

Vergaderjaar 1995–1996

24 454

Wet op het Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu (RIVM)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

Bij koninklijk besluit van 30 december 1983 (Stb. 728) is ingesteld het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (verder te noemen: het RIVM). Het RIVM maakt deel uit van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder te noemen: VWS). De Minister van VWS is derhalve politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het RIVM.

In het koninklijk besluit van 1983 is bepaald dat de taak en de organisatie van het RIVM bij ministeriële regeling worden geregeld (artikel 3). Tevens werd een overgangsregeling getroffen, inhoudende dat tot het tijdstip waarop de in artikel 3 bedoelde regeling zal zijn getroffen, de regels gelden, die waren gesteld voor de verschillende instituten die in het RIVM zijn samengevoegd (artikel 4). Tot nu toe is geen regeling als bedoeld in artikel 3 van het koninklijk besluit tot stand gekomen, zodat de overgangsregeling nog van kracht is.

In het afgelopen decennium heeft zich een aanzienlijke wijziging in de activiteiten van het RIVM voorgedaan. Het RIVM is zich als kenniscentrum steeds meer gaan toeleggen op wetenschappelijke beleidsvoorbereiding. Daarbij is een parallel ontstaan met het werk van het Centraal Planbureau (verder te noemen: CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (verder te noemen: SCP) en de Rijksplanologische Dienst (verder te noemen: RPD). In het rapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten Adviesorganen van de Tweede Kamer «Raad op maat», Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 30) wordt het RIVM als planbureau beschouwd. Deze ontwikkeling, welke het meest duidelijk waarneembaar is bij het milieu-onderzoek van het RIVM, gaf de Tweede Kamer tijdens de Algemene Beschouwingen (Handelingen II 1992/93, blz. 492) aanleiding uit te spreken dat zij hecht aan een grotere onafhankelijkheid van het RIVM. Bij die gelegenheid heeft de regering bij monde van de Minister-President geantwoord dat zou worden onderzocht op welke wijze aan het RIVM eenzelfde status en positie zouden kunnen worden gegeven als aan het CPB.

Die toezegging heeft inmiddels geleid tot een voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (Kamerstukken II 1994/1995, 24 031, nrs. 1–3), waarmee de onafhankelijke uitoefening van de milieu-planbureaufunctie van het RIVM wordt geregeld.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt het RIVM een wettelijke basis gegeven, en wordt de zelfstandige uitvoering van de aan het RIVM toebedeelde onderzoek- en rapportagetaken aan het RIVM geattribueerd; daarmee wordt de bestaande feitelijke professionele zelfstandigheid in de wet verankerd.

2. De taken van het RIVM

De geschiedenis van het RIVM toont een aaneenschakeling van hergroeperingen van onderzoeksfuncties, waarvan de oprichting van het Centraal Laboratorium ten behoeve van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid bij koninklijk besluit van 7 juli 1909, no. 41, het startpunt vormt. De geschiedenis van het instituut over de periode 1910–1990 is vastgelegd in het boek «Tachtig jaar RIVM» van Dr. H. van Zon. De huidige vorm kreeg het RIVM een decennium geleden.

Het huidige RIVM is ontstaan door samenvoeging van een drietal instituten, welke bij de oprichting van het RIVM zijn opgeheven. Het betreft:

- het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid (verder te noemen: RIV), dat tot taak had het verrichten van diagnostisch en epidemiologisch onderzoek van patiëntenmateriaal en de produktie van sera en vaccins; dit instituut, ressorteerde onder de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (verder te noemen: WVC; thans VWS);
- het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (verder te noemen: RID), ontstaan uit het bij koninklijk besluit van 17 mei 1913, no. 46, opgerichte Rijksbureau voor Drinkwatervoorziening; dit instituut, dat tot taak had het opmaken van plannen en het adviseren over de drinkwatervoorziening, ressorteerde onder de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (verder te noemen: VROM);
- het Instituut voor Afvalstoffenonderzoek (verder te noemen: IVA), bij besluit van de Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 12 juni 1981 opgericht als opvolger van de Stichting Verwijdering Afvalstoffen (SVA) per 1 augustus 1981; dit instituut, eveneens ressorterend onder de Minister van VROM, had tot taak onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden van beperking, hergebruik en verwijdering van afvalstoffen ter ondersteuning van het afvalstoffenbeleid van de rijksoverheid.

