

Beter, voor minder doet het RIVM het niet*

Het leveren van tichelstenen

De gevleugelde kreet van het kabinet is dezer dagen 'Minder maar beter'. Deze leus doet mij denken aan het lot van het Joodse volk in Egypte. Leest u er Exodus 5 maar op na, waar de farao zegt (vers 17 en 18a): 'Lui zijt gij, lui!.. Nu dan, vooruit, aan het werk! Stro wordt u niet gegeven, maar dezelfde hoeveelheid tichelstenen moet gij leveren. Toen begrepen de Israëlitische opzichters hoe erg het met hun gesteld was.' Het is met de ambtenaren in de Rijksdienst nog slechter gesteld: het Joodse volk moest



DR. IR. B. C. J. ZOETEMAN
directeur RIVM

het werk beter doen met hetzelfde aantal mensen. De ambtenaren hebben te horen gekregen dat het beter moet met minder mensen. Welke inspirerende leider krijgt hen daar enthousiast voor? Zelfs de voorzitter van de Tweede Kamer kwalificeert de zo geformuleerde doelstelling richting Hoge Colleges van Staat als een 'losse flodder' van de regering (NRC, 5 januari 1987). Zitten we met elkaar wel op het goede spoor? Ik denk van niet.

Als we de leus nu eens omdraaien: 'beter en minder' met de nadruk op 'beter'. Dan volgt dat 'minder' wel waar dat budgettair echt nodig is. Geld is belangrijk, maar een middel en geen doel. Het is aan onze politieke leiders, om ons een inspirerende positieve doelstelling te geven; het is echter aan ons om hen, waar nodig, zo'n doelstelling te suggereren. Met gemotiveerde zelfstandige ambtenaren wordt de omvorming van de Rijksdienst tot een klantgerichte doelmatige overheid, die zijn geld waard is, eerder bereikt dan met laagbetaalde achterblijvers die hun sporen hebben verdiend in het overleven van kabinetten en het uitvinden van ontduikingsmogelijkheden.

Hoe probeert het RIVM invulling te geven aan deze taak van doelmatig en klantgericht werken? Ik zal dit toelichten voor het milieu-onderzoek in relatie tot het milieubeleid. Wat is de produkt-markt doelstelling? Daar zal ik eerst bij stilstaan. Vervolgens wil ik belichten hoe met de klant wordt gecommuniceerd over de afstemming van het produkt op de wensen van de opdrachtgever. Natuurlijk is het RIVM geen perfecte organisatie. Ik zal eerlijk laten zien aan de hand van enkele concrete voorbeelden hoe

* Voordracht, gehouden op 12 januari tijdens de lezingencyclus van de Adviescommissie Rijksdienst (ARD) die de regering adviseert over de reorganisatie van de Rijksdienst.

de vlag er op sommige punten bij hangt en hoe de verbetering van de kwaliteit wordt aangepakt.

Wie is de klant?

Bij het milieu-onderzoek kent de markt meerdere potentiële klanten van het RIVM. Naast de Rijksoverheid zijn dat provincies, gemeenten en particuliere instanties. Ook internationaal is er behoefte aan de milieu-expertise van het RIVM. Vanaf het begin heeft het RIVM gekozen voor één principiële klant: het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne (DGMH) van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, dat ook vrijwel geheel voor de financiering van het milieu-onderzoek zorgt. Het RIVM wil geen concurrent zijn van universiteiten, TNO en particuliere organisaties. Het richt zich op de markt van de Rijksoverheid en met name het DGMH, waarvoor het ca. 40% van het opgedragen milieu-onderzoek uitvoert of coördineert ter waarde van een jaarlijks budget van ca. 50 miljoen gulden.

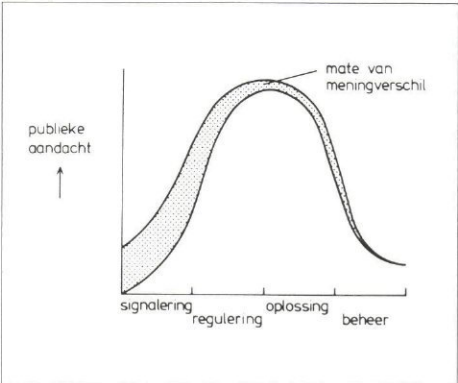
Welk produkt voor de klant?

