

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2023

Nr. 233

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2023

Op 7 februari 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 49, item 23) heeft uw Kamer een motie van het lid Westerveld aangenomen (Kamerstuk 25 295, nr. 2008). In de motie wordt de regering verzocht om de voor- en nadelen in kaart te brengen om het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) om te vormen van een agentschap, tot een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Middels voorliggende Kamerbrief beantwoord ik deze motie.

Motie Westerveld

De motie komt voort uit het (beter) willen borgen van de wetenschappelijke onafhankelijkheid van publieke instituties/ kennisinstellingen. Vanzelfsprekend beschouw ik de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM als een groot goed. Alleen dan kan het RIVM haar taak als betrouwbare adviseur voor de overheid, professional en burger adequaat uitoefenen. Ik heb dan ook zorgvuldig gekeken naar diverse opties om de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM zo goed en toekomstbestendig als mogelijk te (waar)borgen, en waar nodig te verbeteren. Omvorming van agentschap naar zbo is daarbij één van de onderzochte mogelijkheden.

Ik beschrijf hieronder hoe de huidige wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM is vormgegeven, waarna ik de voor- en nadelen van het agentschaps- en zbo-model toelicht. Vervolgens ga ik in op vervolgstappen om de wetenschappelijke onafhankelijkheid verder te versterken.

1. Huidige wettelijke borging wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM
 - *Wet op het RIVM*

De wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM is wettelijk verankerd in de Wet op het RIVM.¹ Deze onafhankelijkheid betreft de professionele autonomie van het RIVM bij het wetenschappelijk functioneren en het over haar werk publiceren en communiceren. De Wet op het RIVM garandeert deze onafhankelijkheid door te bepalen dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geen aanwijzingen geeft aan de Directeur-Generaal van het RIVM met betrekking tot de methoden van onderzoek en de rapportage over de resultaten.

De bewaking van het wetenschappelijk niveau en de onafhankelijkheid van het onderzoek van het RIVM geschiedt via een Commissie van Toezicht (CvT), die jaarlijks hierover adviseert en rapporteert en haar resultaten openbaar maakt.
 - *Agentschap*

Het RIVM is als agentschap een intern verzelfstandigd organisatieonderdeel van het Ministerie van VWS. Dit betekent dat het RIVM volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt, maar werkt als een zelfstandige organisatie met een eigen financiële administratie. Naast deze bepalingen uit het agentschapsmodel gelden voor het RIVM de eerdergenoemde bepalingen die de onafhankelijkheid waarborgen.
2. Voor- en nadelen van eventuele omvorming van agentschap tot zbo
 - *De ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van een zbo*

Een zbo is een extern verzelfstandigde organisatie die overheidstaken uitvoert. Zbo's zijn zelfstandig (in die zin dat zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister), maar de minister is verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. De Kaderwet zbo's biedt een framework voor de verhouding tussen de minister en het zbo. In de instellingswet staat welke taken het zbo heeft. De minister kan enkel worden aangesproken op de bevoegdheden die hij ten aanzien van het zbo heeft. Omdat hierdoor de democratische controle ingeperkt is, is het staand kabinetsbeleid om terughoudend om te gaan met het instellen van zbo's. Kabinetten streven daarom sinds het begin van deze eeuw naar beperking van het aantal zbo's en het zoveel mogelijk uitvoeren van publieke taken onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.
 - *Het RIVM voldoet niet aan de voorwaarden voor een zbo*

Omdat het parlement de uitvoering van overheidsbeleid moet kunnen controleren, kan het de vakminister aanspreken op de wijze waarop hij zijn wettelijke verantwoordelijkheden invult en zijn bevoegdheden gebruikt. Uitvoering van publieke taken onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook de norm. Samenvattend komt het erop neer dat er alleen een zbo kan worden ingesteld, als de uit te voeren taken niet op een manier kunnen worden geregeld die de democratische controle van het parlement zo goed als mogelijk in stand houdt. Dit houdt in dat, indien er publieke taken moeten worden verzelfstandigd, dit zo dicht mogelijk bij de minister moet geschieden. Slechts in een heel beperkt aantal gevallen, leidt het tot de keuze voor een zbo. In de kaderwet zbo's zijn de motieven voor het instellen van (en/of omvormen tot) een zbo opgenomen. Op dit moment is slechts het motief «onafhankelijke oordeelsvorming» een noodzakelijke, maar niet-voldoende voorwaarde voor het kabinet om tot de instelling