Het Centraal Laboratorium ten behoeve van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid werd in 1909 opgericht als laboratorium, waarin onderzoeken zouden plaatsvinden, welke voor de praktijk van het Staatstoezicht nodig waren. Het milieu-onderzoek vormde daarvan een integraal onderdeel. In 1934 (pag. 138 van het eerder genoemde boekwerk «Tachtig jaar RIVM») werden hieraan de taken van het Rijksserologisch Instituut toegevoegd, waardoor de huidige betrokkenheid bij de uitvoering van het rijksvaccinatieprogramma ontstond. Bij die gelegenheid werd de naam gewijzigd in Rijksinstituut voor de Volksgezondheid.

In de werkzaamheden van het RIV lag oorspronkelijk grote nadruk op diagnostisch onderzoek van patiëntenmateriaal.

Vanaf de oprichting van het RID in 1913 tot 1950 was de chemisch-bacteriologische afdeling van het RID ondergebracht in de laboratoriumorganisatie van het RIV. Daardoor was intensieve samenwerking mogelijk. Na de oprichting in 1948 van de N.V. Keuringsinstituut voor Waterleiding-artikelen KIWA kwam de primaire verantwoordelijkheid voor de

onderzoekswerkzaamheden ten behoeve van de waterleidingbedrijven meer en meer te liggen bij het KIWA. Het RID ging zich meer richten op breder milieu-onderzoek, waarbij bodem- en grondwateronderzoek de belangrijkste invalshoek bleef. Grootschalige bodemverontreiniging (o.a. Lekkerkerk) leidde tot intensieve samenwerking tussen RIV, RID en IVA (SVA). Dit leidde uiteindelijk tot de fusie van deze instituten.

Vergelijking van de huidige activiteiten van het RIVM met de taken van het RIV, het RID en het IVA, zoals verwoord in de genoemde besluiten, rechtvaardigt de conclusie dat deze nauwelijks aansluiten bij de regeling welke ingevolge de overgangsregeling van artikel 4 van het koninklijk besluit van 30 december 1983 van kracht is gebleven.

In het koninklijk besluit van 1909 was reeds voorzien in zelfstandigheid voor het Centraal Laboratorium bij het verrichten van onderzoek voor het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Deze taak vormt overigens thans nog slechts ongeveer een derde deel van de activiteiten van het RIVM. Voor de overige werkzaamheden van het RIVM is geen regeling inzake de zelfstandigheid bij de verrichting daarvan getroffen.

Het RIVM functioneert als het kenniscentrum van de overheid op het gebied van de volksgezondheid en het gebied van het milieubeheer, met raakvlakken op gebieden als natuurbeheer, landbouw, verkeer en ruimtelijke ordening. De nadruk ligt op het integreren van kennis tot samenhangende beschrijvingen van de actuele toestand en toekomstige ontwikkelingen.

Tot 1988 lag een zwaar accent op ondersteunend onderzoek ad hoc ten behoeve van beleidsontwikkeling en handhaving. Na publicatie van de rapporten «Zorgen voor morgen» in 1988 en «Volksgezondheid Toekomstverkenning» in 1993 is het RIVM zich tevens gaan toeleggen op het uitbrengen van – meer structurele – scenario-berekeningen en het verschaffen van wetenschappelijk onderbouwde informatie ten behoeve van de beleidsontwikkeling. Deze taak is vergelijkbaar met de taken van CPB, SCP en RPD.

Naast deze reeds genoemde werkzaamheden verricht het RIVM taken die het instituut bij of krachtens wetten zijn opgedragen, waaronder werkzaamheden met betrekking tot de levering van vaccins en beoordeling van bestaande stoffen en producten.

Ook verricht het instituut als onderdeel van het Ministerie van VWS taken in opdracht van de Minister van VWS. Een voorbeeld van dergelijke taken is informatieverstrekking aan werkers in de gezondheidszorg op het gebied van toxicologie, teratologie en nucleaire besmetting.

Tevens geeft het RIVM adviezen ten behoeve van het vaststellen van normen en de toelating van stoffen (inclusief (dier)geneesmiddelen en medische hulpmiddelen), ten behoeve van risicoschatting en ten behoeve van ondersteunend onderzoek. Verder ondersteunt het instituut het beleid en het toezicht op het terrein van de volksgezondheid en het milieu. Deze ondersteunende activiteiten kunnen betrekking hebben op de beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering, handhaving en calamiteiten. In synergie met deze taken verricht het RIVM uit het oogpunt van algemeen belang op kostendekkende basis andere werkzaamheden in opdracht van zowel overheid als (inter)nationale organisaties.