Luisterend naar wat de klant van het RIVM wil, kan niet voorbij worden gegaan aan de door de vorige milieuminister Pieter Winsemius uitgedragen beleidslevenscyclus² zoals afgebeeld in afb. 1. De plaats van het onderzoek, in de fasen van de beleidslevenscyclus naast beleid en inspectie is aangegeven in afb. 2. Het onderzoek heeft – naast een signalerende functie – tot taak onderbouwing te leveren bij het formuleren van beleid en bij het handhaven van gesaneerde situaties door middel van het toezicht van de Inspectie Milieuhygiëne. Om de aard van het te leveren produkt te kunnen beschrijven moet het onderzoek meer worden gedifferentieerd. Zoals afb. 3 aangeeft kan een onderscheid worden gemaakt in:

- fundamenteel of grensverleggend onderzoek (nieuwe kennis van processen);
- toegepast onderzoek, dat met behulp van

* P. Winsemius, Gast in eigen huis, Samson Tjeenk Willink, Alphen.

Afb. 1 - De beleidslevenscyclus van dr. P. Winsemius.



bestaande kennis van processen, de effecten van emissies van stoffen op organismen en ecosystemen kwantificeert met het oog op bepaalde concrete problemen (toelating bestrijdingsmiddelen, effect van opslag van kernafval op de omringende vegetatie en bewoning, etc.);

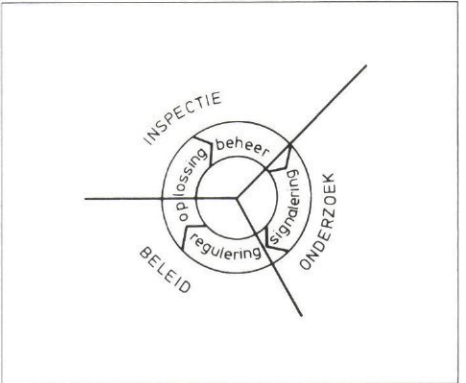
– interface-activiteiten, die inhouden dat de bestaande kennis hanteerbaar wordt gemaakt voor gebruik voor beleid en inspectie (basisdocumenten voor milieu-normen, coördinatie verzuringsonderzoek, prognoses milieukwaliteit voor het Nationaal Milieubeleids Plan (NMP), calamiteit-begeleiding etc.).

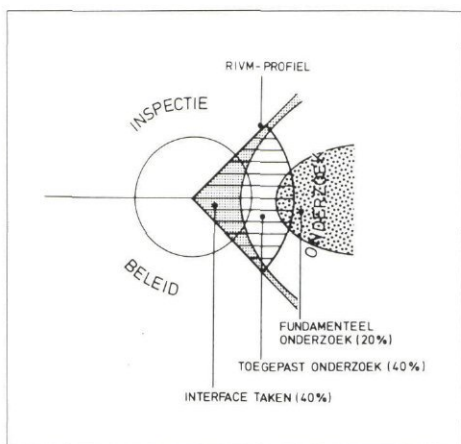
Het RIVM heeft in overeenstemming met de opdrachtgever als doelstelling gekozen voor een capaciteitsinzet voor de drie genoemde velden van resp. 20%, 40% en 40%. Dit betekent een op innovatie gericht pakket waarmee jonge medewerkers worden aangetrokken en de relatie met de universitaire wereld wordt onderhouden. Hier dekt het RIVM slechts een bescheiden deel van het totale veld.

Daarnaast speelt het RIVM een grotere, maar in absolute zin nog steeds bescheiden rol bij het toegepaste milieu-onderzoek. Het gaat om projecten die een directe praktische beantwoording geven van vragen van de opdrachtgever op het gebied van milieukwaliteitsdoelstellingen en van de inpasbaarheid van ingrepen. Het RIVM begeeft zich niet direct op de milieu-technologische markt, die voor universiteiten, TNO en particuliere organisaties van groot belang is. Tenslotte vormen de interface-activiteiten de kerntaak van het RIVM. Hierin wil het RIVM uniek zijn en het wil het merendeel van de behoefte van het DGMH op dit gebied dekken.