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008289/2020-03-19>.

van een nieuw zbo over te gaan.² Een aanvullende motivering is dus vereist. Onafhankelijkheid raakt de context van de motie, waarin gesproken wordt over rollenscheiding. Voor het zijn van een zbo op grond van de Kaderwet zbo's is openbaar gezag nodig. Het RIVM oefent echter geen openbaar gezag uit met zijn oordeelsvorming. Dit wil zeggen dat ze niet de publiekrechtelijke bevoegdheid heeft om eenzijdig rechten en plichten van anderen (burgers, bedrijven of andere rechtssubjecten) te bepalen. Bovendien is de onafhankelijkheid van het RIVM in de Wet op het RIVM geborgd.

- *Sturingsmodel*

De agentschappen en zbo's ressorterend onder, c.q. gelieerd aan het Ministerie van VWS werken conform Rijksbeleid via een sturingsmodel met een rolverdeling tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Het omvormen van RIVM van agentschap naar zbo, zou er niet voor zorgen dat het sturingsmodel verandert.

- *Hoge kosten*

Omvorming van agentschap naar zbo met eigen rechtspersoonlijkheid heeft grote bedrijfsvoeringsimplicaties. Daarnaast is dit een zeer kosten- en arbeidsintensief traject, wat ten koste van de missie en kerntaken van het RIVM kan gaan.

- *Bevindingen Commissie van Toezicht*

In het laatst gepubliceerde verslag verklaart de CvT dat haar bevindingen in 2021 het beeld van eerdere jaren bevestigen dat het RIVM op een goede wijze is omgegaan met het waarborgen van de onafhankelijkheid van het instituut. Wel uit de CvT haar zorgen over de ontoereikende financiële middelen voor de wetenschappelijke kennisbasis van het RIVM.³

- *Agentschapsdoorlichting RIVM*

Afgelopen jaar is de Agentschapsdoorlichting RIVM uitgevoerd.⁴ Hierin zijn ook de knelpunten uit het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Agentschappen: «*Samen werken aan publieke waarde*» meegenomen.⁵ Voor agentschappen die voornamelijk kennis gestuurd werken, is het bij uitstek belangrijk dat de kwaliteit van kennis en onderzoek en de publieke waarde die daarmee gegenereerd wordt, nadrukkelijk centraler komt te staan naast de focus op doelmatigheid, blijkt uit het IBO. In de reactie op het IBO en de daaraan gerelateerde brede evaluatie van organisatiekaders heeft het kabinet aangekondigd de oorspronkelijke nauwe focus op doelmatigheid van het agentschapsmodel te gaan verbreden om de variatie van verschillende soorten taken beter te accommoderen.⁶ De doorlichting van het RIVM concludeert dat het agentschapsmodel nu, en met name na opvolging van de aanbevelingen uit het IBO Agentschappen, ook op de langere termijn functioneert.

3. Conclusie en vervolgstappen borging onafhankelijkheid

Op basis van bovenstaande argumenten concludeer ik dat omvorming tot zbo niet wezenlijk zal bijdragen aan de onafhankelijkheid van het RIVM, maar wel de democratische controle inperkt. RIVM voldoet niet aan de voorwaarden voor omvorming tot een zbo, zoals aangegeven in de Kaderwet zbo's. Ik zet daarom in op het verder borgen van de onafhankelijkheid binnen het huidige agentschapsmodel en de Wet op het RIVM. Door opvolging te geven aan de aanbevelingen uit het IBO Agentschappen zie ik ruimte om verbeteringen aan te brengen binnen het huidige model, in combinatie met de Wet op het RIVM. In gesprek

² Kamerstuk 25 268, nr. 20, p. 4.

