondheid en milieu. Het instituut is een agentschap van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De taken op hoofdlijnen en de werkwijze van het RIVM, evenals het toezicht op het wetenschappelijke niveau van het RIVM staan beschreven in de Wet op het RIVM. Vaste opdrachtgevers zijn naast VWS, de ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M) en Economische Zaken (EZ). Bovendien komen er opdrachten van diverse inspecties en ook van derden als de Europese Unie (EU), de Verenigde Naties (VN) en de World Health Organisation (WHO). De opdrachtgevers kennen aan het RIVM een speciale positie toe die voortvloeit uit de behoefte van de opdrachtgevers om vanuit een wetenschappelijk onafhankelijke positie taken uit te laten voeren, waarbij een continue en gegarandeerde beschikbaarheid en inzet van expertise essentieel is.

De missie van het RIVM is het beschermen en bevorderen van de gezondheid van de bevolking en de kwaliteit van het leefmilieu. Het RIVM heeft de drie volgende kennisgebieden met bijbehorende taak:

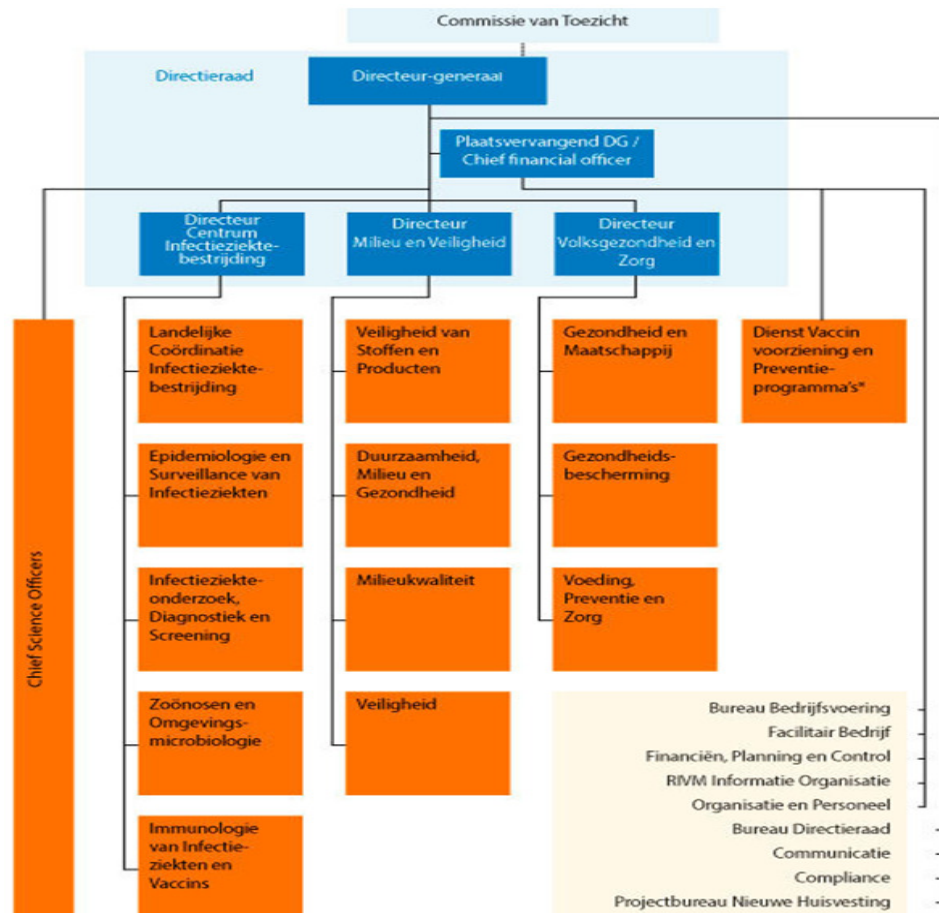
- Infectieziekten en Vaccinologie: hoe blijven we infectieziekten de baas?
- Volksgezondheid en Zorg: hoe gezond is Nederland?
- Milieu en Veiligheid: hoe houden we onze leefomgeving gezond en veilig?

Bij de invoering van het RIVM als agentschap van VWS zijn afspraken gemaakt tussen de SG VWS en de DG RIVM over de noodzaak van het uitvoeren van strategisch onderzoek, ter uitvoering van de Wet op het RIVM. Voor het strategisch onderzoek RIVM is een apart budget beschikbaar, dat is ondergebracht bij de eigenaar (pSG VWS). Het is gericht op de continuïteit van het RIVM op de langere termijn, bedoeld om te kunnen anticiperen op nieuwe onderzoeksvragen van de opdrachtgevers op de middellange en lange termijn en om de positie van het RIVM in het wetenschappelijk veld te handhaven en waar nodig te versterken.

Het RIVM heeft een Commissie van Toezicht (CvT), die toezicht houdt op de wetenschappelijke kwaliteit en kennis van het RIVM. Alle strategische onderzoeksprojecten worden jaarlijks geëvalueerd en door de CvT gevolgd. Het RIVM rapporteert jaarlijks aan de eigenaar over de inhoudelijke voortgang van het strategisch onderzoek. Na vier jaar wordt een evaluatie van de resultaten gemaakt welke eveneens aan de eigenaar wordt aangeboden.

2.3 Inrichting organisatie

De organisatiestructuur van het RIVM kan op basis van onderstaand organogram worden weergegeven.



* tot 2014: Regionale Coördinatie Programma's / Inkoop Opslag en Distributie (RCP/IOD)

Sinds 2013 omvat de RIVM-organisatie twaalf specialistische kenniscentra in drie inhoudelijke domeinen met Chief Science Officers (CSO's), een centrale bedrijfsvoering en de Dienst Vaccinvoorziening en Preventieprogramma's. De organisatiestructuur heeft als doel een evenwichtige en toekomstvaste structurering, die bijdraagt aan een vergroting van de inhoudelijke synergie van het RIVM. Daarnaast maakt de organisatiestructuur het mogelijk om een scheiding aan te brengen in management- en expertise verantwoordelijkheid.

In de Directieraad nemen de DG, de pDG, de drie portefeuillehouders en de secretaris plaats. De portefeuillehouder beheert het domein, bestaande uit centra met daarbij ondersteuning van adviseurs op centraal niveau waaronder de domeincontroller (Bureau Bedrijfsvoering) en de adviseur accountmanagement (Bureau Directieraad). Chief Science Officers (CSO's) zijn voor een kennisveld verantwoordelijk en vormen daarmee een link tussen de verschillende domeinen.

In het kader van het programma Compacte Rijksdienst heeft RIVM de laatste jaren te maken gekregen met het delen van faciliteiten. Het RIVM is gehuisvest in panden die zij huurt van Bilthoven Biologicals (voor de verkoop van het terrein huurde het RIVM van de Rijksgebouwendienst) op één terrein in Bilthoven samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de projectdirectie ALT en de aan Bilthoven Biologicals verkochte vaccinproductieorganisatie. Een grote organisatieontwikkeling die er in dit kader nog aan gaat komen is de verhuizing richting de Uithof per 2018.

Daarnaast heeft het RIVM te maken met de invulling van de taakstelling Rutte I en II. De taakstelling Rutte I is verwerkt in de begroting 2012. Het gaat om een reductie op het eigenaarsbudget en de opdrachtgeversbudgetten van VWS en I&M van 1,5% in 2012 tot 6% vanaf 2015. De taakstelling is voor $\frac{3}{4}$ ingevuld als efficiencytaakstelling (en als zodanig verwerkt in de RIVM-tarieven) en voor $\frac{1}{4}$ als volumetaakstelling. De hiermee gemoeide bedragen zijn ca. € 3 miljoen in 2012, oplopend tot ca. € 10 miljoen vanaf 2015. De besluitvorming over de invulling van de taakstelling Rutte II (2016-2018) is binnen VWS ingevuld door beperking van kennis- en adviesvragen en versoering van de bedrijfsvoering; beide lijnen zijn relevant voor het RIVM. Voor het RIVM betekent dit vanaf 2016 een taakstelling van € 1,9 miljoen op kennis- en adviesvragen vanuit opdrachtgever VWS, een taakstelling van € 3 miljoen op het eigenaarsbudget voor strategisch onderzoek en een taakstelling van € 4,4 miljoen op huisvesting.