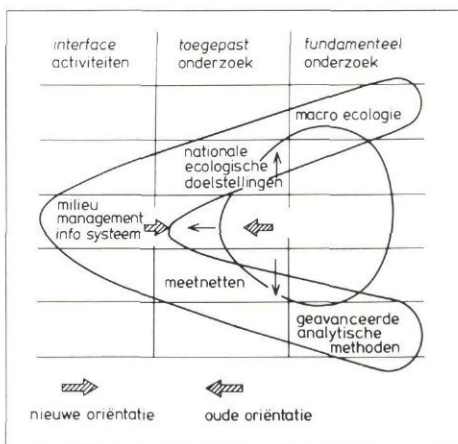
Met deze keus heeft het RIVM ten opzichte van het verleden een nieuwe oriëntatie gekozen zoals weergegeven in afb. 4. Was de oriëntatie vroeger meer gericht op het verdiepen van het wetenschappelijke inzicht in milieuvraagstukken zonder zich sterk af te vragen wat de op de achtergrond blijvende opdrachtgever er precies aan had, sinds de

Afb. 2 - De plaats van onderzoek, beleid en inspectie in de beleidslevenscyclus.





Afb. 3 - Het profiel van het RIVM-milieu-onderzoek.



Afb. 4 - Oude en nieuwe oriëntatie in de thema's van het RIVM-milieu-onderzoek.

De totstandkoming van het Meerjaren-activiteitenprogramma milieu-onderzoek van het RIVM

Januari	Concept Strategie	
April	Vaststelling dgMH dgRIVM	
Juni		1e Concept MAP
September		2e Concept MAP
December		Vaststelling Minister VROM en WVC

Afb. 5 - De totstandkoming van het Meerjaren-activiteiten-programma milieu-onderzoek van het RIVM.

fusie is de behoefte van de klant het uitgangspunt, wat zijn vertaling vindt in de opbouw van een 'milieu management informatie systeem'. Dit kan op geïntegreerde wijze prognoses van toekomstige milieukwaliteit geven en doet een beroep op inbreng van kennis van derden. Eigen onderzoek aan transport- en omzettingsprocessen wordt nu tot een noodzakelijk geacht minimum beperkt. Ook ten aanzien van de meetnetten wordt een maximale uitbesteding van onderhoud en gegevensverzameling nagestreefd, naast minimalisering van de kosten door vèrgeaande automatisering.

Hoe vindt afstemming met de klant plaats?

De klant heeft behoefte aan zekerheid. Onderzoek heeft tot taak onzekerheden te signaleren en vervolgens te verkleinen of hanteerbaar te maken. Dit geldt zowel voor het geven van inzicht in nieuwe vraagstukken, zoals de aantasting van de ozonlaag, als het geven van inzicht in het moment van gereedkomen van de output van het RIVM-produkt. Dit betekent dat overgestapt moet worden van het sympathieke maar onvoorspelbare 'wij doen ons uiterste best' naar 'wij leveren volgens afspraak' iets waarvoor het nodige moet gebeuren in de Rijksdienst en ook bij het RIVM. Met zelfbeheer en contractmanagement wordt deze weg door het Rijk steeds minder aarzelend ingeslagen. Het jaarlijkse Meerjaren Activiteiten Programma (MAP) voor milieu-onderzoek vormt het RIVM-contract met het DGMH.

De procedure van tot standkoming is weergegeven in afb. 5. Het MAP-milieu 1987-1991 geeft voor 180 projecten een opsomming van:

- de betrokken opdrachtgevers,
- het doel,
- de werkwijze,
- de looptijd en
- de geplande capaciteitsinzet van de desbetreffende laboratoria (zie afb. 6).

Met zo'n programma is voor de klant de besturing van de onderwerpen waaraan gewerkt wordt, geregeld en het beschermt het instituut tegen overvraging en gebrek aan prioriteitsstelling bij de klant. Toch is dit nog onvoldoende als sturingsinstrument. Daarvoor is, in aansluiting op de werkwijze bij het DGMH, een meer gedetailleerde mijlpalenplanning voor de projecten opgezet, waarover per kwartaal aan de opdrachtgevende beleidsdirecties wordt gerapporteerd. Over 20% van de projecten, de belangrijkste, wordt tevens per kwartaal aan de leiding van het DGMH gerapporteerd, met het oog op eventuele bijstellingen van het RIVM-onderzoek en de daaraan gekoppelde productie van de beleidsdirecties op het DGMH. De opzet van deze planning is geschetst in afb. 7.