3. De relatie van het RIVM met VWS, VROM en andere onderzoeksinstellingen

Het RIVM als geïntegreerd instituut voor studie, onderzoek en advisering ten dienste van het beleid en het staatstoezicht op het terrein van de volksgezondheid en het terrein van het milieu heeft zijn waarde bewezen. Het ligt niet in de rede de taken van het instituut anders dan binnen het publieke domein te doen uitvoeren. Met name de taken op het gebied van de volksgezondheidstoekomstverkenningen, de milieu-planbureau functie en specifieke werkzaamheden ter ondersteuning van de strategische beleidsontwikkeling maken deze status van het RIVM noodzakelijk. Deze status van het RIVM sluit ook aan bij de positionering van CPB, SCP en RPD, die eveneens deel uitmaken van het publieke domein.

Het RIVM wordt door het wetsvoorstel niet een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de nota «Functioneel bestuur; waarom en hoe» (Kamerstukken II, 1990/1991, 21 042, nr. 3–4). Bij een zelfstandig bestuursorgaan bestaat er tussen dat orgaan en de minister geen hiërarchische verhouding. De minister heeft ten opzichte van zo'n orgaan uitsluitend bevoegdheden, voor zover die bij de instellingswet aan de minister zijn voorbehouden.

Hier is het andersom: het RIVM blijft ondergeschikt aan de minister en heeft uitsluitend voor zover de wet dat expliciet regelt, een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister.

Die onafhankelijkheid betreft de professionele autonomie bij het wetenschappelijk functioneren. Verder gaande onafhankelijkheid is niet nodig en niet gewenst. Het gaat om een instelling die zeer nauw bij de beleidsontwikkeling is betrokken. Het is niet gewenst delen daarvan, door een verder gaande onafhankelijkheid van het RIVM, aan de bevoegdheid van de minister, en daarmee aan de volledige ministeriële verantwoordelijkheid, te onttrekken.

Het RIVM is en blijft derhalve onderdeel van het Ministerie van VWS. Daarmee ressorteert het, wat betreft de beheersmatige (organisatorische, personele en budgettaire) aspecten, onder de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Binnen zijn verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid is deze minister politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het RIVM.

Van oudsher is sprake van een feitelijk zelfstandige taakvervulling door het RIVM wat betreft de wetenschappelijk-inhoudelijke zijde van het werk. Deze zelfstandigheid werd, zoals reeds gesteld, bij de instelling van het Centraal Laboratorium in 1909 reeds toegekend voor een deel van de taken (onderzoek). Voor de rapportage taak is daarin nog niet voorzien. Een vergelijkbare zelfstandigheid geldt voor het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, waaruit het RIVM min of meer is voortgekomen, en het CPB, het CBS en het SCP.

In verband met het takenpakket van het RIVM is er eveneens een nauwe relatie met VROM. Voor het milieu-onderzoek, dat bijdraagt aan een onafhankelijke wetenschappelijke onderbouwing van het door de Minister van VROM te ontwikkelen milieubeleid, is VROM opdrachtgever. De rapportages van het RIVM op het terrein van de milieutoestand, alsmede de risicoschattingen en de normstelling op dat gebied, en het onderzoek ten behoeve van beleidsformulering op milieugebied vormen de leidraad voor de groepering van de RIVM-activiteiten in de meerjaren-activiteitenprogramma's ten behoeve van het in opdracht van VROM verrichte onderzoek.