³ <https://www.rivm.nl/over-het-rivm/uitgaven/jaarverslag-commissie-van-toezicht>.

⁴ Doorlichting RIVM | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁵ Bijlage 1. Eindrapport IBO Agentschappen – Samen werken aan publieke waarde | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

⁶ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-a69340196cec5b6dd7426c091d7ad491afa4fb30/pdf>.

met het RIVM zijn binnen de huidige structuur enkele aandachtspunten geïdentificeerd om de onafhankelijkheid verder te versterken:

- *Mogelijkheden aanscherpen Wet op het RIVM*

De CvT geeft in haar jaarverslag aan dat het RIVM er in het algemeen goed in slaagt om haar wetenschappelijke onafhankelijkheid te waarborgen. Echter, in het licht van de conclusies van het IBO Agentschappen en de doorlichting van het RIVM wordt samen met het RIVM bezien of de Wet op het RIVM in de huidige tijd nog voldoende scherpte heeft en de onafhankelijkheid van het RIVM voldoende borgt. Als hier aanleiding toe blijkt, kan de Wet op het RIVM worden aangepast.

Ook is de naleving van de geldende wet en regelgeving een belangrijk component. Het ministerie heeft hierin als opdrachtgever een prominente rol. Als blijkt dat de onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek die volgt uit de Wet op het RIVM in de praktijk onvoldoende recht wordt gedaan, zal ik er scherp op toezien dat hier nadere afspraken over worden gemaakt.

- *Verkenning financiële ruimte eigen programmering RIVM*

Onafhankelijkheid gaat niet alleen over de onderzoekstaken van het RIVM, zoals in de Wet op het RIVM vastgelegd, maar ook over de vraag of het RIVM de juiste kennis, expertise en instrumentarium in huis heeft en zich kan blijven ontwikkelen om haar onderzoek deskundig, zorgvuldig en onafhankelijk te doen. Voor het onderhoud en ontwikkeling van het kennisinstrumentarium en expertise heeft RIVM voldoende (financiële) ruimte nodig. In overleg met het RIVM en (coördinerend) rijksopdrachtgevers wordt gekeken naar de mogelijkheden om de financieringssystematiek toe te spitsen op minder versnippering, bredere en langjarige opdrachten, en meer ruimte voor de signaleringsfunctie van het RIVM. Ook wordt er gekeken naar andere financieringsmogelijkheden voor versterking van ongebonden onderzoek en daarmee de wetenschappelijke onafhankelijkheid van het RIVM.

- *Maatregelen rollenscheiding n.a.v. coronacrisis*

Daarnaast zijn al maatregelen genomen om rollenscheiding tijdens de coronacrisis beter te borgen. Het Outbreak Management Team (OMT) heeft als taak om wetenschappelijk te adviseren op basis waarvan het Kabinet – in een bredere maatschappelijke afweging – tot besluitvorming komt. Om deze rollenscheiding beter te borgen ontvangt VWS geen concept OMT-adviezen meer en worden OMT-adviezen direct na ontvangst gedeeld met de Kamer. Verder is in mei jl. het nieuwe reglement van het OMT openbaar gemaakt.⁷ Daarmee is ook opvolging gegeven aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.⁸

Ik vertrouw erop dat deze brief u voldoende inzicht geeft in de implicaties van omvorming van het RIVM tot zbo. Mijn conclusie is dat het worden van een zbo geen logische optie is voor het RIVM en evenmin voldoet aan de voorwaarden voor omvorming tot een zbo zoals aangegeven in de Kaderwet zbo's. Het is effectiever om binnen de huidige agentschapsstructuur te werken aan de verdere versterking en borging van de (wettelijke) onafhankelijkheid van het RIVM. Dit biedt uw Kamer tevens meer transparantie.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

⁷ Reglement voor het Outbreak Management Team (OMT) | RIVM.

⁸ Kamerstuk 25 295, nr. 1999.