Produktbeheersing en performance indicators

Al heeft de klant het gevoel invloed te hebben op wat het RIVM maakt, alles staat of valt met de wijze waarop *binnen* de organisatie de output kan worden gestuurd. Daarvoor is het in de eerste plaats nodig, het is al vaak gezegd, dat de output zichtbaar wordt gemaakt, evenals de 'performance' van de organisatie. Zo begon het zoeken naar

Afb. 7 - Opzet mijlpalenplanning milieu-onderzoek RIVM.

Opzet mijlpalenplanning milieu-onderzoek RIVM

[illegible]

**Opbouw van het
Meerjaren Activiteiten Plan
Milieu-Onderzoek 1987 (180 projecten)**

Oprichtgever	Cap. Vaste
RIVM laboratoria	medewerkers
Bodem, Lucht, etc.	(mw)
Water	
Straling	
Inspectie	
etc.	
Totaal DGMH	8.200
RIVM	1.000
Overig	100
Totaal	9.300

Afb. 6 - Opbouw van het Meerjaren-activiteitenplan milieu-onderzoek 1987 (180 projecten).

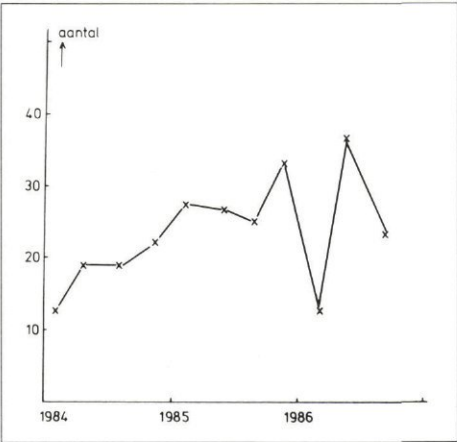
'performance indicators' bij het RIVM dat nog niet erg gewend was in een fabrieksmatig productieproces te denken. Ik spreek hier niet over de vaccinproductie. Afb. 8 geeft het resultaat van een poging in 1985 om de performance van een aantal grotere RIVM laboratoria te beschrijven: het aantal publikaties en rapporten per academicus en het kortdurende ziekteverzuim. Het ziekteverzuim bleek weinig houvast te bieden. De rapporten en publikaties moeten van een

kwaliteitsweging worden voorzien om een verantwoord oordeel mogelijk te maken. Toch vormen de laatste het beste aanknopingspunt als interne performance indicator voor het milieu-onderzoek, vooral in combinatie met een registratie op afwijkingen van de genoemde mijlpalen-planning. Performance indicators zijn bedoeld als middel ter bevordering van de motivatie van de medewerkers door de prestatie zichtbaar te maken en hen de middelen te geven om in de loop van de tijd tot een betere prestatie te komen. Ook zijn indicatoren bruikbaar om het met elkaar eens te worden over doelstellingen op dit punt incl. beloningen als deze worden gehaald. Het hoogste doel, geheel in lijn met het 'beter' van het kabinetsbeleid, is de alsmaar opgaande produktielijn tegen steeds lagere kosten. Het lijkt erop dat het RIVM, ondanks de jaarlijkse inkrimpingsoperatie met 2 % van de afgelopen jaren, daarin slaagt zoals afb. 9 illustreert.