Wat betreft de milieubalans en de milieuverkenning, die het RIVM ten behoeve van de Minister van VROM opstelt (vgl. het hiervoor genoemde

wetsvoorstel milieuplanbureau), betreft het RIVM andere overheidsinstellingen bij het opstellen van zijn rapporten. In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel milieuplanbureau (blz. 5) is aangegeven dat het RIVM niet naar eigen inzicht gegevens van andere onderzoeksinstituten mag bewerken, maar daarbij zal handelen in nauw overleg met die instituten. Deze werkwijze waarborgt genoegzaam dat consensus met die instituten wordt nagestreefd, dan wel, indien deze niet kan worden bereikt, dat zulks expliciet in de rapporten wordt vermeld. Het RIVM heeft met de andere instituten afspraken gemaakt over de overdracht van basisgegevens en berekeningsresultaten. In het geval dat geen consensus wordt bereikt, zal het RIVM de verschillende gegevens naast elkaar presenteren. Deze werkwijze veronderstelt onafhankelijkheid in dit opzicht van elk van de betrokken instituten ten opzichte van de betrokken minister. In artikel 4.2a, tweede lid, van het wetsvoorstel milieubeheer is dan ook op dezelfde wijze als in het onderhavige wetsvoorstel (artikel 5) in die inhoudelijke onafhankelijkheid voorzien.

Om een integrale benadering van het regeringsbeleid te bewerkstelligen vindt er een gestructureerd overleg plaats tussen de directeuren van het CPB, de RPD, het SCP en het RIVM. Dit overleg dient voor informatie-uitwisseling, afstemming van werkzaamheden, de sturing van gemeenschappelijke projecten en het entameren van overleg met derden over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang.

4. De inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in instelling van het RIVM op wetsniveau; daarbij wordt de naam gewijzigd van Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieuhygiëne in Rijksinstituut voor volksgezondheid en milieu. Het wetsvoorstel actualiseert de taakomschrijving van het instituut en legt de tot nog toe slechts gedeeltelijk geregelde professionele autonomie van het instituut op het vlak van onderzoek en rapportage, met behoud van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het instituut, vast.

De zelfstandigheid ten opzichte van de ministers bij de taakvervulling komt in het onderhavige wetsvoorstel tot uitdrukking in de wettelijke taakopdracht aan het RIVM, de regeling ten aanzien van de opstelling van meerjaren-activiteitenprogramma's voor onderzoek op de verschillende terreinen en met name in de bepaling waarin wordt vastgelegd dat de minister niet de bevoegdheid heeft om aanwijzingen te geven over de methoden, volgens welke de onderzoeken worden uitgevoerd en de resultaten worden gerapporteerd.

Directe politieke invloed op met name de inhoud van de onderzoeken en de publikatie van de resultaten zou de geloofwaardigheid en daarmee de betrouwbaarheid van de resultaten ter discussie stellen.

Onverlet blijft de finale zeggenschap van de Minister van VWS ten aanzien van het meerjaren-activiteitenprogramma (de zgn. MAP) voor de volksgezondheid en van de Minister van VWS en de Minister van VROM ten aanzien van het MAP milieu; met uitzondering van het MAP-directie (vgl. artikel 4, derde lid) behoeven de MAP's en wijzigingen daarin de goedkeuring van de Minister van VWS (MAP-volksgezondheid) danwel van de Minister van VWS en de Minister van VROM (MAP-milieu). De Minister van VWS blijft voorts uit hoofde van zijn hiërarchische positie bevoegd het RIVM instructies inzake de taakuitoefening te geven. Daarbij zal ervoor moeten worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de professionele autonomie. In dit verband kan worden gedacht aan aanwijzingen uit hoofde van de wet en ten aanzien van personele en beheersmatige aangelegenheden. Ook zal een aanwijzing kunnen worden gegeven omtrent het budgettaire kader waarbinnen de meerjaren-

activiteitenprogramma's van het RIVM moeten passen. Voorts is denkbaar een aanwijzing inzake de inrichting van het uit te brengen verslag.

Met de geschetste structuur is de binnen de aangegeven randvoorwaarden noodzakelijke mate van zelfstandigheid van het RIVM zeker gesteld, terwijl de mogelijkheid om binnen het algemeen bestuur tot afweging van prioriteiten te komen, behouden blijft.

Het wetsvoorstel voorziet in de totstandkoming van een Commissie van toezicht die het wetenschappelijke niveau van het instituut zal bewaken. Nu bij het onderhavige wetsvoorstel wordt voorzien in de attributie van professionele zelfstandigheid aan het RIVM, past daarbij naar de huidige inzichten het treffen van een voorziening, in de vorm van een onafhankelijk opererende instantie, die de kwaliteit van het werk bewaakt. Er worden geen andere nieuwe organen in het leven geroepen, noch worden nieuwe normen of bestuursinstrumenten geregeld. De instelling bij wet brengt geen extra lasten voor de overheid, de burger, het bedrijfsleven, non-profitinstellingen of het justitieel apparaat met zich mee.

