

AANVULLENDE ONDERBOUWING Financiering van een sterk RIVM 13 augustus 2020

Aan: pSG VWS

Van: DG RIVM

In het overleg van 16 juni j.l. hebben we nogmaals vastgesteld dat er noodzaak is om het kennisfundament van het RIVM te versterken en te onderhouden, om als RIVM met voldoende onafhankelijkheid deskundige en betrouwbare kennis en advies te kunnen blijven leveren voor een gezonde bevolking in een duurzame, veilige en gezonde leefomgeving. Hiervoor is een structurele én een incidentele impuls nodig, zoals verwoord in het paper 'Financiering van een sterk RIVM'. Dit paper kan naar onze mening goed gebruikt worden in het overleg met Minister Hugo de Jonge.

We hebben in een eerder overleg een eerste indicatie gegeven over de bedragen die daarvoor nodig zijn. In voorbereiding op het paper hebben we intern de omvang van de noodzakelijke impuls verder uitgewerkt, en daarbij vastgesteld dat die eerste indicatie ontoereikend is. In onderstaand overzicht geven we een nader inzicht in de opbouw van de structurele impuls die nodig is, en het verschil tussen de originele inschatting en de huidige claim. De bedragen van de huidige claim zijn opgenomen in het paper.

	Originele inschatting	Huidige claim	
Kennisbasis	20	45	20% van de omzet excl uitvoering minus al beschikbaar via SPR en O&O
Infrastructuur	10	20	
- Hogere huisvestingskosten (1)	10	10	Huidige huisvestingskosten Bilthoven vs kosten in Utrecht
- Hogere huisvestingskosten (2)		5	Inschatting uitkomst nog lopende geschillen en bekend geworden extra kosten iit huisvesting en apparatuur
- Apparatuur/ICT/BV		5	
Totaal	30	65	

Met name de inschatting bij het kennisfundament is hoger. Deze inschatting van 45 miljoen euro is gebaseerd op de in de tabel gemaakte uitsplitsing, en komt overeen met 20% van de kennisfunctie omzet (omzet RIVM minus omzet gerelateerd aan uitvoeringstaken zoals RVP, bevolkingsonderzoek, MOD). Deze norm is gebaseerd op wat binnen vergelijkbare organisaties het geval is, zoals in het paper toegelicht wordt. Deze 20% is geen doel op zichzelf en wat mij betreft dan ook niet in beton gegoten. De essentie is dat voor onderhouden van het kennisfundament (deskundigheid, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid) RIVM ruimere middelen nodig heeft om zelf te programmeren zoals in het paper beschreven en daarmee (beter) voorbereid te kunnen zijn op maatschappelijke uitdagingen in de toekomst. Voldoende eigen programmering leidt tot hogere wetenschappelijke excellentie, zoals weer uit een recente analyse van wetenschappelijke output van het RIVM blijkt, en die excellentie is noodzaak voor het behoud van de positie en reputatie van het RIVM.

Aanvullende onderbouwing 45 mln euro:

	Resultaten	€ mln.	% van de omzet
1	Vernieuwing modellen e.d.	11	5% van de totale kennisomzet voor eigen programmering
2	Opbouw en onderhoud deskundigheid voor de vragen van morgen	23	10%; voornemen hiervoor een jaarlijks programma te ontwikkelen met projecten die meerjarig kunnen doorlopen; aanvullend op SPR (dat zoals eerder besproken en onderbouwd het afgelopen decennium sterk in omvang is verminderd, en wat specifiek gericht is op wetenschappelijke innovatie)
3	Versterken/onderhouden wetenschappelijke basis	11	5%; bedoeld voor cofinanciering nationale en internationale projecten; wetenschappelijke publicaties e.d.; voldoende ruimte om deel te nemen in wetenschappelijke consortia is noodzaak nationale en internationale positie RIVM
	Totaal	45	20%

Het RIVM wordt voor 95% uit opdrachten gefinancierd. Opdrachtgevers vragen advies en ondersteuning bij de voor hen relevante beleidsonderdelen en/of actuele onderwerpen. Dit heeft het risico dat vooral op de relatief korte termijn ingespeeld wordt, en roept vragen op over de onafhankelijkheid van het RIVM. Voor een goed kennisfundament (en bijbehorende infrastructuur) op basis waarvan het RIVM deze opdrachten goed kan helpen formuleren en uitvoeren is ook een langer termijn perspectief nodig, voldoende onafhankelijk van de urgente en relevante beleidsvragen van vandaag. In RIVM2025 noemen we dit: voorbereid op de vragen morgen. Zo kunnen we niet alleen tijdig nieuwe ontwikkelingen signaleren, maar daar ook deskundigheid en netwerk voor opbouwen, waarmee we flexibeler en wendbaarder worden, ook in geval van crises.

Wij hebben gekeken naar de 19 grootste programma's binnen het RIVM en het financiële aandeel in procenten dat binnen het bedrag voor die opdrachten voor kennisopbouw en -onderhoud is bedoeld. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt in 4 categorieën:

- A. Kennisopbouw binnen de opdrachten
- Am. Kennisopbouw ten behoeve van modellen en methodieken
- B. Opdrachten zijn expliciet bedoeld voor het opbouwen en onderhouden van de kennisbasis binnen een programma en ook daarbuiten toepasbaar.
- C. Opdrachten met als doel kennisontwikkeling door middel van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van vragen voor de toekomst (anticiperend op beleid)

Categorie	<1 %	1-5 %	5-10 %	> 10 %
A	3	9	2	2
Am	1	1	2	-
B	7	5	1	1
C	8	-	-	-

Binnen een programma kan van meerdere categorieën sprake zijn

In deze inventarisatie is *niet* meegenomen: internationale opdrachten, niet-Rijksopdrachtgevers en additionele Rijksopdrachten buiten het reguliere offerteproces om. Hieruit komen geen substantiële bedragen voor kennisopbouw en -onderhoud.

Deze inventarisatie geeft aan dat in de reguliere opdrachten bijzonder weinig ruimte is voor de noodzakelijke kennisopbouw en -onderhoud. Los van SPR (dat is bedoeld voor

innovatief wetenschappelijk onderzoek) is er binnen het RIVM geen ruimte voor eigen programmering. Zoals het paper 'Financiering van een sterk RIVM' ten behoeve van het gesprek met Minister de Jonge al aangeeft, betekent het niet kunnen anticiperen op (voorziene) toekomstige vragen dat de maatschappelijke kosten hoog en politieke schade groot kunnen zijn. Het is lastig precies te becijferen welke kosten met een jaarlijkse extra financiële impuls bespaard worden. Het voorbeeld van de PFAS-problematiek geeft de reikwijdte die dit kan hebben goed aan. Dit geldt bijvoorbeeld ook als niet meer aan (internationale) wetenschappelijke standaarden kan worden voldaan, en de impact die dit zal hebben op de legitimiteit van de adviezen.

Een recente externe bibliometrische analyse van de wetenschappelijke output en impact van het RIVM laat zien dat de RIVM-publicaties goed geciteerd worden en een impact hebben boven het wereldgemiddelde. Dat is een goede score. Maar ook blijkt dat de impact de laatste jaren is afgenomen van 1.35 tot 1.17. Dat is echter niet het geval voor de SPR-publicaties, daar neemt de impact juist toe van 1.12 naar 1.37. Dat wijst erop dat vrij, niet door de opdrachtgever gevraagd onderzoek, bijdraagt aan wetenschappelijke excellentie en impact, en daarmee aan deskundigheid en reputatie, noodzakelijk voor onze opdrachten en adviezen. Maar 4% van de opdrachten van de reguliere opdrachtgever bevat de vraag om een wetenschappelijke publicatie. Dit leidt tot de conclusie dat het huidige systeem van opdrachtverlening en het gebrek aan ruimte om zelf te programmeren waarschijnlijk de oorzaak is van het teruglopen van het aantal publicaties en de impact daarvan, en daarmee op termijn van reputatie en deskundigheid.

Voorbeelden voor de inzet van de extra financiële middelen

Als het gaat om beantwoording van de vraag waar wij de structurele extra financiering voor in willen zetten, hieronder een aantal voorbeelden van onderwerpen waar wij met extra geld voor onze opdrachtgevers en de samenleving het verschil kunnen maken.

Op het terrein van de infectieziektebestrijding denken wij aan gebruik van de extra financiering (inclusief die voor infrastructuur) als voorbeelden aan het volgende:

- 1) Het RIVM is nog steeds een (10)(2e) gewaardeerd instituut en wordt daarom ook gevraagd als WHO collaborating center te dienen. Dat is eervol, goed voor onze eigen expertise, maar betekent ook extra kosten aangezien de eer groot is maar financiering afwezig. Onze experts zijn vervolgens een belangrijk deel van hun tijd kwijt aan het vinden van financiering hiervoor, intern of extern. Tot nu toe financierden wij dat daarom vaak zelf, bijvoorbeeld door het verlies te nemen of (ten onrechte) uit SPR.
- 2) Het salmonellalaboratorium wordt voor 5,5 ton door de EU betaald, maar de resterende 2 ton betalen wij zelf, omdat geen opdrachtgever (NVWA of VGP) hier tot nu toe aan heeft willen bijdragen. Wij nemen deze kosten omdat het voor ons toegang betekent tot een noodzakelijk (10)(2e) netwerk en er opdrachten vanuit de EU uit voort komen, die voor Nederland belangrijk zijn. Vanuit de opdrachtgevers is er weinig geld voor alles met betrekking tot voedselveiligheid. Ter illustratie: naar aanleiding van het rapport van de OVV over voedselveiligheid zijn aan de Tweede Kamer diverse toezeggingen gedaan. Wij worden door VWS gevraagd om daar technisch invulling aan te geven en hebben daartoe de afgelopen maanden uitgebreide plannen geschreven, om vervolgens te horen dat er geen financiering voor is. Dit is een voorbeeld van politiek risico lopen terwijl dat voorkomen kan worden.

- 3) In het onderwerp zoönose en omgeving moeten wij ieder jaar weer veel tijd steken om dit door middel van EU-financiering rond te krijgen. Hiervoor worden onvoldoende opdrachten verleend. Dit leidt ertoe dat onze eigen expertise hierop kwantitatief gezien gering en dus kwetsbaar is en we die kennis, bij specifieke problematiek, bij partners uit het buitenland moeten halen. Hier is het ijs te dun geworden. Het onderwerp is wel zeer relevant voor ons land het want betreft de problematiek met betrekking tot onder andere geiten en varkens en de impact daarvan op de omgeving/omwonenden. Zie ook de huidige mogelijke relatie tussen veehouderij en vatbaarheid voor Covid-19.

Op het terrein van de volksgezondheid en zorg denken wij aan de volgende onderwerpen om extra in te investeren:

- 4) Medische technologie: Dit is een snel ontwikkelend veld waar verschillende maatschappelijk relevante vraagstukken een rol spelen, waaronder de veiligheid van hoog-risico producten, zoals bekkenbodematjes. Het RIVM heeft een sterke internationale positie in dit veld en ondersteunt inspectie en ministeries rondom verschillende vraagstukken. Naast beleidsondersteuning zijn we ook actief in signalering middels het Meldpunt en Expertisecentrum Bijwerkingen Implantaten. Ook wordt sinds kort kennis-genererend en toegepast innovatief experimenteel onderzoek uitgevoerd, gericht op vergroten van de kennis over hoe medische implantaten tot ongewenste gezondheidseffecten kunnen leiden. De standaard veiligheidstesten zijn niet ontwikkeld voor implantaten en geven onvoldoende inzicht in de veiligheid. Daarom is het van belang om te investeren in experimenteel onderzoek, waarbij innovatieve methoden worden ontwikkeld waarmee de veiligheid wel kan worden voorspeld. Versteving van kennis-genererend onderzoek en kennisopbouw is noodzakelijk om de vragen van nu en de toekomst te kunnen beantwoorden, zeker gezien de snelheid van innovaties op het gebied van medische technologie. Een gedegen kennispositie biedt ook kansen voor gerichte strategische allianties en is van belang voor onze ambitie om ons als European Reference lab Medische Technologie op de internationale kaart te zetten.
- 5) Duurzame zorg: Met de vergrijzende bevolking en de toename van zorgkosten als gevolg van onder andere innovaties is het zo goed mogelijk kunnen modelleren en inzichtelijk maken aan welke knoppen met welk rendement te draaien is om kosten beheersbaar te houden voor huidige en toekomstige bestuurders. Om dit goed en met gezag te kunnen doen is het belangrijk dat het RIVM zich kan omringen met een onafhankelijk en deskundig (Inter-)nationaal netwerk en toegang blijft houden tot relevante data. Dit laatste is geen vanzelfsprekendheid, en geldt dat voor de doorontwikkeling van de expertise en tijd dit nodig is voor de uitvoering en publicatie van gewenste doorrekeningen en modellering.
- 6) De ontwikkelingen binnen het domein medische technologie gaan razendsnel, en er zijn vele verschillende producten die vallen binnen dit domein (van pleisters tot implantaten zoals bekkenbodematjes of ict-producten voor het bepalen van een behandelplan). Naast de breedte van het domein en de snelle ontwikkelingen binnen het domein, is de regelgeving veel minder streng bij de markttoelating. Hierdoor komen veel producten op de markt die niet uitgebreid getest zijn in klinische studies (zoals wel bij geneesmiddelen). De maatschappelijke aandacht voor deze producten is ook enorm, juist vanwege de snelle toegang tot de markt

en de 'bijwerkingen' die pas aan het licht komen tijdens het gebruik van de producten. Als laatste, is het domein medische technologie ook regulatorisch volop in beweging: de regelgeving wordt aangescherpt de komende jaren en er komen expertpanels en expertlabs binnen de EU om kennis meer te delen en ook problemen meer gezamenlijk aan te kunnen pakken (bij geneesmiddelen bestaat er al een dergelijk netwerk).

- 7) Het RIVM bereidt zich voor om een expertlab te kunnen worden met focus op de hoog risico medische hulpmiddelen implantaten. De afgelopen jaren proberen we zoveel mogelijk in te zetten op te doen van kennisgenererend onderzoek om goede samenwerking vorm te geven met andere kennisinstellingen en andere overheidsinstellingen zowel nationaal als (10)(2e). Echter, dit vergt ander type werk dan we nu vaak uitvoeren voor de opdrachtgevers VWS/GMT en IGJ. Zij focussen meer op de huidige problemen met deze producten en minder op de lange termijn investeringen die nodig zijn om een expertlab vorm te kunnen geven. Een expertlab zou bijvoorbeeld ook de huidige activiteiten die we als RIVM uitvoeren met betrekking tot de persoonlijke beschermingsmiddelen in de coronapandemie. Het snel kunnen handelen en de juiste testen opzetten in een crisissituatie is alleen mogelijk als er voldoende expertise aanwezig is en het netwerk voldoende stevig. Een kennisbasis Medische Technologie zou daar met name op in moeten zetten: het bijhouden van de ontwikkelingen, het inzetten op het verbreden van het netwerk, het ontwikkelen van testmethoden voor verschillende typen producten zodat in een crisissituatie, of bij een calamiteit met een specifiek product snel en goed geadviseerd kan worden aan de opdrachtgevers en voor de maatschappij.
- 8) In veel van de onderwerpen waar we ons als RIVM toe verhouden speelt menselijk gedrag een belangrijke rol. Of het nu gaat om jezelf of je kind laten vaccineren of zelf deelnemen aan een bevolkingsonderzoek dan wel het switchen naar- en volhouden van een gezondere, duurzamere en veiligere leefstijl, met de juiste gedragsinzichten is hier nog veel te winnen. Tot aan de komst van de coronapandemie heeft het ministerie voorstellen voor het inrichten van een gedragsexpertiseteam bij het RIVM steeds afgehouden en was zij ook zelf het laatste ministerie dat zich aansloot bij het BIN NL netwerk. Met eigen RIVM-gelden zijn een aantal kleinere trajecten gestart en ook al met succes; zoals de met prijzen bekroonde Beweegloterij, waarin laagdrempelig hoge percentages sportschoolbezoeken werden behaald door mensen met overgewicht. Ontwikkeling en ontsluiting van meer robuuste gedragswetenschappelijke expertise vraagt ook om investering in expertiseopbouw en (internationale) uitwisseling. In de afgelopen maanden hebben we met hulp van externe experts in no-time de corona-gedragsunit ingericht. Hierbij hebben we pijnlijk gemerkt hoe jong onze expertise op dit vlak is enerzijds en anderzijds hoeveel potentie er aanwezig is om dit verder uit te bouwen om ook breder in te kunnen zetten.

Op het terrein van de fysieke leefomgeving willen wij extra geld inzetten op onder andere het volgende:

- 9) Kwaliteitsborging: onderhoud, doorlichten en vernieuwen van het instrumentarium. Het is van belang om de modellen te actualiseren en het kennisinstrumentarium blijvend te versterken juist om de beschikbaarheid, bruikbaarheid en de kwaliteit van de data op orde te hebben. Het beheren van onderzoeksfaciliteiten en datacollecties zijn onderdeel van onze opdrachten,

waarmee maatschappelijke problemen nu en in de toekomst kunnen worden opgelost.

- 10) Eigen onderzoeksprogramma: voorbereidt op nog niet gestelde vragen. De vraagstukken op het terrein van de fysieke en sociale leefomgeving vereisen integraliteit en moeten in samenhang met andere ontwikkelingen opgepakt worden. Relatief nieuw hierbij is de samenwerking met regionale en lokale belanghebbenden. Een eigen kennisagenda om te signaleren en te anticiperen op de vragen van morgen is hiervoor essentieel. Bij ieder vraagstuk is immers kennis nodig om scenario's door te lopen, voordat we geconfronteerd worden met urgente situaties. Zie bijvoorbeeld PFAS/PFOA en 5G (beleids-)vragen. Dit eigen onderzoeksprogramma is gericht op de toekomst om te programmeren, complementair op en in samenwerking met de kennis van andere instituten.

Op het bredere terrein van gezondheid en milieu denken wij aan het volgende als voorbeeld voor besteding van extra financiële ruimte:

- 11) De Nederlandse overheid schrijft vaak in op Joint Actions van de EU. Ook op het gebied van gezondheid en milieu. Het RIVM wordt dan gevraagd om mee te doen aan zo'n Joint Action namens Nederland. Gezien de regels van de EU is daar naast beschikbaar budget vanuit de EU ook altijd cofinanciering voor nodig. Het RIVM krijgt van het betreffende ministerie(-s) geen geld voor die cofinanciering en moet dan zelf het geld daarvoor bij elkaar zien te krijgen.

Aanvullende onderbouwing 20 mln euro (technische) infrastructuur:

Naast investeren in de kennis bij de medewerkers vereist het leveren van betrouwbare kennis ook een moderne (technische) infrastructuur. Deze technische infrastructuur van het RIVM (laboratoria, meetnetten, modellen en data-infrastructuur) is dringend toe aan vernieuwing. Er is een forse kwaliteitsslag noodzakelijk, onder andere gedreven door externe vereisten (internationale standaarden van bijvoorbeeld de WHO en regelgeving). Ook de toenemende digitalisering en data, gecombineerd met eisen van transparantie en open science vereist voor een instituut als het RIVM een informatievoorzieningsorganisatie die altijd up to date is.

Deze noodzakelijke kwaliteitsslag betreft deels een forse inhaalslag. De verhuizing is de kans om de infrastructuur grondig aan te pakken en weer op orde te krijgen:

- Het RIVM verlaat het oude terrein en verhuist naar een nieuw modern pand, met nieuwe moderne faciliteiten zoals dat nodig is voor een instituut als het RIVM. De kosten laten zich weliswaar onderling moeilijk vergelijken door de veranderde contractconstructie (PPS), maar zullen hoger zijn dan nu. Het maakt wel een einde aan de huidige fysieke versnippering en zal de beoogde onderlinge samenwerking vergroten, waardoor uiteindelijk efficiënter gewerkt kan worden.
- Met het zicht op de verhuizing is er de laatste jaren niet of nauwelijks meer geïnvesteerd in de bestaande infrastructuur, zowel niet in de gebouwen als in de apparatuur, om dubbele kosten te voorkomen. Mede door de uitgestelde verhuizing kan niet langer gewacht worden (anders wordt niet voldaan aan richtlijnen) en zijn investeringen in Bilthoven nodig.
- De apparatuur, waarmee tot op heden is gewerkt, is haar economische levensduur vaak ver overschreden. Dit betekent dat de afschrijvingskosten al lang

geleden gestopt zijn, maar bij aanschaf wel weer opgenomen zullen moeten worden.

- Het gaat niet alleen om apparatuur die vervangen moet worden, maar ook is gebleken dat door de voortschrijdende, technisch gecompliceerde ontwikkelingen van het afgelopen decennium aanschaf van nieuwe apparatuur veel duurder is geworden. Daar staat tegenover dat met de nieuwe apparatuur vaak meer mogelijk zal zijn en/of sneller, preciezer en/of efficiënter gewerkt kan worden.
- Niet alleen de laboratoria, huisvesting en apparatuur zijn de afgelopen jaren uitgehold, ook de ondersteunende (ICT) processen en bedrijfsvoeringstechnieken hebben een extra impuls nodig. Ook dit valt te categoriseren onder infrastructuur.

Wijze van financiering

Wij stellen voor het structurele extra bedrag in de vorm van programma-opdrachten te verstrekken. Dat kan in de vorm van een grote opdracht of in drie separate opdrachten conform onze bovengenoemde indeling. Deze opdracht(-en) zouden dan, conform SPR ruim geformuleerd kunnen worden (bijvoorbeeld het maken van een jaarprogramma). Er zijn andere opties voor de wijze van financiering. Ten eerste via de 'reguliere' opdrachten, dat wil zeggen dat aan de opdrachtgevers meer financiële ruimte hiervoor beschikbaar gemaakt moet worden. Nadeel hiervan is dat hiermee geen eigen programmering mogelijk is, en het probleem van de korte, urgente opdracht-formuleringen waarschijnlijk niet verdwijnt. Een tweede optie is dit te verrekenen in de tarieven en de BEI. Daarmee zou dit gaan werken zoals nu het O&O werkt. Voor de opdrachtgevers wordt dit dan ook weer gecompenseerd. Het uitwerken van bovenstaande kan in een later stadium opgepakt worden. Besluitvorming hierover is nog niet direct aan de orde.

Tenslotte

Het RIVM heeft de afgelopen jaren steeds verder in moeten teren op haar eigen vermogen. De opbouw van een gezond eigen vermogen geeft het RIVM ook flexibiliteit en wendbaarheid, namelijk zelf in staat te zijn om met incidentele tegenvallers om te gaan.