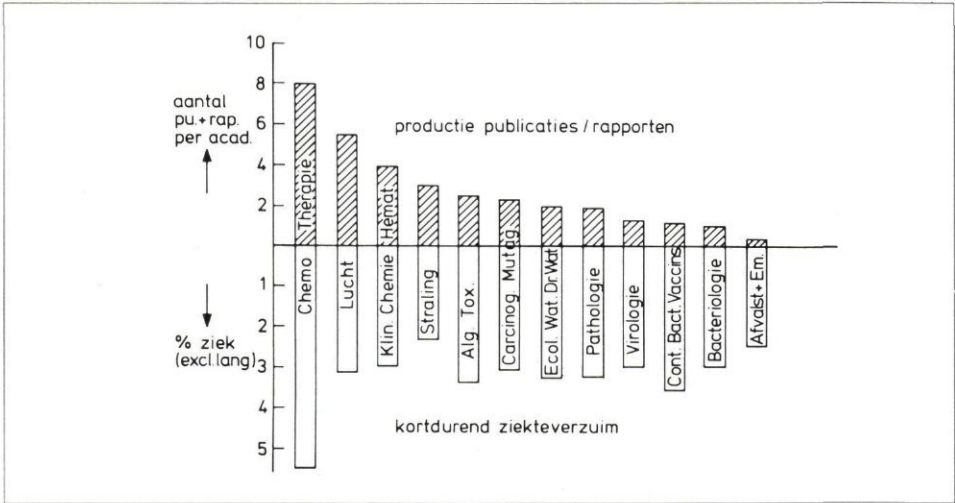
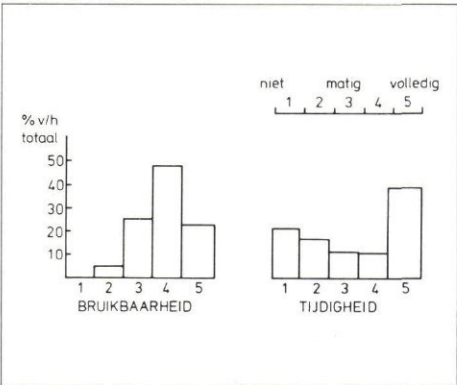
Kwaliteitsverbetering

De kwaliteitsverbetering van de Rijksdienst is ondenkbaar zonder dat de individuele medewerkers zich aangesproken voelen. De pogingen van Gorbatsjov in de Sovjet-Unie zijn uit het oogpunt van moreel flexibiliseren van de bureaucratische

Afb. 9 - Produktie van onderzoeksrapporten per kwartaal.



Afb. 10 - Score van afnemers ten aanzien van bruikbaarheid en tijdigheid van RIVM-rapporten in 1986.



Afb. 8 - Performance indicators van 12 grote RIVM-laboratoria voor 1984.

verstarring, uiterst interessant en leerzaam. Eigenlijk zijn diens uitlatingen in de richting van bureaucratie en samenleving onverwacht modern in vergelijking met wat we in Nederland op dit moment te horen krijgen. Zij zijn op de mensen gericht en minder direct op economische doelstellingen van het systeem. Het is nodig dat de individuele medewerker wordt aangesproken op de innerlijke bereidheid tot dienstbaarheid voor het algemene belang van de Nederlandse burgers. Het is naar mijn overtuiging het inspirerende van deze taak van de Rijksdienst, waarom velen de overheid nog niet verlaten hebben en het lagere salaris en slechte management voor lief hebben genomen. Kwaliteitsverbetering is voor mij het leveren van een produkt dat de klant vraagt en wel:

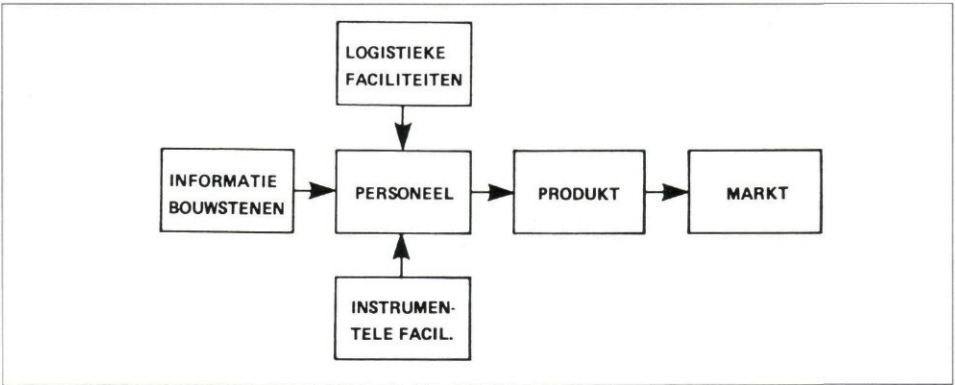
- op tijd,
- met een aanvaardbare bruikbaarheid en
- uiteraard tegen aanvaardbare kosten.