In het wetsvoorstel is geen regeling ten aanzien van de openbaarheid opgenomen.

Op grond van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht is een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan verplicht tot geheimhouding van de gegevens waarover hij uit dien hoofde de beschikking krijgt en waarvan hij het vertrouwelijk karakter kent of moet vermoeden.

Bedrijfsgegevens e.d. waarover het RIVM in zijn functioneren de beschikking krijgt, dienen de betrokkenen (en dat zijn ook door het RIVM ingeschakelde derden) derhalve geheim te houden. Op die geheimhouding is een uitzondering mogelijk, nl. indien de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) openbaarmaking vordert. Openbaarmaking in het kader van de WOB blijft bijv. achterwege indien het gaat om bedrijfs- of fabricagegegevens die vertrouwelijk aan het RIVM zijn meegedeeld (artikel 10, eerste lid, onderdeel c, WOB) en indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van een onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken derden (artikel 10, tweede lid, onderdeel g, WOB) of tegen de economische belangen van de Staat (artikel 10, tweede lid, onderdeel b, WOB).

Genoemde regelingen zijn overigens ook nu al op het RIVM van toepassing. In de praktijk betekent het dat in de rapportages van het RIVM gegevens in geaggregeerde vorm worden verstrekt; gegevens van afzonderlijke personen, instellingen en bedrijven zullen daarin niet herkenbaar zijn. Dat is voor het doel waarvoor de gegevens worden gebruikt ook niet nodig.

II. ARTIKELEN

Artikel 2

In navolging van wat in de Wet van 21 april 1947, houdende de voorbereiding van de vaststelling van een Centraal Economisch Plan (Stb. 1947, H 127), is bepaald ten aanzien van het Centraal Planbureau, is uitdrukkelijk bepaald dat het RIVM onder de minister, in casu van VWS, ressorteert. In het voorstel van Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de Statistiek (Kamerstukken II, 1993-1994, 23 576, nrs.1-3) is voor het CBS bepaald dat het ressorteert onder de Minister van Economische Zaken.

Aldus wordt het RIVM aangemerkt als een dienst van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dat is vooral van belang voor de beheersmatige (organisatorische, personele en budgettaire) aspecten van het RIVM.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de naam van het instituut enigszins aan te passen door het woorddeel «hygiëne» te schrappen. Anders dan in de naam van het Ministerie van VROM is dit woorddeel niet vervangen door het woorddeel «beheer», dit ter voorkoming van het misverstand als zou het instituut zich richten op milieubeheer. In de nieuwe naam komt thans evenwichtig tot uitdrukking dat het instituut zich bezig houdt met zaken op de terreinen «volksgezondheid» en «milieu».

Artikel 3

Dit artikel is een geactualiseerde versie van de omschrijving van de kerntaken van het RIVM, zoals die tot nu toe zijn neergelegd in het koninklijk besluit van 30 december 1983, houdende instelling van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Stb. 728). In de aanhef van het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat dit geen limitatieve taakomschrijving is. Bij of krachtens andere wetten zijn aan het RIVM ook taken opgedragen. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan werkzaamheden met betrekking tot vaccins en beoordeling van bestaande stoffen en producten.

In het eerste lid, onderdelen a en b, zijn de taken neergelegd, bij de uitoefening waarvan het RIVM professionele autonomie toekomt. Het gaat hier om het verrichten van onderzoeken in opdracht van de Minister van VWS of de Minister van VROM, gericht op ondersteuning van de beleidsontwikkeling en het toezicht op het terrein van de volksgezondheid en dat van het milieu, en het periodiek uitbrengen van rapportages aan de ministers over de toestand van de volksgezondheid en het milieu en over de toekomstige ontwikkelingen op die terreinen.

Uit deze bepaling in samenhang met artikel 4, waar is bepaald dat de directeur-generaal in door de minister goed te keuren meerjaren-activiteitenprogramma's alle voorgenomen werkzaamheden moet vermelden, volgt dat slechts onderzoeken mogen worden verricht, die in een meerjaren-activiteitenprogramma zijn opgenomen.