2.4

Facts & Figures

Onderstaande tabel geeft een snel inzicht in het verloop van de belangrijkste balansposten van het RIVM in de afgelopen jaren.

Bedragen x € 1mln.	2010	2011	2012
Omzet	355,6	388,4	367,5
% omzet derden	46%	43%	37%
Afschrijvingskosten	4,7	5,8	6,4
% lasten	1,3%	1,6%	1,7%
Resultaat	-3,1	20,6	2,8
Eigen vermogen	4,6	41,8	44,6
% omzet	1,3%	10,8%	12,1%
Balanstotaal	121,3	172,4	172,0
Aantal FTE	1.347	1.434	1.457

3 Governance

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

Hoe functioneert bij het RIVM het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van het RIVM. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

De *eigenaar* is in dit sturingsmodel verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De *opdrachtgever* is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De *opdrachtnemer* is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en is verantwoordelijk voor het financieel en materieel beheer.

3.2 Eigenaar

In lijn met de Regeling agentschappen is de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) van VWS de eigenaar van het RIVM. In de uitoefening van die rol wordt de pSG ondersteund door de stafdirecties, zoals Bestuurlijke en Politieke Zaken en FEZ. De pSG stuurt op hoofdlijnen via 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 meest recente managementafspraken tussen de eigenaar en de opdrachtnemer dateert van april 2013 en vervangt de overeenkomst van 1 januari 2007.

De afspraken van het RIVM met opdrachtgevers en de eigenaar (VWS) zijn vernieuwd om de opdrachtverstrekking, planning en control van de RIVM-werkzaamheden uniformer, transparanter en effectiever te maken.

Met de opdrachtgevers is er twee tot drie keer per jaar opdrachtgevers-eigenaar beraad. Daar worden voornamelijk strategische punten besproken.

Als eigenaar heeft de pSG in de afgelopen jaren meer grip op de aansturing van het RIVM gekregen. Dit wordt mede ingegeven door de pro-actieve houding van de sinds 2011 in functie zijnde DG, door de per maart 2012 aangestelde p-DG, die tevens de CFO functie vervult en de goede afstemmingsrelatie tussen VWS/FEZ en RIVM/FP&C. De pDG onderhoudt in maandelijkse bilaterale overleggen met de eigenaar korte lijnen over de financiën en bedrijfsvoering van het RIVM. Daarnaast heeft de eigenaar circa driemaal per jaar een formeel overleg met de DGen pDG-RIVM over de voortgang en ontwikkeling van het agentschap als geheel. Het contact tussen RIVM en VWS is goed en de eigenaar wordt betrokken bij grote organisatorische wijzigingen. Conform de rolverdeling houdt de eigenaar toezicht op de budgettaire kaders en de continuïteit van het agentschap. FEZ en de directie Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP) ondersteunen hierbij de eigenaar respectievelijk met advies over de financiële zaken en de bedrijfsvoering.

Om de wetenschappelijke kwaliteit van onderzoek binnen het RIVM te bewaken is door de eigenaar een Commissie van Toezicht ingesteld. Verder kan de eigenaar voor het bepalen van de doelmatigheid gebruik maken van de kostprijsontwikkeling en benchmarking naar de kostprijs conform artikel 9 van de managementafspraken. Ook kan de eigenaar voor het bepalen van kwaliteit een bedrijfsvoeringonderzoek instellen. Dit onderzoek wordt niet regulier uitgevoerd, maar alleen indien daar aanleiding voor is, hetgeen tot op heden nog niet het geval is geweest.

Er is eind 2011 een nieuw kostprijsmodel ingevoerd met bijbehorende tarieven. Bij de invoering van het nieuwe kostprijsmodel had ten aanzien van de rol van de eigenaar een grotere betrokkenheid gevraagd mogen worden. Zie voor een nadere beschrijving van de veranderingen rondom het kostprijsmodel hoofdstuk 5.2 over bekostiging. De invoering van het nieuwe kostprijsmodel lijkt voor het RIVM zelf te snel gegaan. Niet iedereen binnen de organisatie is volledig op de hoogte van de opbouw en werking van het nieuwe kostprijsmodel, blijkt uit de evaluatie van het nieuwe kostprijsmodel die begin 2013 is uitgevoerd. Voor het oplossen van het tekort op het labtarief heeft de eigenaar gekozen voor een tijdelijke verhoging van de tarieven in 2014. Hiermee wordt de problematiek zelf die in de loop van 2012 is ontstaan door het nieuwe kostprijsmodel, echter nog niet opgelost. Bovendien voelden niet alle opdrachtgevers zich voldoende gekend met de huidige oplossing van het tekort.

De eigenaar had in deze daadkrachtiger kunnen optreden door in een eerder stadium de opdrachtgevers meer mee te nemen in de totstandkoming van het kostprijsmodel en in het opdrachtgeversberaad de dialoog tussen opdrachtgevers en het RIVM op gang te houden tot de besluitvorming. De eigenaar had in een eerder stadium op een nieuwe labstrategie kunnen aansturen op het moment dat er een tekort ontstond door het nieuwe kostprijsmodel. Zie in dit kader tevens aanbeveling 1 onder hoofdstuk 6.

3.3 Opdrachtgevers

Het RIVM is actief voor meer opdrachtgevers binnen en buiten de Rijksoverheid:

- VWS: DG Volksgezondheid (DGV)
- I&M: DG Milieu en Internationaal (DGMI) en Inspectie voor leefomgeving en transport (ILT)
- EZ: DG Agro en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- SZW: DG Werk
- Derden: inkomsten uit hoofde van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) betreffende de bekostiging van het Rijksvaccinatieprogramma ; externe partijen zoals lagere overheden, de Europese Unie (EU) en internationale organisaties zoals de World Health Organization (WHO).

De Rijksopdrachtgevers en het RIVM hebben gezamenlijk een raamovereenkomst ondertekend met afspraken voor onbepaalde tijd. Elke vier jaar vindt een evaluatie van de afspraken plaats. De meest recente raamovereenkomst is uit 2013 en is getekend door alle Rijksopdrachtgevers. Deze vervangt de afspraken van uit twee separate raamovereenkomsten uit 2008 en 2012. Daarnaast is er een leidraad opgesteld. Deze leidraad geeft een nadere invulling van de afspraken die in de raamovereenkomst zijn vastgelegd. De leidraad bestaat uit zes stappen die de opdrachtgever moeten helpen bij de totstandkoming van een opdracht. Dit sluit aan bij de rol van de opdrachtgever conform de Regeling agentschappen waarbij een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, onderdeel van is.

De scheiding van de verschillende rollen binnen het agentschapsmodel heeft toegevoegde waarde en werkt goed bij het RIVM mede doordat de opdrachtgevers niet alleen binnen VWS zitten, maar ook andere departementen vertegenwoordigen. Hierdoor worden de rollen minder snel vermengd. Opdrachtgevers en het RIVM hebben een goede relatie met elkaar, hetgeen volgt uit de jarenlange ervaring van de betrokken partijen. Door de reguliere overleggen tussen partijen worden problemen in een vroeg stadium gezamenlijk getackeld. Er is een overleggroep opgezet met de opdrachtgevers voor de voorbereiding voor de opdrachtgeversberaden op ambtelijk niveau. Het proces van opdracht verlenen, uitvoeren en verantwoording is zodoende een strakke cyclus. De raamovereenkomst is hier een belangrijk onderdeel van.

Er is wel een aantal verschillen in aanpak van de verlening van de opdracht. VWS en I&M zijn de grootste opdrachtgevers van het RIVM. I&M werkt in tegenstelling tot VWS met meerjarige budgetten voor de financiering van programma's. Het RIVM heeft de voorkeur dat VWS ook met meerjarige budgetten gaat werken. Er kan dan meer worden ingezet op de jaarlijks benodigde aanpassingen, waardoor er meer rust in de planning en controlcyclus ontstaat. De detailinvulling moet jaarlijks logischerwijs worden herijkt. VWS stelt de vrijheid juist op prijs en vindt dat het een onderdeel van het agentschapsmodel is om jaarlijks tot een goedgekeurde offerte en dus invulling van de opdracht te komen.

Wat betreft de uitvoering van de opdrachten geven de opdrachtgevers aan dat zij tevreden zijn met de kwaliteit van het RIVM en dat de opdrachten naar tevredenheid worden uitgevoerd. Er is slechts op kleine onderdelen discussie.

Na afloop van opdrachten gaat een vragenlijst uit om de tevredenheid te meten. Dit is een kwalitatieve meting, waardoor kwantitatief over de jaren heen geen eenduidig beeld is vast te stellen van de klanttevredenheid. Het RIVM is met de invoering van de Raamovereenkomst in 2013 met een pilot gestart om de beoordeling op opdrachtniveau kwantitatief te regelen.

In de viermaandelijke rapportages van het RIVM aan de verschillende coördinerende opdrachtgevers komt de voortgang aan de orde. In lijn met de afspraken uit de raamovereenkomst is de monitoring meer inhoudelijk gericht en minder financieel. Verantwoording over de financiële voortgang van het input gestuurde deel vindt gedurende het jaar om de maand plaats. Na aanleiding hiervan vindt waar nodig ook besluitvorming plaats. Hierdoor zijn de bijstellingen in de regel beperkt. In de Jaarrapportage vindt financiële verantwoording over het gehele opdrachtenpakket plaats.

Het RIVM ontvangt naast de inkomsten van departementen ook een substantieel deel van zijn inkomsten (circa € 94 miljoen) uit hoofde van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Het RIVM ontvangt deze AWBZ-gelden voor de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma namens het zorgkantoor Utrecht. Over de uitvoering van dit programma legt het RIVM jaarlijks verantwoording af (aantal verbruikte vaccins), voorzien van een accountantsverklaring over de getrouwheid van deze verantwoording. Voor opdrachten van de Europese Unie geldt vaak de eis tot nationale cofinanciering. Het RIVM combineert hiertoe de opdrachten/diensten voor zijn departementale opdrachtgevers met deze projecten voor derden. Over het algemeen gaan de opdrachtgevers akkoord met deze cofinanciering, omdat er per saldo met de gecombineerde gelden grotere resultaten behaald worden.

3.4

Opdrachtnemer

De DG RIVM stuurt in lijn met de Regeling agentschappen twee maal per jaar een voortgangsrapportage aan de eigenaar en sluit dit in maart van elk jaar af met een jaarrapportage op basis van het jaarplan RIVM. Er zijn drie keer per jaar formele eigenaarsgesprekken tussen de DG RIVM en de eigenaar. Daarnaast is er elke week een bestuursraad binnen VWS waarin de DG RIVM participeert en een bestuursraad bedrijfsvoering binnen VWS waarin de pDG RIVM deelneemt. Zo is de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer vertegenwoordigd in het overleg van de ambtelijke leiding van VWS.

De DG RIVM heeft regelmatig overleg met de Commissie van Toezicht. Deze overleggen zijn voornamelijk inhoudelijk gericht, om ontwikkelingen in de maatschappij en de politiek te monitoren en met het management van het RIVM en soms ook de eigenaar te bespreken. Er komt uit de interviews naar voren dat oog houden voor ontwikkelingen in de maatschappij voor het RIVM een belangrijk aandachtspunt is. Er moet flexibiliteit zijn binnen de organisatie om hier op in te spelen. Het RIVM moet een goede balans hebben tussen specifieke expertise en genoeg capaciteit om adequaat te reageren op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Het formuleren van de opdrachten is een interactief proces tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In de raamovereenkomst tussen rijksopdrachtgevers en het RIVM is opgenomen dat het budget jaarlijks niet meer dan 5% mag worden gekort ten opzichte van het budget van het voorgaande jaar. Indien dit wel gebeurt en er sprake is van

onvermijdbare frictiekosten, moet overeenstemming met de eigenaar worden bereikt over een passende oplossing, aldus de managementafspraken in de raamovereenkomst. Hiermee wordt voorkomen dat er grote fluctuaties over de jaren heen ontstaan in de vraag aan het RIVM, omdat er in kennisintensief werk niet altijd snel kan worden omgeschakeld en er extra kosten kunnen ontstaan indien dit wel gebeurt.

Het budget is leidend voor de omvang van de opdracht. Keuzes in het opdrachtenpakket zijn aan de opdrachtgever. Het RIVM kan wel voorstellen doen voor kennisvragen en adviseren bij de te maken prioritering. Het blijft wel lastig voor opdrachtgevers en voor het RIVM om vast te stellen hoeveel uren er daadwerkelijk nodig zijn voor de uitvoering van een opdracht. Conform de managementafspraken is het RIVM verplicht om knelpunten in de uitvoering te melden aan opdrachtgevers. Tenzij sprake is van overmacht (opdrachtgever bepaalt dit) vangt het RIVM zelf de gevolgen van deze knelpunten op en draagt de eventuele extra kosten die gemoeid zijn met het alsnog voldoen aan de afspraken.

Het tot stand komen van de jaarplanning is volgens verschillende geïnterviewden veranderd sinds er met een baten-lastenstelsel wordt gewerkt. Door de huidige manier van werken zijn het proces en de verantwoordelijkheden transparanter geworden, hetgeen leidt tot een meer doelmatige besteding van het budget volgens de geïnterviewden. De opdracht wordt beter afgestemd op de behoefte vanuit de politiek en het beleid. Er ligt meer nadruk op de output van het RIVM. Ook is er naar aanleiding van de nieuwe raamovereenkomst meer uniformiteit in de totstandkoming van de offertes aangebracht door het RIVM. Dit kan wel als keerzijde hebben dat er juist minder flexibiliteit in het offerteproces aanwezig is.

Jaarlijks worden zowel interne als externe (DEKRA) audits uitgevoerd op het managementsysteem van het RIVM op basis van de normen ISO 9001 : 2008 (kwaliteit) en ISO 14001 : 2004 (milieu). Het RIVM is ISO 9001 en ISO 14001 gecertificeerd. Deze audits zijn een belangrijk onderdeel van het verbetervermogen van het RIVM.

Ten behoeve van de interne sturing vinden onder meer maandelijks gesprekken en rapportage(s) aan de Directieraad plaats. Het maandelijks dashboard geeft de key indicators in relatie tot de norm weer. Hiermee beschikt de Directieraad over een overzichtelijke en goede management tool.

Gezien het voorgaande functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording goed bij het RIVM en het stelsel is in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt. Zie voor verdere conclusie en aanbeveling op dit punt aanbeveling 1 in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

4 Financieel beheer

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

Hoe is bij het RIVM de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd?

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor het RIVM ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals omvang en investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

4.1 Financieel beheer

Inrichting

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van het RIVM is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Binnen het RIVM is de stafeenheid FP&C primair verantwoordelijk voor het financieel beheer. Als onderdeel van de centrale bedrijfsvoeringorganisatie valt afdeling FP&C onder de pDG van het RIVM.

Eén van de uitgangspunten bij de reorganisatie van de bedrijfsvoering was de scheiding tussen stafeenheden met een kaderstellende, beleidsmakende en strategische rol enerzijds en de operationele, uitvoerende, administrerende en adviserende rol anderzijds. Op het financiële werkterrein is dat vertaald in een relatief kleine unit FP&C voor de financiën, planning & control die een regierol op concernniveau heeft. Daarnaast is er een grotere eenheid BBV waarin de andere taken op het bedrijfsvoeringsterrein zijn ondergebracht. BBV heeft ook de control- en adviesfunctie richting het lijnmanagement van de centra en domeinen. Het lijnmanagement kan zodoende zijn financiële verantwoordelijkheden dragen door adequate "eigen" ondersteuning. Deze scheiding binnen de controlfunctie van het RIVM heeft als doel de checks en balances op financieel terrein binnen het RIVM te borgen.

Stand van zaken

Het RIVM heeft het financieel en materieel beheer op orde. In 2012 heeft de Algemene Rekenkamer wel twee onvolkomenheden geconstateerd op het gebied van inkoopbeheer en informatiebeveiliging.

Het RIVM heeft eind 2012 een verbeterplan voor het inkoopbeheer opgesteld, waarbij het gehele inkoopproces is betrokken om alle aandachtspunten van de Algemene Rekenkamer (AR) te adresseren. Uit de interviews blijkt dat het RIVM in 2013 specifiek aandacht heeft besteed aan de inkoopstroom, de tijdigheid van contracten, het contractbeheer en het Europese aanbestedingsproces. De afdeling FP&C toetst door het uitvoeren van interne controles de voortgang en voert hierover twee keer per jaar overleg met de AR. Eens per twee maanden is er overleg met de afdeling inkoop; met FEZ VWS en de ADR wordt maandelijks over de voortgang gesproken.

In het verantwoordingsonderzoek van de AR is aangegeven dat het RIVM met grote voortvarendheid de problemen op het gebied van inkoopbeheer heeft aangepakt. Daarmee heeft het RIVM opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit 2012 en vervalt de onvolkomenheid. Het verantwoordingsonderzoek ligt nog wel ter beoordeling voor bij het Collega van de AR.

De Algemene Rekenkamer constateert een onvolkomenheid in informatiebeveiliging sinds 2009. De belangrijkste aandachtspunten zijn het ontbreken van risicoanalyses en beveiligingsplannen. In 2012 constateerde de Algemene Rekenkamer dat er nog onvoldoende voortgang is. Dit beeld wordt in de interviews bevestigd door het RIVM. In 2013 is een vernieuwde aanpak ontwikkeld voor de informatiebeveiliging en zijn opleidingssessies georganiseerd. In het verantwoordingsonderzoek over 2013 van de Algemene Rekenkamer is aangegeven dat de aanbeveling uit 2012 om actuele risicoanalyses voor de informatiesystemen op te stellen in 2013 voldoende gevolg heeft gekregen. Het RIVM is er in 2013 in geslaagd om voor het overgrote deel van de kritische informatiesystemen risicoanalyses uit te voeren en een daarop toegesneden beveiligingsplan op te stellen. Daarnaast legt het RIVM de status van de beveiligingsmaatregelen zichtbaar vast in een daarvoor bestemd systeem. Het RIVM heeft de evaluatie van het informatiebeveiligingsbeleid opgenomen in het kwaliteitsmanagementsysteem, maar verdere inbedding hiervan in de organisatie is volgens de Algemene Rekenkamer wenselijk. Daarmee heeft RIVM opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit 2012 en vervalt de onvolkomenheid. Het verantwoordingsonderzoek ligt nog wel ter beoordeling voor bij het College van de Algemene Rekenkamer.

Tijdregistratie

Een goede tijdregistratie is essentieel voor de projectadministratie en de basis voor het bepalen van de tarieven en de uiteindelijke nacalculatie. Het RIVM geeft aan dat realistisch tijdschrijven en sturing hierop lastig zijn, maar wel de aandacht heeft, bijvoorbeeld door leidinggevenden op het belang te wijzen. De aandacht van met name kennismedewerkers gaat namelijk primair naar de inhoud, waarbij verantwoording afleggen over inzet van tijd en middelen als minder relevant wordt ervaren voor het resultaat. In de totale P&C-cyclus speelt tijdschrijven echter wel een belangrijke rol om realistisch offereën en vooral ook een goede nacalculatie mogelijk te maken.

4.2 Baten-lastenstelsel

Het RIVM heeft de administratie ingericht volgens het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is een cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel te toetsen. Dit leidt tot de volgende feiten:

- Op de balans van het RIVM per 31 december 2012 is een bedrag van € 9,3 mln. aan vaste activa verantwoord (5% van het balanstotaal). In de afgelopen jaren (2009-2012) was deze waarde tussen de € 8 mln. en circa € 12 mln.

- De afschrijvingskosten bedragen in 2012 circa 1,7% van de omzet (in de afgelopen jaren tussen de 1-2%). In de meerjarige begroting van het RIVM wordt uitgegaan van een afschrijving van circa 1,2%. Hiermee voldoet het RIVM niet aan de aanvullende instellingsvoorwaarde van een batenlastenagentschap zoals opgenomen in artikel 5 van de Regeling agentschappen (gemiddeld per jaar meer dan 5 % van de totale lasten, berekend over een periode van 3 jaar).
- Ten behoeve van de financiering van vaste activa heeft het RIVM geen leningen afgesloten bij het Ministerie van Financiën. De financiering van de vaste activa vindt plaats uit eigen middelen.
- In 2012 zijn de kortlopende activa (inclusief voorraden) 44% van de totale baten en de kortlopende schulden 31% van de totale lasten. Beide percentages zijn hoog; het RIVM maakt veel gebruik van overlopende balansposten.
- De voorraad van het RIVM betreft een vaccinvoorraad ten behoeve van het Rijksvaccinatieprogramma dat door het RIVM wordt uitgevoerd. Een deel van de voorraad (circa € 29 mln.) heeft een langlopend karakter. Tot en met het boekjaar 2012 is het RIVM toegestaan om voor de financiering van de vaste kern van de vaccinvoorraad extra eigen vermogen aan te houden in afwijking op de Regeling agentschappen (zie hiervoor tevens paragraaf 4.3).
- De vordering op het moederdepartement (€ 36 mln.) betreft een vordering in het kader van reeds verrichte werkzaamheden door het RIVM ten behoeve van opdrachtgever DGV van VWS (€ 35 mln.) en een vordering in het kader van reeds verrichte werkzaamheden door het RIVM ten behoeve van de eigenaar (€ 1 mln.). Deze vorderingen zijn in het boekjaar 2009 ontstaan. Met het kasritme vanuit het departement wordt jaarlijks een nieuwe schuldpositie van VWS aan het RIVM in het kader van de verrichte werkzaamheden bekeken en vastgesteld. Door de accountant worden deze vorderingen op het moederdepartement als kortlopend aangemerkt in de goedkeurende controleverklaring over de jaarcijfers van het RIVM. Op dit moment is niet duidelijk of en wanneer deze vorderingen definitief kunnen worden afgewikkeld door de opdrachtgever en de eigenaar.
- Onder de kortlopende schulden bevinden zich met name vooruitbetaalde termijnen van opdrachtgevers (onderhanden werk), nog te betalen kosten en kortlopende verplichtingen (o.a. in het kader van de getroffen voorzieningen).
- De post voorzieningen is voor € 11,5 mln. opgenomen in de balans per 31 december 2012 (circa 3% van de totale lasten). In de afgelopen jaren heeft het RIVM verschillende voorzieningen getroffen, o.a. voor een uitgevoerde reorganisatie in 2008 (overdracht pensioenverplichtingen naar ABP), personeel en verlieslatende projecten.

Uit de bovenstaande cijfermatige analyse blijkt dat het RIVM gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Behalve lenen bij het Ministerie van Financiën komen alle mogelijke balansposten binnen het stelsel terug in de jaarrekening. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat het baten en lastenstelsel meerwaarde biedt. Hierbij doelt men op de intrinsieke meerjarige (output gerelateerde) gedachte die het baten en lastenstelsel met zich mee heeft gebracht bij de invoering in 2004. Het zorgt voor transparantie en heldere sturing op de opdracht.

Het RIVM voldoet aan de instellingsvoorwaarden zoals opgenomen in de Regeling agentschappen met uitzondering van de aanvullende instellingsvoorwaarde uit artikel 5, de afschrijvingsnorm. Conform de Regeling agentschappen wordt bij deze eerste doorlichting van het RIVM specifiek gekeken door het Ministerie van Financiën en het betrokken ministerie VWS of een stelselverandering zinvol is. Aanleiding om hier bij het RIVM naar te kijken zijn de afschrijvingen die onder de 5% blijven. Uit de doorlichting van het RIVM moet blijken of een kas-verplichtingenstelsel bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst. Als blijkt dat de dienst goed functioneert kan de conclusie ook zijn dat een stelselverandering niet zinvol is, mede gelet op de kosten die een verandering met zich meebrengt.

Aan een eventuele overgang naar een kas-verplichtingenstelsel zijn voor en nadelen verbonden. Mogelijke voordelen van een stelselwijziging zijn:

- Aansluiting met het kas-verplichtingenstelsel zoals dit ook door de Rijksopdrachtgevers van het RIVM wordt gevoerd;
- Administratief systeem met structureel mogelijk minder beheers- en uitvoeringskosten.

Nadelen van een overgang naar een kasverplichtingen omgeving zijn:

- Circa 40% van de omzet komt van derden (AWBZ en EU) die in hun afrekening met het RIVM een baten- en lastenmethodiek moeten hanteren. Dit zal leiden tot eindejaarsproblematiek als het RIVM een kasomgeving heeft;
- Administratief blijft de verplichting bestaan om een (extracomptabele) voorraadadministratie, tijdregistratie en projectadministratie te voeren. Deze verplichting berust vooral op de eisen die door derden (AWBZ en EU) worden gesteld aan de administratieve afhandeling door het RIVM;
- De eigen organisatie (opdrachtgevers Rijk, departement en RIVM) hebben behoefte aan sturingsinformatie om de opdrachtverlening en verantwoording vorm te geven. De overstap in 2004 van inputsturing met gestalde budgetten naar grotendeels vraagsturing (output) met heldere offertes komt met een overgang naar kasverplichtingen onder druk te staan;
- Investerings- en voorzieningen dienen in de kasomgeving te worden opgelost, eventueel met behulp van een maximale kasreserve van 5% van de gemiddelde omzet;
- Transitiekosten voor onder meer systeemaanpassingen, consultancy en opleiding.

Door de blijvende verplichting om voor een zeer substantieel deel van de omzet ten dele een baten-lastenstelsel (extracomptabel) te voeren (bij het RIVM komt bijvoorbeeld de laatste jaren circa 40% van de omzet van derden die dit eisen), zullen enerzijds de te verwachten voordelen tegen vallen (structurele baten) en anderzijds de complexiteit van de te voeren administratie alleen maar toenemen. Op basis van deze argumenten kan worden gesteld dat een stelselwijziging voor het RIVM niet zinvol is. Bovendien wordt het huidige stelsel als positief ervaren door betrokkenen en blijkt mede uit de paragraaf over het financieel beheer dat het RIVM onder het huidige stelsel goed functioneert.

4.3 Uitzondering op het eigen vermogen

In paragraaf 4.2 is reeds aangegeven dat het RIVM tot en met de jaarrekening 2012 een uitzondering is verleend op de basis van de Regeling baten en lastendiensten 2007. Het werd het RIVM toegestaan om extra eigen vermogen aan te houden ter financiering van de vaste kern van de vaccinvoorraden. Deze uitzondering is in het verleden verleend aan het NVI als uitvoerder van het Rijksvaccinatieprogramma. Met het overnemen van de publieke taken van het NVI door het RIVM is het vaccinatieprogramma, de voorraad en de uitzondering op het eigen vermogen overgenomen. Met deze doorlichting is de uitzondering op het eigen vermogen opnieuw beoordeeld.

Het Rijksvaccinatieprogramma wordt gefinancierd uit de AWBZ. De aanschaf van vaccins wordt met bevoorschotting mogelijk gemaakt, gevolgd door een afrekening met het zorgkantoor op basis van het werkelijke verbruik aan vaccins. Naast een werkvoorraad houdt het RIVM een veiligheidsvoorraad aan op verzoek van VWS, om het risico op het niet kunnen uitvoeren van het vaccinatieprogramma te beheersen.

Risico's of calamiteiten die zich in de productieketen voor kunnen doen zijn per soort vaccin vertaald in een minimaal aan te houden vaccinvoorraad. De veiligheidsvoorraad is daarmee een beleidsmatige keuze vanuit VWS. Ter financiering van deze vaste kern van de vaccinvoorraad heeft VWS bij (de voorgangers van) het RIVM in verschillende fases een dotatie aan het eigen vermogen gedaan van circa 28 mln. De uitzondering op het eigen vermogen is in het verleden toegestaan aangezien het NVI en het RIVM daarmee in staat werden gesteld om de vaste kern van de voorraad te financieren met langlopend vermogen. Financiering op basis van een lening van het ministerie van Financiën is niet mogelijk door beperkingen in de Regeling en bovendien ongewenst gezien het oneindige karakter van een dergelijke lening.

Met het RIVM is gesproken over de ontwikkeling van de balans in relatie tot financiering van de vast kern van de vaccinvoorraad. Op basis van de interviews wordt vastgesteld dat de voorraadpost voor € 28,9 mln. langlopend is en tegenover dit deel van deze debetpost bedrijfseconomisch gezien een creditpositie hoort te staan die eveneens langlopend is.

Naast de vaste kern van de vaccinvoorraad heeft het RIVM eveneens te maken met een vordering op het moederdepartement van € 36 mln. Deze vordering is door de accountant als kortlopend aangemerkt, maar deze post kan ook als langlopend worden beschouwd. De post staat namelijk in omvang onveranderd de afgelopen jaren op de balans van het RIVM. Wanneer deze post zodoende als langlopend wordt beschouwd in relatie met de langlopende passiva ontstaat

er ander beeld. Er kan worden afgeleid dat het RIVM al een aantal jaren te maken heeft met een negatief werkkapitaal. Het RIVM geeft aan dat dit negatieve werkkapitaal tot op heden niet tot problemen heeft geleid vanwege de periodieke bevoorschotting van opdrachtgevers (kortlopende schuld) in combinatie met de hoge werkvoorraad (voorschotten voor nog uit te voeren projecten). Gelet op het bovenstaande kan de huidige vordering op het moederdepartement van € 36 mln. en de uitzondering op het eigen vermogen in samenhang worden gezien.

De balans van het RIVM is uit evenwicht geraakt. Langlopend bezit wordt reeds een aantal jaar met kortlopende schulden gefinancierd. Het risico dat de kortlopende posten op de creditzijde van de balans in omvang afnemen en daardoor geen buffer meer vormen voor de financiering van de vaccinvoorraden was de afgelopen jaren beperkt. Het RIVM kende een ruim gevulde orderportefeuille en door goed liquiditeitsbeheer en door vooruitbetaling bij gunning van opdrachten leidde dit tot voldoende liquiditeit. Het RIVM geeft aan voor de aankomende jaren een financieringsrisico te zien. De verwachting is dat de orderportefeuille van het RIVM vanaf 2015 onder druk komt te staan door eerder in deze nota genoemde bezuinigingen (par. 2.3) met hierdoor krimpende budgetten bij de opdrachtgevers (binnen en buiten het Rijk). Het effect hiervan is dat de werkvoorraad in de komende jaren naar verwachting zal teruglopen. Dit vertaalt zich op de balans in een afname van vooruitontvangen termijnen en overlopende passiva. Dit leidt ertoe dat enige behoedzaamheid gepast is, wanneer het stopzetten van de uitzondering in combinatie met het afbouwen van de vordering op het moederdepartement als wenselijke route wordt gezien. Door afroming van het eigen vermogen samen te laten vallen met een afboeking van de vordering op het moederdepartement hoeven er echter geen kasstromen plaats te vinden. Zie voor conclusie en aanbeveling op dit punt aanbeveling 4 in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vierde en vijfde onderzoeksvraag:

Hoe stuurt het RIVM op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?

In welke mate is de bekostiging bij het RIVM vormgegeven op basis van prestaties?

5.1 Doelmatigheidsbevordering

Voor het vaststellen van doelmatigheidsbevordering zijn stabiele en vergelijkbare historische gegevens nodig. Daarnaast is het van belang dat er een besturingsmodel (zie hoofdstuk 3) is dat voldoende prikkels bevat om doelmatiger te werken. Het RIVM geeft aan dat de overgang naar het batenlastenstelsel in combinatie met het vraaggestuurde werken de doelmatigheid bij het RIVM heeft verbeterd. De instrumenten om consequent de doelmatigheid te meten ontbreken. Het RIVM kan de verbetering van de doelmatigheid cijfermatig moeilijk onderbouwen, mede doordat het takenpakket van het RIVM de afgelopen jaren fluctueerde door inname van organisatie onderdelen van het voormalige agentschap NVI alsmede door uitplaatsing van delen van het primaire proces.

De stafdirectie FP&C werkt wel aan een dashboard om op basis van indicatoren meer aandacht te besteden aan onder andere de doelmatigheid. De directieraad van het RIVM heeft in april 2013 een 'prototype' dashboard in gebruik genomen. Het dashboard is een instrument waarmee het RIVM de interne aansturing van de organisatie ondersteunt. Het jaar 2013 is benut om het prototype verder te ontwikkelen en een lijst met eisen voor de uiteindelijke applicatie uit te werken.

Dat het aantoonbaar maken van doelmatigheid lastig is, blijkt ook uit de doelmatigheidsindicatoren die door het RIVM in de agentschapsbegroting 2014 worden gehanteerd. Het overzicht van doelmatigheidsindicatoren is financieel georiënteerd. Doelmatigheid in termen van bijvoorbeeld verbeterde klanttevredenheid komt hier bijvoorbeeld niet tot uitdrukking. Zie hiertoe aanbeveling 3 in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

Om doelmatigheid van het RIVM in kaart te brengen is op basis van de jaarrekeningen van het RIVM onderstaand overzicht opgesteld betreffende de ontwikkeling van kosten per FTE en de ontwikkelingen van het uurtarief. Er kan worden geconcludeerd dat kosten per FTE dalen. Ook is te zien dat het nominale uurtarief in 2011 op hetzelfde niveau zit als in 2003. Nominale prijsstijgingen (cumulatief 19,4%) hebben op basis van deze gegevens niet tot hogere tarieven geleid, mede door de taakstellingen in deze periode (cumulatief 15,8%). Daarnaast is het aantal productieve uren vanaf 2012 gewijzigd van 1250 naar 1350 uur gemiddeld per FTE per jaar. Dit alles geeft aan dat het RIVM doelmatiger is gaan werken.

Het RIVM	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Aantal FTE							1.378	1.347	1.434	1.457
Personele kosten per FTE							84.249	89.566	85.536	79.899
Apparaatsuitgaven per FTE							263.484	262.185	251.407	245.518
Gewogen uurtarief in euro's	108,94	107,20	106,10	103,90	103,90	105,15	106,60	108,04	108,96	
Ontwikkeling uurtarief (2003 = 100)	100	98,4	97,4	95,4	95,4	96,5	97,9	99,2	100	
Ontwikkeling uurtarief absoluut (t tov t-1)		-1,7%	-1,1%	-2,2%	0,0%	1,3%	1,4%	1,4%	0,9%	
Ontwikkeling uurtarief absoluut (cumulatief)		-1,7%	-2,8%	-4,9%	-4,9%	-3,7%	-2,3%	-0,9%	0,0%	
Taakstellingen										
Efficiëncytaakstelling Balkenende I in %		-2,0%	-1,0%	-1,0%						
Aanvullende efficiëncytaakstelling Balkenende II in %		-1,0%	-1,0%	-1,0%	-2,0%					
Efficiëncytaakstelling Balkenende IV in %						-2,0%	-2,0%	-2,0%		
Totaal taakstellingen	0,0%	-3,0%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	0,0%	
Cumulatief	0,0%	-3,0%	-4,9%	-6,8%	-8,7%	-10,5%	-12,3%	-14,1%	-14,1%	
Nominale ontwikkelingen										
Prijzontwikkeling	2,0%	1,2%	1,2%	1,4%	1,6%	3,7%	0,8%	2,1%	1,5%	
Loonontwikkeling	2,8%	2,9%	2,6%	1,3%	2,9%	3,2%	2,9%	0,7%	0,5%	
Gewogen nominale ontwikkeling (loon 60, prijs 40)	2,5%	2,2%	2,0%	1,3%	2,4%	3,4%	2,1%	1,3%	0,9%	
Cumulatief	2,5%	4,8%	6,9%	8,3%	10,9%	14,7%	17,0%	18,5%	19,6%	
<i>Prijzontwikkeling: prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc) volgens MEV 2014</i>										
<i>Loonontwikkeling: prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers</i>										

Kwaliteit en tevredenheid

Het RIVM, de opdrachtgevers en de eigenaar zijn tevreden over de kwaliteit van de producten en de dienstverlening van het RIVM. De ingestelde Commissie van Toezicht bewaakt intern de wetenschappelijke kwaliteit van de producten en diensten (zie ook hoofdstuk 2). De kwaliteit wordt door het RIVM gemeten door vragenlijsten aan opdrachtgevers voor te leggen en evaluatiegesprekken te voeren waar nodig. Doordat het meten van klanttevredenheid lastig kwantificeerbaar is, kan de klanttevredenheid niet in een eenduidig cijfer worden uitgedrukt en door de tijd heen worden gevolgd. De huidige vragenlijsten en gesprekken zijn vooral kwalitatief van aard en worden niet uitgedrukt in een cijfer.

Uit de gesprekken komt een tegenstrijdig belang naar voren tussen enerzijds het zoveel mogelijk standaardiseren van opdrachten en de opdrachtverlening door het RIVM en anderzijds de flexibiliteit die opdrachtgevers graag willen hebben om maatwerk in de offertes aan te brengen. Door zowel het RIVM als de opdrachtgevers wordt de huidige samenwerking echter als constructief ervaren met ruimte voor dialoog en het maken van goede afspraken. Zo kunnen gedurende het jaar opdrachten worden aangepast aan de behoefte vanuit politiek en maatschappij.

Nieuwbouw

In 2011 is besloten om nieuwbouw voor het RIVM te realiseren op de Uithof te Utrecht. De nieuwe huisvesting zal worden uitgevoerd in een publiek private samenwerking (PPS) constructie en naar verwachting in 2018 worden gerealiseerd. De huisvesting moet leiden tot lagere exploitatielasten dan de huidige huisvesting op het Antonie van Leeuwenhoekterrein in Bilthoven. Voor de huisvesting betaalt het RIVM vanaf 2018 een integraal huurtarief aan de RGD inclusief de laboratoria en de facilitaire dienstverlening. Door de jaren heen is de functie van een aantal gebouwen op het RIVM-terrein veranderd. Zo is een aantal laboratoria omgebouwd tot kantoorgebouw.

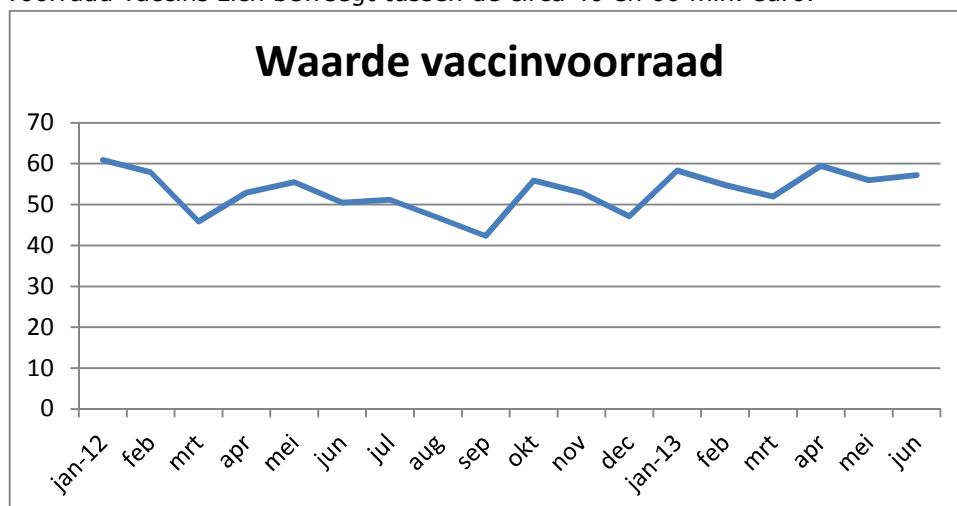
De nieuwe huisvesting wordt flexibel ingericht om efficiënter te kunnen werken. In de nieuwbouw komt het personeel van het RIVM in tegenstelling tot nu te werken in één gebouw. Het RIVM verwacht hiermee dat de samenwerking tussen het personeel wordt gestimuleerd en de mogelijkheden van het nieuwe werken optimaal kunnen worden benut. Besluitvorming over de te contracteren partij vindt nog plaats dit voorjaar.

ICT-dienstverlening

Het RIVM heeft de mogelijkheden om voor ICT besparingen en efficiency te realiseren onderzocht. Een optie die daar uit voort gekomen is dat het KNMI en RIVM voornemens zijn om, in het kader van de hervormingsagenda Rijk, hun dienstverlening op het gebied van ICT onder te brengen in een Shared Service Center (SSC-Campus). Door het wetenschappelijke karakter van zowel het RIVM als het KNMI is de ICT sterk verweven met het primaire proces. De SSO (voorlopig in eigen beheer) zou zich richten op werkplekondersteuning (RIVM) en datacenters (KNMI). De verwachting is dat door samenwerking met het KNMI kostenbesparingen gerealiseerd zullen worden. Het RIVM vindt dat eventuele samenwerking met het KNMI past binnen de rijksbrede ontwikkelingen. Het gedeelde doel is een efficiëntere bedrijfsvoering te realiseren en daarmee doelmatigheid. De eigenaar heeft samen met de SG van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu op 21 oktober akkoord gegeven voor de verdere uitwerking.

Voorraden

Uit een analyse van de voorraadhoogte (o.b.v. verstrekte gegevens van het RIVM over 2012 en het 1^e halfjaar van 2013) blijkt dat de waarde van de voorraad vaccins zich beweegt tussen de circa 40 en 60 mln. euro.



De fluctuaties treden met name op bij twee vaccins. Fluctuaties ontstaan door de periodieke inkoop van vaccins en het dagelijks gebruik van de vaccins bij inentingen.

Vanuit beleid (VWS) is aan het RIVM opdracht gegeven om een minimale vaccinvoorraad aan te houden. Het rijksvaccinatieprogramma moet te allen tijde door kunnen gaan. Volgens het RIVM bedraagt de hiervoor minimaal benodigde voorraadwaarde circa 30 mln. euro. Bij een vaste kern van circa 30 mln. euro en bovenstaand gemiddeld aangehouden voorraad kan gesteld worden dat er gemiddeld genomen teveel vaccins in huis zijn. Tijdens de gesprekken met het RIVM is aangegeven dat men de ambitie heeft om uit doelmatigheidsoverwegingen met lagere voorraden te werken. Zie in dit kader tevens hoofdstuk 4.3 waarin ingegaan wordt op de vaste kern van de voorraad in relatie tot de verleende uitzondering om deze met het eigen vermogen te financieren, alsmede aanbeveling 4 in hoofdstuk 6 van het doorlichtingsrapport.

5.2 Bekostiging

Het RIVM werkt met een kostprijsmodel dat de kosten van het RIVM verdeelt over de beschikbare productieve capaciteit (uren) van medewerkers. De producten en diensten van het RIVM worden vertaald naar inzet in uren op vier niveaus (laag, midden, hoog en expert). Daarnaast worden de specifiek aan opdrachten toe te rekenen (materiële) kosten per opdracht verrekend met de opdrachtgever. Ook wordt een opslagtarief voor laboratoriumkosten in rekening gebracht voor zover van toepassing (de opslag voor zogenaamde "natte laboratoriumuren").

Het RIVM werkt sinds 2012 met het nieuwe kostprijsmodel (nKPM). Aanleiding voor het nieuwe kostprijsmodel was dat het oude kostprijsmodel van het RIVM (2004 t/m 2011) door opdrachtgevers als ingewikkeld en niet transparant werd ervaren. Het grootste verschil ten opzichte van het oude model zit in het onderscheid tussen zogenaamde 'natte en droge uren'. Het oude model had een basis uurtarief met drie labopslagen; het nieuwe model heeft slechts één labopslag. De differentiatie in het natte segment is zodoende losgelaten.

Begin 2013 is het eerste jaar met het nKPM geëvalueerd door het RIVM en het opdrachtgeversberaad. Op basis van de interviews en documentatie kan worden vastgesteld dat het nieuwe model transparanter is geworden. Mede door het verschil in tarief tussen 'droge en natte' uren, het apart in rekening brengen van bijzondere infrastructuur en het inzichtelijker maken van activiteiten door minder te versleutelen in de overhead.

Er zijn echter ook problemen ontstaan, mede omdat de invoering van het nKPM niet vlekkeloos is verlopen. Uit de evaluatie van het nKPM komt het beeld naar voren dat het nieuwe model snel is doorgevoerd zonder duidelijk draagvlak onder de opdrachtgevers. Bovendien blijkt dat de medewerkers van het RIVM tijd nodig hebben om te leren omgaan met het nieuwe model. De nieuwe systematiek betekent voor de RIVM-medewerkers dat met offrenen en tijdschrijven anders moet worden omgegaan. De inschatting in het kostprijsmodel t.b.v. 2012 van 300.000 natte (laboratorium) uren is achteraf te optimistisch gebleken; met name vanwege het ontbreken van ervaringscijfers in combinatie met de snelle invoering van het nKPM kon vooraf geen goede toetsing plaatsvinden. In 2012 en 2013 zijn circa 200.000 natte uren gerealiseerd.

Eenzijds heeft de lagere realisatie te maken met het niet altijd realistisch tijdschrijven en onduidelijkheid over welke tijd er onder 'natte uren' kan worden geschreven. Daarbij geeft het RIVM aan te werken aan betere communicatie over het kostprijsmodel aan de medewerkers en een goede nacalculatie. Indien dit voortvarend wordt opgepakt kan er in de volgende offerteronde beter en meer gestuurd worden op het goed toepassen van het kostprijsmodel.

Anderzijds worden in tijden van bezuiniging natte uren eerder geschrapt door opdrachtgevers aangezien deze uren duurder zijn. Tevens is de scheidslijn wat wel of niet tot de 'natte structuur' dient te worden toegerekend diffuus, waardoor er sneller naar droge uren wordt geschreven aangezien deze uren goedkoper zijn. Dit leidt ertoe dat het RIVM structureel onvoldoende dekking heeft voor de kosten van de natte infrastructuur.

Naar aanleiding van de gerealiseerde onderdekking in 2012 is door de eigenaar het basis uurtarief voor 2014 verhoogd. Hiermee wordt tijdelijk één van de doelen van het nKPM niet nagekomen, namelijk de transparantie van het model aangezien kosten voor de natte infrastructuur niet in de labopslag maar in de reguliere tarieven is gezet. In 2012 en 2013 is het tekort door het RIVM opgevangen door incidentele meevallers. Gezien het voorgaande is bij de vaststelling van de voorlopige tarieven 2014 aangegeven dat het een tijdelijke verhoging betreft en dat bij de herijking van het tarief voor 2015 en verder het tarief over 2012 het uitgangspunt moet zijn. De nieuwe labstrategie moet daarbij aangeven waar er mogelijk sprake is van leegstand en hoe er efficiënter kan worden samengewerkt. Op dit moment zijn opdrachtgevers in afwachting van deze nieuwe labstrategie. Daarnaast zullen er waarschijnlijk aanpassingen in het nKPM plaats gaan vinden om het structurele dekkingsprobleem aan te pakken. Het RIVM heeft voorstellen uitgewerkt en is hier momenteel over in gesprek met de eigenaar en de opdrachtgevers. Voor de vaststelling van de voorlopige tarieven 2015 door de eigenaar eind juni zal de aanpassing in het nKPM duidelijk moeten zijn.

Voor 2014 is met de tariefsverhoging gekozen voor een tijdelijke oplossing. Het RIVM en haar opdrachtgevers bespreken in de eerste helft van 2014 om tot een definitieve oplossing van de problematiek komen. Zie hiertoe aanbeveling 5 in hoofdstuk 6 van dit doorlichtingsrapport.

6 Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van het RIVM in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van (a) governance, (b) financieel beheer en kengetallen en (c) doelmatigheidsbevordering. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

6.1 Governance

Hoe functioneert bij het RIVM het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

Het stelsel voor sturen, beheersen en afleggen van verantwoording bij het RIVM functioneert goed. Er wordt voldaan aan de eisen die de Regeling agentschappen stelt over de governance waarbinnen de opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer hun rol adequaat oppakken en er sprake is van heldere checks and balances binnen het governance-model. De opdrachtgever kan sturen op de opdrachtverlening en maakt de keuzes binnen het opdrachtenpakket en wordt daarbij ondersteund door het RIVM. De eigenaar heeft grip op de bedrijfsvoering van het RIVM en onderhoudt hierover goede contacten met de opdrachtnemer. Wij geven één aanbeveling mee voor het verbeteren van de governance.

Ten aanzien van de rol van eigenaar was een grotere betrokkenheid bij de ontwikkeling van het nieuwe kostprijsmodel wenselijk geweest. Daarnaast is een sterke betrokkenheid van de eigenaar bij het hieruit voorkomende dekkingsproblematiek bij de labtarieven wenselijk.

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 eigenaar-opdrachtgeversberaad. 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.

6.2 Financieel beheer

Hoe is bij het RIVM de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd?

Uit hoofdstuk 4 van dit doorlichtingsrapport komt naar voren dat het financieel en materieel beheer van het RIVM op orde is en goed functioneert. De kwaliteit van het financieel beheer wordt geborgd met de ingestelde controletoren binnen het RIVM. Er zijn een aantal aanbevelingen voor het inkoopbeheer en de informatiebeveiliging uit hoofde van de controles door de ADR en ARK. Het RIVM heeft op deze punten actie ondernomen en volgt daarmee de aanbevelingen op. Het RIVM heeft eind 2012 een verbeterplan voor het inkoopbeheer opgesteld en heeft laten zien dat de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in 2013 geadresseerd zijn en heeft daarmee de onvolkomenheid verholpen.

In 2013 is er ook een vernieuwde aanpak ontwikkeld voor de informatiebeveiliging. Om deze onvolkomenheid op te lossen diende het RIVM aan te tonen dat de geïmplementeerde beveiligingsmaatregelen werken. De onvolkomenheid is inmiddels verholpen door het RIVM. Het verantwoordingsrapport hier over ligt momenteel ter beoordeling voor bij het College van de Algemene Rekenkamer.

Aandachtspunt vanuit het financieel beheer is de beheersing van de tijdregistratie. Uit gesprekken blijkt dat tijdregistratie beter kan (juist en volledig) hetgeen essentieel is voor de verbetering van kostprijzen, offertes en nacalculatie. Het RIVM heeft hier reeds aandacht voor.

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor het RIVM ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals omvang en investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

In het kader van de derde onderzoeksvraag is in paragraaf 4.2 onderzocht in hoeverre het RIVM gebruik maakt van de faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Aanleiding hiervoor is dat het RIVM niet voldoet aan de aanvullende instellingvoorwaarde van minimaal 5% afschrijvingen. Tijdens de doorlichting is onderzocht of een stelselwijziging zinvol is. Geconcludeerd wordt dat op basis van de blijvende verplichtingen voor het voeren van een (baten en lastenstelsel voor een zeer substantieel deel van de omzet (bij het RIVM was de afgelopen jaren bijvoorbeeld circa 40% van de omzet afkomstig van derden die dit eisen) een overgang onvoldoende voordelen biedt.

In hoofdstuk 4 is in paragraaf 4.3 afzonderlijk aandacht besteed aan de uitzondering op de Regeling ten aanzien van het eigen vermogen van het RIVM. Het RIVM (en haar voorganger NVI) was het tot en met de jaarrekening 2012 toegestaan om een hoger eigen vermogen aan te houden dan het maximum van 5% van de gemiddelde omzet zoals gedefinieerd in de regeling. Dit stelde het RIVM in de gelegenheid om de vaste kern van de vaccinvoorraad te financieren met langlopend vermogen. Tijdens deze doorlichting is het verlenen van een nieuwe uitzondering voor de boekjaren 2013 en verder opnieuw bezien. Naar aanleiding hiervan kan worden geconcludeerd dat behoedzaamheid gepast is, maar dat het stopzetten van de uitzondering in combinatie met het afbouwen van de vordering op het moederdepartement de wenselijke route is.

Mochten de door het RIVM aangegeven risico's zich onverhoopt manifesteren waardoor langlopende financiering voor de vaccinvoorraad nodig is, dan zal dit onderwerp van gesprek zijn tussen VWS en Financiën. Door afroaming van het eigen vermogen samen te laten vallen met een afboeking van de vordering op het moederdepartement hoeven er geen kasstromen plaats te vinden.

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.

6.3

Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Hoe stuurt het RIVM op doelmatigheid en hoe bevordert zij de verdere ontwikkeling daarvan?

Met betrekking tot doelmatigheid wordt in hoofdstuk 5 geconstateerd dat het RIVM een goede kwaliteit van dienstverlening heeft en doelmatiger is gaan werken. Het RIVM streeft verdere doelmatigheid na en monitoren hierop, bijvoorbeeld door afspraken te maken met de eigenaar over het maximale percentage overhead. Beide elementen van doelmatigheid (kwaliteit en productiviteit) kunnen echter meer aantoonbaar gemaakt worden voor het agentschap. Hiertoe wordt intern RIVM gewerkt aan een nieuw dashboard voor de interne sturing.

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.

De vaccinvoorraad van het RIVM fluctueert op basis van inkoop en gebruik tussen de € 40 en € 60 miljoen, met een minimale vaste kern van circa 30 mln. euro op basis van het beleid van VWS. Bij het doelmatigheidsprincipe past een kleine voorraad die is afgestemd op het werkelijke gebruik, zodat er geen onnodig kapitaalbeslag wordt gedaan t.b.v. de voorraden.

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.

In welke mate is de bekostiging bij het RIVM vormgegeven op basis van prestaties?

Het RIVM hanteert een kostprijsmodel dat er op gericht is om de kosten van de organisatie door te vertalen naar uurtarieven. In de bekostiging wordt in een PxQ benadering het uurtarief als basis gebruikt voor de financiering van het RIVM. Ten aanzien van de bekostiging van het RIVM is in paragraaf 5.2 van het doorlichtingsrapport aandacht besteed aan het nieuwe kostprijsmodel van het RIVM dat met ingang van het boekjaar 2012 is ingevoerd. Geconstateerd wordt dat in 2012 en 2013 het nieuwe model een dekkingstekort opgeleverd op de natte laboratoriumuren. Voor 2014 wordt voor een tijdelijke oplossing gekozen door de reguliere uurtarieven te verhogen in afwachting van een definitieve oplossing. Hiermee worden de uitgangspunten en transparantie van het nieuwe kostprijsmodel tijdelijk aangetast.

Aanbeveling 5

Gezien de aard van de problematiek verdient het aanbeveling om in 2014 tot een structurele oplossing te komen voor de opslagtarieven. 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 brandweerfunctie. Hierbij dient aan de voorkant ook wel de vraag gesteld worden wie bereid is deze brandweerfunctie 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 brandweerfunctie, waarbij een vaste verdeelsleutel wordt afgesproken.