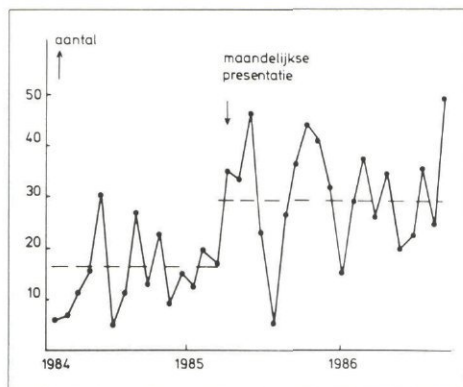
Het is nu een hele stap om de medewerker zover te krijgen dat hij of zij zelf bij de klant nagaat wat deze van de kwaliteit vindt. Auteurs van RIVM-rapporten zijn in 1986 begonnen om hun rapport zelf aan de opdrachtgever te overhandigen en aan de hand van het gesprek een evaluatieformulier

in te vullen. Dit levert een sterke motivering om te begrijpen wat de klant wil en om de kwaliteit te verbeteren. Het resultaat op het punt van tijdigheid en bruikbaarheid van de rapporten is weergegeven in afb. 10. De rapporten blijken redelijk bruikbaar, maar het was met de tijdigheid niet altijd best gesteld. Soms verschijnen de officiële rapporten maanden te laat naar de mening van de opdrachtgever, hoewel de resultaten uiteraard informeel veel eerder zijn door-gemeld. Deels is die mening terecht, soms zijn de afspraken eenzijdig veranderd. Het is in ieder geval een zaak die moet verbeteren. Dan komt het moment waarop behoefte aan meer cijfermatig inzicht ontstaat en een analyse van het hele produktieproces zoals schematisch weergegeven in afb. 11 haar vruchten afwerpt. Het RIVM maakt sinds 1985 gebruik van kwaliteitscirkels om de kwaliteitsverbetering bij de interne produktiestappen te bevorderen. Er zijn kwaliteitsgroepen in het leven geroepen om bijvoorbeeld

1. de doorlooptijd te bekorten van bestellingen van inventarisgoederen;
2. het vrijgeven van vacatures en het selecteren van nieuw personeel te stroomlijnen;

Afb. 11 - Het produktieproces van onderzoeksrapporten en -publicaties.





Afb. 12 - Aantal beleidsmededelingen per maand voor en na maandelijkse presentatie.

3. de goedkeuring en produktie van rapporten te versnellen.

Steeds blijkt dat het moeilijk is om het bijhouden van statistieken in te voeren, maar dat daar waar dit eenmaal lukt het vóórhouden van de spiegel alleen al geweldig werkt. Zo bleek het aantal wekelijkse mededelingen over de voortgang van het onderzoek aan de opdrachtgever te verdubbelen vanaf het moment dat dit staatje maandelijks in het werkoverleg aan de orde kwam (afb. 12).

Dit zijn enkele voorbeelden van het veranderingsproces bij het RIVM. Deze worden nog aangevuld met het meetbaar maken van de wetenschappelijke kwaliteit van het werk, waarbij aan externe audits wordt gedacht. De medewerkers erin laten geloven dat het werkelijk anders kan, dat er bij het streven naar verbetering fouten gemaakt mogen worden, dat de leiding achter hen staat om hun dienstverlenende taakvervulling met creativiteit en zelfstandigheid mogelijk te maken, dát is de inspiratie die van u en mijn van deze regering mag worden verwacht. 'Beter?' Ja! Het beter uitvoeren van minder taken met minder mensen is mogelijk als het leiderschap de medewerkers op de juiste manier weet aan te spreken. Maar door het uitspreken van de leus 'Minder maar beter' zal het naar mijn overtuiging niet lukken. Dan zal het resultaat van het kabinetsbeleid naar ik vrees een analogie zijn van de exodus van het Joodse volk uit Egypte; een exodus uit de Rijksdienst van hen waar de overheid het nu juist van moet hebben.

De kern van mijn betoog toegespitst op het RIVM, luidt dan ook:

'beter, voor minder doet het RIVM het niet'.

● ● ●

STORA

Postbus 414, 2280 AK Rijswijk,
tel. 070 - 99 11 33

In de periode mei 1986 tot en met december 1986 heeft de STORA de volgende rapporten uitgebracht:

Zware metalen uit zuiveringsslib in grond en gewas

Literatuurevaluatie (mei 1986)

Literatuurstudie van het gedrag van de zware metalen As, Cd, Cr, Cu, Hg, Pb, Ni en Zn in grond en gewas, indien deze metalen met zuiveringsslib in de bodem worden gebracht. Er wordt tevens aandacht besteed aan de betekenis van de diverse analysemethoden voor deze metalen in slib en/of grond bij de beoordeling van dit gedrag. (214 pagina's, f 40,-).

Analyse van zuiveringsslib op polycyclische aromatische koolwaterstoffen

Onderzoek en Analysevoorschrift (mei 1986)
Beschrijving van een voorschrift en het daaraan ten grondslag liggend onderzoek voor het analyseren van zuiveringsslib op polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), met een onderste analysegrens van 0,01-1 mg/kg droge stof en een standaarddeviatie van 25-50% afhankelijk van type PAK, resp. droge-stofgehalte. De methode sluit nauw aan bij een eerder ontwikkelde methode voor PCB's en pesticiden. (60 pagina's, f 15,-).

Bedrijfsonderzoek rioolwater-zuiveringsinrichtingen

Nationaal standaardprogramma (editie 1986) (juli 1986)
Het Nationaalstandaardprogramma, een basisprogramma voor het meten en bemonsteren op rwzi's, verschaft technologische en economische kengetallen voor de beoordeling van de werking van rwzi's. De editie 1986 geeft aanvullingen op bemonsteringsfrequenties en grootte-indeling van rwzi's. (20 pagina's, f 10,-).

Compost en zwarte grond uit zuiveringsslib

Evaluatie van Nederlandse ervaringen (september 1986)
Het rapport beschrijft de experimenten, die op praktijkschaal in Nederland zijn uitgevoerd, en geeft een samenvatting van de meest recente inzichten in de bereiding van compost en zwarte grond uit zuiveringsslib. (137 pagina's, f 32,-).

Energiebesparing op carrousels en oxydatiesloten

(september 1986)
Het jaarlijks energieverbruik van ultra laagbelaste actief-slibinstallaties, in het bijzonder van onderbelaste oxydatiesloten, vertoont bij identieke ontwerpgrondslagen grote verschillen per i.e. Aanzienlijke

energiebesparing blijkt mogelijk door intermitterend beluchten en verhoging van de slibbelasting tot ontwerpniveau. (64 pagina's, f 15,-).

Mogelijkheden van slib-op-drager-systemen voor de aërobe biologische zuivering van stedelijk afvalwater

(literatuurstudie) (september 1986)

Slib-op-drager-technieken worden gekenmerkt door een grote hoeveelheid actieve biomassa per m³ reactorruimte en een goed bezinkbaar slib, waardoor in principe een geringer ruimtebeslag mogelijk is. Het literatuuroverzicht gaat in op de stand van zaken bij de ontwikkeling van slib-op-drager-systemen voor de oxydatief-biologische zuivering van stedelijk afvalwater, en besteedt daarbij met name aandacht aan de toepassing van drie-fasen air-liftreactoren. (Dit project is een samenwerkingsverband van de ministeries VROM, EZ, L en V, V en W met STORA, TNO en Gist-Brocades). (82 pagina's, f 30,-).

Beperking van zware metalen in zuiveringsslib door concentrering in een deelstroom

Het rapport – bestaande uit een literatuurstudie en een verslag van experimenteel werk – gaat in het literatuurgedeelte in op de verdeling van de zware metalen over de slib- en waterfase in de onderscheidene procesonderdelen van de verschillende zuiveringsystemen. Het experimentele deel beschrijft onderzoek naar vergaande concentratie van de verontreinigingen in een relatief klein gedeelte van het slib, welk doel niet werd bereikt.

(Het project was een samenwerkingsverband van VROM, RIVM, STORA en de bureaus BKH en TAUW Infra Consult BV). (62 pagina's, verkrijgbaar bij de Staatsdrukkerij onder no. ISBN 90 346 0835 2 à f 13,50).

● ● ●

Nieuw adres voor CIMI

Het RIVM-project voor de ontwikkeling van een Centrale Ingang Milieu-Informatie wordt per 1 maart 1987 volgens planning afgesloten en in de beheersfase gebracht. Het nieuwe adres van het beheersbureau CIMI wordt: RIVM, Laboratorium voor Afvalstoffen en Emissies, Postbus 1, 3720 BA Bilthoven.

De contactpersoon op het RIVM/LAE voor CIMI is drs. R. Reiling, tel. 030-743085.