Daarnaast is het uiteraard mogelijk dat de minister ook aan dit onderdeel van zijn ministerie taken opdraagt; dit is tot uitdrukking gebracht in onderdeel c van het eerste lid; daarbij zal uiteraard ervoor moeten worden gewaakt dat de uitvoering van de bij wet opgedragen taken daardoor niet in het gedrang komt.

Het tweede lid bepaalt dat het RIVM ook onderzoek kan verrichten dat niet is gericht op ondersteuning van het beleid of het toezicht; daarbij geldt de beperking dat dit onderzoek uit een oogpunt van algemeen belang nuttig moet zijn te achten. Gedacht kan worden aan onderzoek in opdracht van derden (andere overheidsorganisaties of particuliere organisaties), dat immers niet gericht kan zijn op ondersteuning van beleid en toezicht; te denken valt in dit verband aan het onderzoeken van de haalbaarheid en de mogelijke gevolgen van de milieuparagrafen van verkiezingsprogramma's of plannen van milieu-organisaties. De formulering omvat ook onderzoek in opdracht van de Minister van VWS of de Minister van VROM, dat niet ten dienste staat van beleidsontwikkeling of toezicht.

Voorts maakt het tweede lid mogelijk dat het RIVM andere werkzaamheden dan die, bedoeld in het eerste lid, onder c, verricht; ook hierbij geldt de eis dat deze uit een oogpunt van algemeen belang nuttig te achten moeten zijn.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat het RIVM op commerciële basis onderzoek of werk voor derden gaat verrichten (in een dergelijk geval zou

(gedeeltelijke) privatisering ook meer in de rede liggen). Het verrichten van onderzoek op commerciële basis voor derden zou afbreuk kunnen doen aan de vereiste onafhankelijkheid van het onderzoek en zou ten aanzien van een aantal taken tot een belangenvermenging kunnen leiden, hetgeen dient te worden uitgesloten. De in het tweede lid vervatte eis van goedkeuring van de minister voor in opdracht van derden, in combinatie met de eis dat de werkzaamheden nuttig moeten zijn te achten uit een oogpunt van algemeen belang, biedt genoegzame waarborgen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het onderzoek.

De in het tweede lid gekozen formulering biedt ruimte voor het verrichten van werkzaamheden voor andere ministers, maar ook voor dienstverlening aan andere organisaties en instanties. Anders dan in het eerste lid is hier ter voorkoming van misverstanden expliciet bepaald dat dergelijk onderzoek en werkzaamheden slechts mogen worden verricht indien deze in een meerjaren-activiteitenprogramma zijn opgenomen; aldus is zeker gesteld dat dergelijke werkzaamheden slechts met goedkeuring van de Minister van VWS dan wel de Minister van VWS en de Minister van VROM kunnen plaatsvinden. Bij de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, is dat niet nodig; het gaat dan steeds nadrukkelijk om werkzaamheden, waarvoor de minister van VWS of de Minister van VROM opdrachtgever is. In het tweede lid gaat het steeds om werkzaamheden voor anderen dan de Minister van VWS. De voorgescreven opneming in het meerjaren-activiteitenprogramma biedt waarborgen dat de Minister van VWS steeds kan beoordelen of door de bedoelde werkzaamheden de uitvoering van onderzoek als bedoeld in het eerste lid niet in het gedrang komt, alsmede of is voldaan aan de eis van aanwezigheid van een algemeen belang. Tevens kan deze minister aldus bewaken dat het verrichten van andere werkzaamheden dan onderzoek wordt beperkt tot werkzaamheden die in synergie met de andere werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Indien in het tweede lid bedoeld onderzoek geschiedt in opdracht van de Minister van VWS, is de toestemming uiteraard impliciet gegeven met de opdracht.

Expliciet is in het tweede lid bepaald dat aan de opdrachtgever de kosten daarvan in rekening moeten worden gebracht.

Artikel 4

Dit artikel verplicht de directeur-generaal van het RIVM jaarlijks, als leidraad van de werkzaamheden welke het RIVM op hoofdlijnen voornemens is de komende jaren te ondernemen, een meerjaren-activiteitenprogramma volksgezondheid en een meerjaren-activiteitenprogramma milieu op te stellen.

De MAP's vormen het kader voor alle uit te voeren onderzoeken en voor alle andere werkzaamheden van het RIVM.

De keuze van de wetgever voor deze wijze van totstandkomen van de activiteitenprogramma's van het RIVM impliceert dat ook de minister daaraan gebonden is. Indien de minister wenst dat bepaalde onderzoeken plaatsvinden, zal hij erop moeten toezien dat die wensen in het activiteitenprogramma worden opgenomen. De in dit artikel weergegeven procedure wijst de weg voor de door de minister te geven aanwijzingen.

Het MAP op het terrein van de volksgezondheid omvat voorgenomen onderzoeken, waarvoor het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en het Directoraat-Generaal van de Volksgezondheid de opdrachtgevers zijn. Het MAP op het terrein van het milieu omvat voorgenomen onderzoeken, waarvoor het Directoraat-Generaal Milieubeheer en de Inspectie van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne de opdrachtgevers zijn. De MAP's belichamen de onderzoekscapaciteit voor de opdrachtgevers. De minister stelt jaarlijks op basis van voorstellen van de opdrachtgevers de verdeling van de onderzoekscapaciteit vast en stelt de directeur-generaal van het RIVM daarvan in kennis, opdat die na overleg met de opdrachtgevers de

opstelling van de MAP's ter hand kan nemen. De aldus opgestelde meerjaren-activiteitenprogramma's worden vervolgens aan de minister voorgelegd ter goedkeuring.

Voor het terrein van het milieu moet het programma aan de beide betrokken ministers ter goedkeuring worden voorgelegd. Materieel zal dit kunnen geschieden door het programma aan de Minister van VWS aan te bieden door tussenkomst van de Minister van VROM; deze laatste kan dan desgewenst zijn opvattingen bij dat deel van het meerjaren-activiteitenprogramma plaatsen, waarna de Minister van VWS, mede namens de Minister van VROM, de beslissing aan het RIVM kenbaar kan maken. Ook voor dit meerjaren-activiteitenprogramma dient de directeur-generaal tevoren overleg te voeren met het opdrachtgevende ministerie, ten einde te bevorderen dat het meerjaren-activiteitenprogramma zo goed mogelijk is afgestemd op de wensen en behoeften van de opdrachtgever. Bij de goedkeuring wordt bezien of het onderzoekprogramma voldoet aan de behoeften van de opdrachtgever; daarbij zullen de structurele budgetten van het RIVM en beslissingen van de Minister van VWS inzake de verdeling van onderzoekscapaciteit uiteraard als toetsingskader worden gehanteerd.

De jaarlijkse vaststelling maakt duidelijk dat het programma wat betreft de jaren na het eerste jaar waarop het betrekking heeft, geen onwrikbare werklíjst vormt. Naarmate het programma betrekking heeft op latere jaren, zal het meer het karakter hebben van een werkplanning, welke bij de vaststelling van een volgend meerjaren-activiteitenprogramma of tussentijds kan worden bijgesteld.

De jaarlijkse MAP's vormen een momentopname van de programma's voor de komende jaren. In de loop van het jaar kunnen eventueel nieuwe projecten ingevoerd worden of wijzigingen worden aangebracht. Dit geschiedt in een constante terugkoppeling met de betrokken ministers, wier goedkeuring voor zodanige wijzigingen is vereist. Aldus is de flexibiliteit van het onderzoekprogramma van het RIVM gewaarborgd.

Bij het opstellen van het meerjaren-activiteitenprogramma zal, zoals reeds werd opgemerkt, rekening moeten worden gehouden met de voor het RIVM bestemde jaarbudgetten. Als het bestaande budget de uitvoering van het programma niet mogelijk maakt en verhoging van het budget door de minister of op diens voorstel de begrotingswetgever niet wordt toegestaan, zullen er derhalve projecten moeten worden geschrapt. Ook dit geschiedt slechts na overleg met de betrokken ministers, wier goedkeuring is vereist.

Er is van afgezien in de wet aan te geven op hoeveel jaren het programma betrekking moet hebben. De duur zal mogelijk ook afhangen van de looptijd van bepaalde daarin opgenomen onderzoeksprojecten.

In het derde lid is bepaald dat de directeur-generaal zelfstandig, zij het na overleg met de beide betrokken ministers, een meerjaren-activiteitenprogramma mag opstellen van onderzoek dat hij noodzakelijk acht voor het verwerven van inzichten die nodig zijn om de in artikel 3, eerste lid, onder a en b, genoemde taken adequaat te kunnen uitvoeren (het zgn. MAP-directie). Deze bepaling ziet op onderzoek dat de directeur-generaal wenselijk acht om ook in de toekomst de onderzoektaak en de rapportagetaak van het RIVM goed te kunnen uitvoeren. Deze bepaling vormt een uitdrukking van de professionele zelfstandigheid van het RIVM; zij biedt het instituut mogelijkheden om in elk geval bepaalde onderzoeken te verrichten, welke nodig worden geacht als een toekomstig belang van de opdrachtgevers, zelfs indien de bewindspersonen deze niet in het MAP volksgezondheid of -milieu wensen op te nemen. Zo heeft het RIVM in het verleden in het kader van het MAP-directie reeds geanticipeerd op zaken die later van belang werden, zoals de milieu- en volksgezondheidsverkenningen, het AIDS-onderzoek en het dioxine-

onderzoek. Uiteraard geldt ook hierbij het RIVM-budget, of preciezer: het daarbinnen door de Minister van VWS voor dit doel aangewezen deel daarvan, als grens. Een dergelijke bepaling was reeds vervat in artikel 10 van het koninklijk besluit van 1909 inzake het Centraal Laboratorium ten behoeve van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Artikel 5

Eerder werd reeds aangegeven dat het RIVM bij de uitoefening van zijn taak een zekere zelfstandigheid heeft. In artikel 5 is de daarbij passende bevoegdheid van de directeur-generaal gecreëerd door te bepalen dat de minister, in afwijking van de uit het grondwettelijke stelsel voortvloeiende algemene bevoegdheid om aanwijzingen van welke aard dan ook te geven, geen aanwijzingen mag geven omtrent de onderzoeksmethoden en de rapportage van de resultaten van het onderzoek. De directeur-generaal kan, hetzij bij interne algemene regeling, hetzij ad hoc vaststellen welke methoden worden toegepast bij de uitvoering van onderzoeken en bepalen hoe de resultaten van die onderzoeken worden gerapporteerd. De bepaling beoogt niet uit te sluiten dat de verantwoordelijke minister en de directeur-generaal afspraken maken over de modellering van de rapportages. Het is denkbaar dat daaraan behoefte wordt gevoeld, opdat de voor beleid en toezicht relevante conclusies zo helder mogelijk naar voren komen. Wat betreft de rapportages, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, is in artikel 7 bepaald dat de betrokken ministers zorgdragen voor het openbaar maken daarvan door middel van toezending aan de Staten-Generaal. Indien gewenst kunnen deze ministers daarbij mededeling doen van hun opvattingen dienaangaande.

Artikel 6

Aan de hand van de in dit artikel voorgeschreven verslagen van het RIVM kunnen de betrokken ministers zich een oordeel vormen over het functioneren van het RIVM. De minister kan het RIVM zonodig aanwijzingen geven omtrent de inrichting van het jaarverslag.

Artikel 7

In deze bepaling is vastgelegd dat de betrokken ministers verantwoordelijk zijn voor het doorgeleiden van de meerjaren-activiteitenprogramma's, de onderzoeksrapportages, bedoeld in artikel 3, onder b, en het verslag van het RIVM aan de Staten-Generaal. In beginsel zal deze doorzending binnen dertig dagen geschieden.

Artikel 8

Deze bepaling voorziet in de aanwezigheid van een Commissie van toezicht die het wetenschappelijke niveau van het onderzoekwerk van het RIVM bewaakt. De commissie kan de directeur-generaal te allen tijde met raad en daad bijstaan als zij dat dienstig acht. Hoewel het wetsvoorstel zulks niet uitdrukkelijk bepaalt, kan de commissie zich in voorkomend geval ook tot de minister wenden.

Het ligt in de rede aan te nemen dat de commissie daartoe slechts aanleiding zal vinden indien zij zich zorgen maakt over het wetenschappelijke gehalte van het onderzoek door het RIVM en voor haar adviezen terzake geen of onvoldoende gehoor vindt bij de directeur-generaal.

Artikel 9

De wijzigingen in de Wet milieubeheer betreffen enkele bepalingen waarin de rol van het RIVM als milieuplanbureau – zonder vermelding van de naam van het RIVM – wordt geregeld. De wijzigingen strekken ertoe de mogelijkheid van aanwijzing van een overheidsinstelling te vervangen door de vermelding van de naam van het RIVM.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer