



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

**Evaluatie van de Wet op het
KNMI**

augustus 2007
ps/pd/al/0315

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Beschrijving van de opdracht aan KPMG	9
1.3 Methodologische verantwoording	10
1.3.1 Thema's van onderzoek	10
1.3.2 Onderzoeksproces	11
1.3.3 Uitgangspunten bij het onderzoek	13
1.3.4 Begeleiding van het onderzoek	13
1.4 Leeswijzer	13
2 Situatiebeschrijving	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Historische achtergrond en doel van de wet	15
2.3 Doel en typering KNMI	16
2.4 Macro-omgeving KNMI	17
2.4.1 Wet- en regelgeving	17
2.5 Bedrijfsprofiel KNMI en marktanalyse	18
2.5.1 Taken KNMI	19
2.5.2 Internationale verdragen en samenwerkingsverbanden	21
2.5.3 Andere spelers op de weermarkt	22
2.5.4 Klanten KNMI	24
2.5.5 Leveranciers KNMI	25
2.5.6 Schematische weergave relaties KNMI	26
3 Doeltreffendheid van de Wet op het KNMI	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Scheiding publiek-privaat	28
3.2.1 Algemene bevindingen over de scheiding publiek en privaat	28
3.2.2 Aanpak nadere analyse publiek/privaat	31
3.2.3 Betwiste gebieden productgroep Weer	31
3.2.4 Betwiste gebieden Klimaat	34
3.2.5 Betwiste gebieden Seismologie	35
3.3 Ontwikkeling van de particuliere weermarkt	35
3.4 Onderzoek in opdracht van derden	36
3.5 Toegankelijkheid algemeen weerbericht	36
3.6 Ontwikkeling van taken en activiteiten van het KNMI	37
3.7 Ontwikkeling van relaties met stakeholders en kwaliteit dienstverlening	38
3.8 De licentiestructuur	39
3.9 Conclusie	42

4	De Wet op het KNMI in toekomstperspectief	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Toetsingskader ex ante	43
4.2.1	Juridisch speelveld	44
4.2.2	De 'wat-vraag': publiek belang?	48
4.2.3	De 'hoe-vraag': operationele eindverantwoordelijkheid	49
4.3	Aanpak analyse	50
4.4	Algemeen weerbericht	51
4.4.1	Opstellen en verspreiden algemeen weerbericht	51
4.4.2	Inhoud en presentatie algemeen weerbericht	54
4.4.3	Verwachtingen voor het wegverkeer en de gladheidsbestrijding	55
4.4.4	Verwachtingsgegevens aan particuliere derden	56
4.4.5	Het leveren van historische gegevens aan derden	56
4.5	Luchtvaartmeteorologie	58
4.5.1	Het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen voor de burgerluchtvaart;	58
4.5.2	Het ontwikkelen en leveren van specialistische producten voor de burgerluchtvaart ten behoeve van onder andere, veiligheid, efficiency en milieu	59
4.5.3	Het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen rond booreilanden (helicopters).	60
4.6	Maritiem	61
4.7	Klimaat	62
4.8	Seismologie	62
4.9	Conclusies en aanbevelingen	62
5	Evaluatie van de wet als beleidsinstrument	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Overwegingen die hebben geleid tot de keuze van de wet als instrument	67
5.3	Sturingsvisie in het perspectief van de Andere Overheid	69
5.4	Evaluatie van de wet als instrument	69
5.5	Aanbevelingen	71
A	Begeleidingscommissie	75
B	Overzicht van taken en activiteiten KNMI	76
C	Internationale verdragen	81
D	Interviewlijst	84

Managementsamenvatting

In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft KPMG een evaluatie uitgevoerd van de Wet op het KNMI. Het doel van deze wet is het aanbrengen van een scheiding tussen de publieke taken van het KNMI en de activiteiten van marktpartijen. Daarnaast heeft de wet tot doel de particuliere weermarkt te stimuleren.

We hebben in het kader van deze evaluatie de volgende vraag beantwoord:

Wat is de mate van doeltreffendheid van de Wet op het KNMI en wat zijn de effecten van invoering van de Wet op het KNMI in de praktijk?

Deze hoofdvraag is nader uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In welke mate zijn de oorspronkelijke doelen die beoogd zijn met de wet gerealiseerd en in welke mate is dit beïnvloed door relevante maatschappelijke en/of politieke ontwikkelingen?
2. In welke mate is de beoogde toegankelijkheid van het Algemeen Weerbericht bereikt?
3. Hoe heeft het aantal taken (publiek/privaat) zich ontwikkeld sinds de effectuering van de wet?
4. Alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het KNMI en van de relatie met de afnemers, inclusief onderdelen van Verkeer en Waterstaat en de betrokken ministeries sinds de inwerkingtreding van de wet beoordeeld?
5. Hoe hebben relaties met klanten, afnemers en belanghebbenden van het KNMI zich ontwikkeld?
6. Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening (van de afzonderlijke productcategorieën) zich ontwikkeld?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling van het taken- en dienstenpakket van het KNMI in de toekomst?

Om deze vragen te beantwoorden hebben we de opvattingen en ervaringen van een aantal betrokkenen geïnventariseerd en deskresearch uitgevoerd. Voor de zevende deelvraag hebben we een toetsingskader opgesteld om te analyseren hoe de scheiding tussen markt en overheid op het werkkterrein van het KNMI er uit zou kunnen zien. We hebben hiervoor een inschatting gemaakt van relevante (toekomstige) ontwikkelingen en ons gericht op activiteiten van het KNMI die op dit moment door één of meer betrokken partijen worden betwist. Deze betwiste gebieden hebben we beoordeeld aan de hand van ons toetsingskader. Ook hebben we ons een oordeel gevormd over de wet als instrument om de afbakening van taken te realiseren. Daarbij gaat het om de vraag of de wet goed voldoet of juist moet worden aangepast.

Ontwikkelingen in de omgeving

De omgeving van het KNMI is de afgelopen jaren veranderd. In de eerste plaats is er sprake van een reeks technologische ontwikkelingen, zoals de verbeteringen van weermodellen, een verbetering van de kwaliteit van satellietbeelden en radarbeelden, de opkomst van Internet en de verbetering van software, waardoor het maken van grafische weergaven sterk vereenvoudigd is. Daarnaast zorgt de klimaatverandering voor een toegenomen (maatschappelijke) vraag naar kennis over de gevolgen van deze verandering. Ook het maatschappelijk denken over de rol van

de overheid is veranderd. Op het gebied van veiligheid en milieu wordt anno 2007 veel meer van de overheid verwacht dan enkele decennia geleden. Tenslotte is het denken over markt en overheid in de huidige tijdgeest niet meer hetzelfde als in de periode van voorbereiding en inwerkingtreding van de wet. Daar waar de Commissie Cohen destijds uitging van een strikte (organisatorische) scheiding van markt en overheid, zoals ook tot uitdrukking gebracht in het doel van de Wet op het KNMI, wordt over dit vraagstuk tegenwoordig genuanceerder gedacht. Gewezen kan worden op de WRR-publicatie Meervoudig Bestuur (2006) en op de publicatie van de Algemene Rekenkamer, Publiek ondernemerschap (2005). De WRR gaat ervan uit dat hybride organisaties een functie vervullen. Ook de Algemene Rekenkamer waardeert het fenomeen als een element van goed openbaar bestuur en gaat voornamelijk in op de voorwaarden waaronder publieke belangen goed geborgd kunnen worden. Deze ontwikkelingen zullen ook de komende jaren zorgen voor een sterke dynamiek in het werkveld van het KNMI.

Doelbereiking van de wet (deelvraag 1)

Sinds de invoering van de Wet op het KNMI bestaat er een scheiding tussen de publieke taken van het KNMI en de activiteiten die de markt onderneemt. Alle geïnterviewden zijn van mening dat het goed is dat er *een* scheiding tussen publiek en privaat is gekomen. De scheiding zoals deze nu is aangebracht wordt door de meeste geïnterviewden echter op onderdelen als minder geslaagd beschouwd. De scheiding heeft op die onderdelen kenmerken van een compromis in zich en daarnaast doen zich onduidelijkheden voor. Dit probleem is de afgelopen jaren nijpender geworden door een aantal technologische ontwikkelingen waardoor de kwaliteit van de verwachting en de mogelijkheden voor de presentatie van deze verwachting zijn toegenomen en het KNMI zich naar de mening van de markt meer op haar terrein begeeft.

Naar het oordeel van KPMG is het hoofddoel van de wet grotendeels bereikt, namelijk het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen publieke en private taken, maar vragen de genoemde ontwikkelingen om een actualisatie van (het doel van) de wet.

De particuliere weermarkt is de afgelopen jaren gegroeid, zowel gemeten naar het aantal bedrijven dat actief is, als naar omzet en de ontwikkeling van nieuwe producten. Volgens de meeste geïnterviewden heeft de Wet op het KNMI hier aan bijgedragen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de huidige situatie ook een belemmering vormt voor verdere ontwikkeling van de weermarkt. De particuliere weerbureaus voeren naast 'business to business' activiteiten ook activiteiten uit die dicht aanzitten tegen de traditionele taken van het KNMI, zoals het geven van algemene verwachtingen. Enkele bedrijven hebben hun businessmodel op deze activiteiten gebouwd en zijn daardoor sterk afhankelijk van de productontwikkeling van het KNMI. Naar het oordeel van particuliere weerbureaus is het op dit moment onvoldoende transparant wat de plannen zijn van het KNMI met betrekking tot het algemeen weerbericht en met betrekking tot producten die het KNMI ontwikkelt. Dit zorgt voor een ongewenste onzekerheid. We constateren dat de op dit moment in gebruik zijnde overleggen tussen KNMI en deze partijen blijkbaar onvoldoende in deze transparantie voorzien. Deze onzekerheid wordt nog versterkt doordat de Wet op het KNMI een inherente spanning bevat op dit punt. Namelijk de spanning tussen de stimulering van de particuliere weermarkt als neven doel van de wet en de discretionaire ruimte die het KNMI op basis van de wet heeft om zijn taak uit te oefenen.

Taakuitvoering door het KNMI (deelvraag 2 tot en met 6)

Het KNMI is het nationale instituut op het gebied van meteorologie, klimaat en seismologie. Op een groot aantal fronten levert het KNMI producten die door de omgeving als goed worden beoordeeld. Het takenpakket is sinds invoering van de Wet op het KNMI in 2002 niet gewijzigd. Wel voert het KNMI een aantal activiteiten uit die het KNMI in 2002 niet uitvoerde. Het KNMI is vooral actiever geworden in het publiceren van meteo-informatie op Internet.

Het Algemeen Weerbericht van het KNMI is vrij toegankelijk, hiermee is één van de doelen van de wet bereikt.

De kwaliteit van de producten van het KNMI wordt door de meeste partijen over het algemeen als goed beoordeeld. Daarbij komt dat het KNMI in de ogen van velen de afgelopen jaren klantgerichter is geworden en dat zijn relatie met afnemers is verbeterd. Het KNMI voert op het gebied van de infrastructuur, onderzoek, internationaal overleg en advisering aan de minister, een reeks van taken uit, waarvan de algemene opinie is dat het KNMI dit dient te blijven doen in de toekomst en dat deze op onderdelen geïntensiveerd zouden mogen worden, bijvoorbeeld als het gaat om klimaatonderzoek en de ontwikkeling van klimaatscenario's.

Evaluatie van de wet als instrument

Het takenpakket van het KNMI is destijds vastgelegd in een wet. Betrokken geïnterviewden zijn het er over eens dat het goed is dat het takenpakket is vastgelegd. Een wet is in principe een goed instrument om publieke taken vast te leggen, maar de geringe mate van flexibiliteit is een belangrijk nadeel. Dit nadeel weegt des te zwaarder nu ook de invulling van een gedeelte van de taken (namelijk de invulling van het algemeen weerbericht) in de wet is geregeld. Voor de invulling van de overige taken, namelijk door middel van de onderliggende ministeriële regelingen, geldt overigens dat de flexibiliteit groter is dan door betrokkenen wordt ervaren. Deze bij de wet behorende ministeriële regelingen zijn relatief eenvoudig aan te passen en hadden al eerder aangepast kunnen worden.

Over de mate van detaillering in deze wet en de precieze afbakening tussen publiek en privaat zijn de meeste betrokkenen minder tevreden. De uitkomst van de boedelscheiding draagt kenmerken van een politiek compromis. Op een aantal vlakken komen markt en overheid elkaar tegen. Daarnaast hebben eerdergenoemde ontwikkelingen ertoe geleid dat het aantal gebieden waar dit het geval is talrijker wordt. Dit leidt tot fricties. Bij een ongewijzigde opzet van de wet zullen deze fricties in de komende jaren naar verwachting alleen maar verder toenemen. Dit pleit voor een systematiek die dynamisch van aard is. Een beperking van de wet tot het vastleggen van het publieke belang en de taken van het KNMI op hoofdlijnen, in combinatie met een nadere ministeriële regeling, zou hier een goede uitwerking van zijn. Voor het goed functioneren hiervan is een randvoorwaarde dat er heldere kaders zijn voor de afbakening tussen markt en overheid en dat voor alle partijen voortdurend transparant is welke taken het KNMI in het kader van het publieke belang uitvoert.

Analyse van toekomstig takenpakket en instrumentarium (deelvraag 7)

Vraagstukken rond markt en overheid zijn complex en hebben veelal zowel feitelijke als normatieve aspecten. Om de discussie hierover te structureren hanteren we in deze evaluatie een toetsingskader waarin (in navolging van de WRR) twee vragen centraal staan:

- 1 Is er sprake van een publiek belang?
- 2 Hoe kan de uitvoering van de publieke taak het beste worden vorm gegeven (zelf doen of uitbesteden?).

Deze vragen hebben we nader uitgewerkt in een aantal deelvragen. Vervolgens hebben we alle activiteiten en taken van het KNMI geanalyseerd die door één of meerdere partijen ter discussie zijn gesteld, dan wel waarvan partijen verwachten dat dit binnen een termijn van vijf jaar verwacht mag worden.

In onze analyse geven we een beschrijving van de aspecten die bij een afweging over de afbakening van de taken van het KNMI van belang is. Bepalend voor de uiteindelijke keuze voor deze afbakening is daarbij de weging van het gewicht dat aan deze aspecten wordt gegeven in combinatie met de mate waarin belang wordt gehecht aan het stimuleren van de private weermarkt, dan wel het maximaal beperken van risico's of het maximaal verstrekken van data en verwachtingen die uit hoofde van de primaire taak van het KNMI beschikbaar komen. Eveneens bepalend daarbij is de mate van onderbouwing die voor deze aspecten aanwezig is en de afweging in hoeverre aanvullend feitenonderzoek nog tot andere inzichten zou kunnen leiden.

Op basis van een weging van de informatie en argumenten die in het kader van dit onderzoek ons ter beschikking zijn gekomen, komen we daarbij op grond van toepassing van het toetsingskader desalniettemin tot een uitspraak over de afbakening van de activiteiten van het KNMI¹. Voor een aantal activiteiten konden we op basis van ons toetsingskader tot een advies komen (markt dan wel overheid). We geven dit advies op basis van de ons ter beschikking gestelde informatie en een weging van argumenten, die inherent een (inter-) subjectief element bevat. Alle argumenten hebben we daarbij transparant beschreven. Voor andere activiteiten bleek dat argumenten binnen ons toetsingskader niet eenduidig in één richting wijzen, omdat de keuze nauw verweven is met het antwoord op twee strategische vragen. Voor deze activiteiten volstaan we met het schetsen van deze vragen (zie hieronder in het vervolg van deze paragraaf) en de consequenties van de verschillende keuzes. We zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- 1 Allereerst is duidelijk dat er op het punt van dataverzameling, infrastructuur, onderzoek en advisering nauwelijks discussiepunten liggen. De focus van de discussie ligt rond het maken van verwachtingen.

¹ We merken daarbij op dat toekomstig nader onderzoek daarbij tot een andere afweging kan leiden en eveneens dat de mate van risicoaanvaarding van de overheid en/of een andere weging van het doel van het stimuleren van de weermarkt tot een andere weging en daarmee een andere conclusie kan komen.

- 2 Het is wenselijk dat de overheid exclusief verantwoordelijk is voor het afgeven van waarschuwingen voor extreem weer en dat het KNMI verantwoordelijk is voor de weersverwachting in dit kader. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het eveneens wenselijk dat het KNMI voldoende routine heeft met het maken van weersverwachtingen. Dit betekent dat het wenselijk is dat het KNMI in ieder geval dagelijks een algemeen weerbericht dient op te stellen. De inhoud daarvan moet in elk geval genoeg zijn met het oog op het geven van extreem weer waarschuwingen.
- 3 Aan de meteorologie voor de burgerluchtvaart zijn grote publieke belangen verbonden, zowel op het gebied van de economie als op het gebied van de externe veiligheid en het milieu. Bij het maken van een keuze op het gebied van de luchtvaartmeteorologie zijn 'single tone of voice', de beschikbaarheid van marktpartijen, de inschatting van de kans op discontinuïteit in de dienstverlening, de mate van aanvaarding van risico en het belang dat wordt gehecht aan het verder stimuleren van de weermarkt de belangrijkste overwegingen. Met name de laatste twee aspecten hebben een inherent politiek karakter. Dat betekent dat de ultieme afweging altijd een politieke is. KPMG komt op basis van de aan haar ter beschikking gestelde informatie en bij een gebrek aan eenduidigheid bij partijen over de kans op discontinuïteit van de dienstverlening tot de conclusie dat het de aanbeveling verdient de huidige situatie, waarbij het KNMI voorziet in de luchtvaartmeteorologische verwachtingen voor de burgerluchtvaart, te continueren.

Bij de keuze omtrent de luchtvaartmeteorologie ten behoeve van helicoptervluchten naar booreilanden op de Noordzee spelen dezelfde aspecten een rol in de discussie. KPMG komt hier op basis van haar analyse echter tot een andere beoordeling, namelijk dat de markt de mogelijkheid zou moeten krijgen deze 'off shore' sector te bedienen. Doorslaggevend hierbij is dat het publieke belang gering is en dat de gevolgen van een eventuele discontinuïteit voornamelijk betrekking hebben op het commerciële domein, waardoor de balans de andere kant opslaat.

- 4 Het KNMI zou zich naar de mening van KPMG op grond van het gehanteerde toetsingskader geheel moeten onthouden van het afgeven van specifieke verwachtingen aan niet-overheidspartijen, met uitzondering van weerproviders, indien deze verwachtingen door de markt kunnen worden geleverd. Dit geldt naast de begeleiding van helicoptervluchten naar boorplatforms ook voor vragen van de markt op het gebied van klimaat en voor het maken van lokale verwachtingen voor particuliere organisaties, ondernemingen en individuen.
- 5 Het KNMI zou zich, (deels) in tegenstelling tot de huidige situatie, ook moeten (mogen) bezighouden met verwachtingen ten behoeve van gladheidsbestrijding, regionalisatie van weersverwachtingen en klimaatscenario's en het verschaffen van historische meteogegevens aan de Rijksoverheid.

Naast deze uitkomsten is er nog een categorie activiteiten waarvan we binnen deze evaluatie niet tot een eenduidige aanbeveling komen over de vraag of ze door het KNMI dan wel de markt moeten worden uitgevoerd. Samengevat gaat het om drie typen vraagstukken:

- de reikwijdte van het algemeen weerbericht;
- specifieke dienstverlening aan lagere overheden;
- ontwikkelen van specialistische producten voor de luchtvaart.

Bij deze gebieden gaat het steeds om de vraag in welke mate het KNMI diensten mag aanbieden. Op basis van ons toetsingskader konden we niet tot een advies komen op deze punten. De argumenten voor uitvoering door het KNMI dan wel door de markt zijn beide aanwezig en houden elkaar bij deze vraagstukken min of meer in evenwicht. Voor het maken van keuzes op dit punt kunnen twee strategische vragen behulpzaam zijn:

- 1 Welk belang wordt gehecht aan de verdere ontwikkeling van de particuliere weermarkt, afgezet tegen de mogelijkheid om maximaal gebruik te maken van de kennis van het KNMI?;
- 2 Welk belang wordt gehecht aan het vasthouden van de bestaande scheiding tussen publiek en privaat, mede gelet op de nuancering die de afgelopen jaren op dit punt is aangebracht?

Wanneer groot belang wordt gehecht aan de verdere ontwikkeling van de weermarkt dan leidt dat tot een beperkte invulling van het algemeen weerbericht (voldoende om de routine ten behoeve van het weeralarm op peil te houden) en mogelijk tot het doorverwijzen van decentrale overheden naar de markt. Wanneer de politieke keuze wordt gemaakt om maximaal gebruik te maken van de kennis en kunde van het KNMI dan volgt hieruit dat het KNMI zelf invulling mag geven aan het algemeen weerbericht en tot een uitgebreidere dienstverlening aan lagere overheden, zolang het KNMI hierover maar transparant is naar de markt.² Voor beide keuzes is de relatie van belang met de (financiële) voorwaarden waaronder marktpartijen onder de huidige licentiestructuur data kunnen verkrijgen en hergebruiken.

Wanneer de bestaande scheiding tussen publiek en privaat wordt genuanceerd, biedt dit mogelijkheden om KNMI en particuliere weerbureaus op de bovengenoemde terreinen naast elkaar te laten bestaan indien uitvoering van een specifieke taak door het KNMI vanuit het publieke belang wenselijk wordt geacht. De voordelen die dit biedt moeten worden afgewogen tegenover de bestaande situatie waarin geredeneerd vanuit het doel van de wet, namelijk een strikte scheiding tussen markt en overheid, hieraan inherent beperkingen worden gesteld.

Aanbevelingen

Hieronder zetten we onze aanbevelingen op een rij.

- 1 Dynamiseer de wet- en regelgeving zodat het KNMI in zijn dynamische omgeving de bij wet opgedragen wettelijke taken duurzaam kan vervullen. Hiertoe kan worden volstaan met een wet die het publieke belang en de taken van het KNMI op hoofdlijnen vastlegt. Een nadere uitwerking kan plaatsvinden in lagere regelgeving of desgewenst in managementafspraken.

² Overigens zijn er meer manieren om de weermarkt te stimuleren. Ook wijzigingen in de bestaande internationale licentiestructuur voor het leveren van meteodata kunnen hier aan bijdragen.

Dit betekent dat het huidige artikel 5 van de Wet op het KNMI uit de wet dient te worden verwijderd. Indien gewenst kan een nadere detaillering in lagere regelgeving plaatsvinden. Tevens dienen enkele onduidelijkheden in de Regeling, die in de praktijk blijken te leiden tot onduidelijke bevoegdheden van partijen, te worden verduidelijkt.

- 2 Bezie periodiek of de lagere regelgeving aanpassing verdient.
- 3 Laat aanpassing van deze regelgeving gepaard gaan met een aantal instrumenten dat zorgt voor grotere transparantie voor de markt en een ordelijke afwikkeling van eventuele geschillen: een klachtenregeling (met een heldere afbakening van taken van het KNMI en de rol van de bewindspersoon daarin), structureel overleg tussen het KNMI en haar afnemers en het formaliseren van de rol van de Programmaraad.
- 4 Maak de overheid *exclusief* verantwoordelijk voor het afgeven van extreem weerwaarschuwingen. Laat het KNMI in verband hiermee voldoende routine behouden met het opstellen en afgeven van een dagelijkse verwachting. Bezie of het in november 2006 ingestelde overleg tussen Rijkswaterstaat en KNMI inzake het gecombineerde weer- en verkeersalarm leidt tot eenduidige berichtgeving. Wanneer dit niet het geval is, leg dan duidelijk vast welke ministeriële organisatie de exclusieve bevoegdheid heeft een gecombineerd weer- verkeersalarm uit te brengen.
- 5 Laat, gelet op de consequenties van een eventuele discontinuïteit van dienstverlening bij het veranderen van weerprovider, het KNMI verantwoordelijk blijven voor de meteorologische inlichtingen voor de burgerluchtvaart.
- 6 Laat het KNMI zich geheel onthouden van *specifieke* weersverwachtingen aan niet-overheidspartijen, indien de particuliere weermarkt hierin kan voorzien. Dit geldt voor de begeleiding van helicoptervluchten naar boorplatforms, voor vragen van de markt op het gebied van klimaat en voor het maken van lokale verwachtingen voor particuliere organisaties, ondernemingen en individuen.
- 7 Maak een strategische keuze op twee punten:
 - weeg het belang van de verdere ontwikkeling van de particuliere weermarkt af tegen de mogelijkheid om maximaal gebruik te maken van de kennis van het KNMI;
 - heroverweeg het belang van de scheiding tussen publiek en privaat, mede gelet op de nuancering die de afgelopen jaren op dit punt is aangebracht.
- 8 Laat deze keuzes leidend zijn voor de verdere invulling van het takenpakket op de volgende onderdelen:
 - de reikwijdte van het algemeen weerbericht;
 - specifieke dienstverlening aan overheden;
 - ontwikkelen van specialistische producten voor de luchtvaart.

- 9 Wanneer wordt gekozen voor het naast elkaar laten bestaan van het KNMI en de weerproviders inzake dienstverlening aan de rijksoverheid, pas dan de bestaande, en voor dienstverlening aan andere overheden reeds gehanteerde kostprijnsprincipes toe die in de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst' zijn uitgewerkt. Hierdoor ontstaat een grotere transparantie van de relatie tussen de dienstverlening van het KNMI en haar kosten.

- 10 Heroverweeg de licentiestructuur zoals deze in ECOMET-verband bestaat voor het doorleveren van meteorologische data. Weeg de voor- en nadelen van de (financiële) voorwaarden van de bestaande licentiestructuur af tegen twee alternatieven: het in grotere mate doorberekenen van kosten (principe 'de gebruiker betaalt') en een vrije datapolitiek.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: het KNMI) is ons nationale instituut voor weer, klimaat en seismologie. Het KNMI verstrekt als agentschap van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat weerinformatie ten behoeve van veiligheid, economie en duurzaam milieu aan het algemeen publiek, de overheid, de luchtvaart en de scheepvaart. Daarnaast verricht het KNMI onderzoek naar de veranderingen in het klimaat met het oog op de lange termijn ontwikkelingen. Het beschikbaar stellen van bij het KNMI aanwezige kennis, data en informatie is daarbij een kernactiviteit. Het KNMI is een agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In 1997 is het agentschap KNMI geëvalueerd. De uitkomsten van deze evaluatie gaven aanleiding om de publieke en commerciële taken van het KNMI te ontvlechten. Nadat de Tweede Kamer heeft ingestemd met dit voornemen is de Wet op het KNMI ontwikkeld en in 2002 in werking getreden. In deze wet is vervolgens het domein van de (publieke) taken van het KNMI op het gebied van meteorologie en andere geofysische terreinen vastgelegd.

In deze wet is tevens bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat binnen vijf jaren na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft KPMG gevraagd deze evaluatie uit te voeren. Het rapport dat voor u ligt is hiervan het resultaat.

1.2 Beschrijving van de opdracht aan KPMG

Vraagstelling

De hoofdvraag in deze evaluatie luidt als volgt:

Wat is de mate van doeltreffendheid van de Wet op het KNMI en wat zijn de effecten van invoering van de Wet op het KNMI in de praktijk?

Naast deze hoofdvraag zijn de volgende deelvragen aan KPMG gesteld:

1. In welke mate zijn de oorspronkelijke doelen die beoogd zijn met de wet gerealiseerd en in welke mate is dit beïnvloed door relevante maatschappelijke en/of politieke ontwikkelingen?
2. In welke mate is de beoogde toegankelijkheid van het Algemeen Weerbericht bereikt?
3. Hoe heeft het aantal taken (publiek/privaat) zich ontwikkeld sinds de effectuering van de wet?
4. Alle elementen overziend, hoe wordt de ontwikkeling van het KNMI en van de relatie met de afnemers, inclusief onderdelen van Verkeer en Waterstaat en de betrokken ministeries sinds de inwerkingtreding van de wet beoordeeld?
5. Hoe hebben relaties met klanten, afnemers en belanghebbenden van het KNMI zich ontwikkeld?

6. Hoe heeft de kwaliteit van de dienstverlening (van de afzonderlijke productcategorieën) zich ontwikkeld?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de verdere ontwikkeling van het taken- en dienstenpakket van het KNMI in de toekomst?

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in de doeltreffendheid van de Wet op het KNMI en in de effecten van deze wet in de praktijk. Het biedt daarmee inzicht in de mate waarin de oorspronkelijke doelen die beoogd zijn met de wet zijn gerealiseerd en daar waar dat niet het geval is, in de mate waarin dit is beïnvloed door relevante maatschappelijke en/of politieke ontwikkelingen. De evaluatie geeft daarmee een oordeel over de vervulling van de publieke taken van het KNMI en over de mate waarin de Wet op het KNMI hiervoor een adequaat kader schept. Een belangrijk element van het onderzoek is daarbij om vooruit te kijken en aanbevelingen te doen aangaande de taakafbakening van het KNMI. De beantwoording van deelvraag 7 en de daarvoor benodigde analyse vormen dan ook een belangrijk onderdeel van deze evaluatie en van deze rapportage.

Afbakening scope

De volgende elementen maken geen onderdeel uit van het onderzoek c.q. vallen buiten de reikwijdte die is gehanteerd:

- de efficiency van het KNMI en de besteding van de middelen van het KNMI;
- de sturing van het KNMI door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vanuit zijn eigenaarsrol;
- het beleid ten aanzien van de vrije dataverstrekking, met uitzondering van het systeem van licentieverlening;
- de inhoud van het onderzoeksprogramma dat het KNMI uitvoert.

1.3 Methodologische verantwoording

1.3.1 Thema's van onderzoek

In deze evaluatie is een onderscheid gemaakt tussen de evaluatie van de inhoud van het beleid (terugblik en vooruitblik) en de evaluatie van de Wet op het KNMI als beleidsinstrument. Na het beantwoorden van de vraag welke beleidskeuzes inzake de taken van het KNMI wenselijk zijn en passen bij de huidige technologische, maatschappelijke en politieke context, is onderzocht of de huidige vorm en inhoud van de Wet op het KNMI als beleidsinstrument voor de verwezenlijking hiervan het meest geëigend is.

Bij de Evaluatie van de Wet op het KNMI staan daarmee drie thema's centraal:

- 1 *Terugblik (doeltreffendheid van de Wet op het KNMI)*. Gegeven de hiervoor beschreven wettelijke grondslag is in deze evaluatie een oordeel gevraagd over (de werking van) het gevoerde beleid. Met andere woorden, of de wet in zijn doel is geslaagd. De politieke en maatschappelijke context is in het geval van de Wet op het KNMI na invoering echter sterk aan verandering onderhevig geweest. In dit gedeelte van de evaluatie van de Wet op het KNMI staat de mate waarin de beoogde ontvlechting van publieke en commerciële taken voor betrokkenen naar tevredenheid in de wet is geregeld centraal. In de analyse is aandacht besteed aan de vraag of betrokkenen de huidige samenstelling van het takenpakket en de ontwikkelingen daarin logisch vinden c.q. voldoende consistent vinden met enerzijds de taken die het KNMI logischerwijs zou kunnen en/of moeten uitvoeren op grond van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en anderzijds met de huidige opvattingen ten aanzien van markt en overheid (doet het KNMI de goede dingen?). Daarbij is tevens aandacht besteed aan de kwaliteit van de dienstverlening en aan de mate waarin het KNMI en de betrokkenen zich in de praktijk aan de taakafbakening houden.
- 2 *Vooruitblik (de Wet op het KNMI in toekomstperspectief)*. Naast dit retrospectieve gedeelte vormt de analyse van de effectiviteit in de huidige situatie en het analyseren van de adequaatheid van de inhoud van de wet in het licht van verwachte toekomstige ontwikkelingen een belangrijk onderdeel van deze evaluatie. Het begrip doeltreffendheid heeft in deze evaluatie dan ook tevens een prospectief karakter gekregen, waarbij verantwoording over het gevoerde beleid direct gekoppeld wordt aan aanbevelingen inzake toekomstige te maken keuzes in de afbakening tussen markt en overheid. Het gehanteerde uitgangspunt hierbij is dat publieke taken goed geborgd dienen te zijn en dat het voor alle partijen helder moet zijn wat het KNMI doet. Dat betekent overigens niet dat de scheiding tussen markt en overheid zo scherp mogelijk moet zijn. In een aantal gevallen bestaan markt en overheid (nu al) naast elkaar, dat kan in de toekomst ook het geval zijn.
- 3 *Evaluatie van de wet als beleidsinstrument*. Tot slot is onderzocht of de Wet op het KNMI als beleidsinstrument optimaal bijdraagt aan de gewenste taakafbakening. Op basis van de vooruitblik c.q. de eindbeoordeling zijn aanbevelingen gedaan. Op basis van deze analyse is vast gesteld of de huidige Wet op het KNMI als regeling de goede basis vormt of dat er betere alternatieven zijn, ook gelet op eventuele interpretatieverschillen en ruimte voor nieuwe ontwikkelingen.

1.3.2 Onderzoeksproces

Voor de methodologische verantwoording zijn de volgende onderdelen van het onderzoeksproces met name relevant:

Toetsingskader ten behoeve van de beoordeling

Om de kwaliteit van de evaluatie en de resultaten te borgen is een brede groep belanghebbenden bij het onderzoek betrokken, met als doel om vanuit meerdere invalshoeken een evenwichtige

afweging te maken inzake de taken van het KNMI. Er is een inventarisatie uitgevoerd van zowel de ontwikkeling van het aantal taken (publiek en privaat) en de ontwikkeling van de relaties met klanten, afnemers en belanghebbenden, als ook de beoordeling door betrokkenen van de ontwikkeling van het KNMI, van de relatie met afnemers en het ministerie en van de kwaliteit van de dienstverlening. Een en ander in relatie tot de doelstellingen van de Wet op het KNMI. Daarbij zijn argumenten vanuit verschillende bronnen verzameld.

Om vervolgens tot een beoordeling te komen is voor deze opdracht een kader ontwikkeld, waaraan de argumenten kunnen worden getoetst. Dit toetsingskader is met de begeleidingscommissie afgestemd. Voor het ex post onderzoek wordt getoetst aan de met de invoering van de Wet op het KNMI beoogde doelstellingen. Voor het ex ante onderzoek is samen met de begeleidingscommissie in de eerste fase van het onderzoek, voorafgaand aan de interviews, een toetsingskader vastgesteld. Centraal in dit toetsingskader staat de vraag of sprake is van een publiek belang en zo ja, hoe dit belang het beste kan worden geborgd. Dit toetsingskader wordt in dit rapport beschreven in hoofdstuk 4. Daarbij is het ex ante onderzoek (de Wet op het KNMI in toekomstperspectief) niet toegepast op alle taken van het KNMI, maar op die gebieden 'betwist' zijn.

Beoordeling 'betwiste taken' KNMI

De ex ante beoordeling in deze evaluatie is gericht op taken van het KNMI waarover binnen de groep geïnterviewden discussie is inzake het publieke dan wel private karakter. Het gaat om taken waarover nu discussie bestaat, of waarvan te verwachten is dat deze binnen vijf jaar zal ontstaan. De argumenten die in dit kader zijn verzameld voor deze zogenaamde 'betwiste taken' zijn vervolgens beoordeeld aan de hand van het toetsingskader. Deze werkwijze betekent dat we niet vanuit een blanco situatie alle denkbare taken en activiteiten hebben beoordeeld. Daar waar geen meningsverschil bestond over een specifieke activiteit hebben we deze niet verder in onze analyse betrokken. Op deze manier kon worden ingezoomd op de belangrijkste (huidige en te verwachten) discussies.

Bronnen gegevensverzameling

Als voornaamste bron voor de gegevensverzameling ten behoeve van het onderzoek is gebruik gemaakt van een brede interviewronde.³ Daarbij zijn op de diverse onderdelen de meningen van betrokkenen ten aanzien van de onderzoeksthema's geïnventariseerd. De interviewlijst voor het onderzoek vindt u in bijlage D.

Daarnaast zijn door middel van deskresearch diverse bronnen geraadpleegd, zoals relevante wet- en regelgeving, plandocumenten, internationale reviews en jaarverslagen.

³ De geïnterviewde organisaties zijn geselecteerd in overleg met de begeleidingscommissie. De Programmaraad is daarbij geïnformeerd over de te interviewen organisaties.

1.3.3 Uitgangspunten bij het onderzoek

Voor het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het object van evaluatie is de Wet op het KNMI en de onderliggende ministeriële regelingen;
- het karakter van de evaluatie is niet alleen retrospectief (evaluatie ex post) maar met name ook prospectief (evaluatie ex ante). Om die reden is een onderscheid gemaakt in een toetsingskader ex post en een toetsingskader ex ante;
- de ex post analyse richt zich op de mate van realisatie van doelen die ten grondslag liggen aan de Wet op het KNMI;
- de ex ante analyse richt zich op de actualiteit van de doelen en het instrument;
- de ex ante analyse is met name gericht op taken waar nu discussie over is of waar naar verwachting binnen vijf jaren veel discussie over zal komen;
- een onderdeel van de ex ante analyse wordt gevormd door (inter-)nationale wet- en regelgeving. Deze wordt, voor zover geen onderwerp van evaluatie (zoals de Wet op het KNMI en de onderliggende regelingen) en voor zover hierin uitspraken besloten liggen ten aanzien van het KNMI, geacht bepalend te zijn voor de beleidsvrijheid op dit punt;
- de bevindingen ten aanzien van de huidige systematiek van dataverstrekking door het KNMI in relatie tot de licentiestructuur worden in deze evaluatie geïnventariseerd. Geen onderdeel van deze evaluatie is een beoordeling van het Rijksbeleid ten aanzien van dataverstrekking en de (vrije) datapolitiek.⁴

1.3.4 Begeleiding van het onderzoek

Voor de evaluatie van de Wet op het KNMI is een begeleidingscommissie ingesteld. De samenstelling van de begeleidingscommissie is terug te vinden in bijlage A.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving van de situatie gegeven. Aspecten die daarbij aan bod komen zijn het doel van het KNMI, de vigerende wet- en regelgeving, een karakteristiek van het KNMI en een karakteristiek van de weermarkt. In hoofdstuk 3 blikken we terug en beoordelen we of de wet in zijn doel, namelijk een scheiding tussen markt en overheid, is geslaagd. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de deelvragen 1 tot en met 6 uit paragraaf 1.2. Op dat punt komen we ook gebieden tegen die in de ogen van partijen op dat punt betwist zijn. Deze

⁴ Met vrije datapolitiek wordt bedoeld op het kosteloos verlenen van toegang tot en toestaan van (her)gebruik van data.

punten komen later terug in hoofdstuk 4 bij de beoordeling van de Wet op het KNMI in toekomstperspectief. Daarnaast gaan we in op thema's als ontwikkeling van de particuliere weermarkt, ontwikkeling met betrekking tot het KNMI en op de licentiestructuur. In hoofdstuk 4 en 5 geven we antwoord op deelvraag 7 uit paragraaf 1.2. In hoofdstuk 4 voeren we de analyse uit van de Wet op het KNMI in toekomstperspectief, waarbij we een analyse maken van de taakafbakening tussen het KNMI en de markt. Daarbij starten we met een beschrijving van het toetsingskader, hetgeen we vervolgens in de paragrafen daarna toepassen op de in hoofdstuk 3 geconstateerde betwiste gebieden. Hoofdstuk 5 evalueert de huidige wet als beleidsinstrument.

2 Situatiebeschrijving

2.1 Inleiding

Om de huidige positionering van het KNMI als het nationale kennis- en informatiecentrum op het terrein van de meteorologie en andere geofysische terreinen te begrijpen is het van belang te weten wat heeft geleid tot de huidige taakomschrijving van het KNMI en in welke omgeving het KNMI opereert. Hiertoe worden in dit hoofdstuk eerst de achtergrond en totstandkoming van de Wet op het KNMI en de daarin aan het KNMI opgedragen taken geschetst. Voorts wordt in kaart gebracht welke regelgeving de positie van het KNMI bepaalt en wat de taken van het KNMI zijn. Ten slotte worden de markt waarop de KNMI werkzaam is en de relaties met andere partijen op die markt uiteengezet.

2.2 Historische achtergrond en doel van de wet

Historische achtergrond en aanleiding voor de wet

In de evaluatie van het KNMI in 1997 is onder meer de vraag beantwoord hoe om te gaan met de commerciële nevenactiviteiten die het KNMI toentertijd verrichtte.⁵ Daarbij speelde het rapport Cohen een belangrijke rol.⁶ Het rapport Cohen betrof het eindrapport van de door de Ministerraad ingestelde werkgroep Markt en Overheid.

De werkgroep Cohen concludeerde dat binnen een organisatie die én publieke taken én marktactiviteiten in concurrentie verricht, geen afdoende maatregelen kunnen worden getroffen om concurrentievervalsing te voorkomen. Dit bracht de werkgroep tot de conclusie dat marktactiviteiten in beginsel afgescheiden en afgestoten moeten worden.

Eén van de uitkomsten van de evaluatie van het KNMI in 1997 was dan ook het voornemen om de publieke en de commerciële taken van het KNMI te ontvlechten. De Tweede Kamer heeft in april 1998 met dit voornemen ingestemd. Om de commerciële taken af te scheiden van het KNMI is op 1 april 1999 Weerbureau HWS B.V. opgericht. Vervolgens is een voorstel van wet voorbereid dat de wettelijke basis vormt voor de publieke taken van het KNMI op het gebied van de meteorologie en andere geofysische terreinen. Tevens strekte het wetsvoorstel ertoe de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de werkzaamheden door het agentschap KNMI worden verricht te regelen. In november 2001 is uiteindelijk de Wet op het KNMI tot stand gekomen en in 2002 in werking getreden.

⁵ Evaluatie van het agentschap KNMI, Den Haag, 11 december 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 23673, nr. 5.

⁶ Eindrapport werkgroep Markt en Overheid, Den Haag, 20 februari 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24036, nr. 45.

Doel en achtergrond van de wet

De Wet op het KNMI heeft als doel een wettelijke basis te vormen voor de publieke taken van het KNMI op het gebied van de meteorologie en andere geofysische terreinen. Hiermee wordt een duidelijke scheiding aangebracht tussen de publieke taken van het KNMI en de private activiteiten van de marktpartijen. Een neven-doel van de wet was dat, door de heldere afbakening tussen publieke en private activiteiten, een stimulerend effect zou ontstaan op de ontwikkeling van de particuliere weermarkt. Tevens regelt de wet de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de werkzaamheden door het KNMI worden verricht.⁷

Om een aantal redenen werd het wenselijk geacht om de publieke taken van het KNMI in een wet vast te leggen:

- met name buiten de overheid bleek, na het onderbrengen van de commerciële taken van het KNMI in een besloten vennootschap, behoefte te bestaan aan een verdere afbakening van de markt;
- voor die activiteiten die het KNMI nog wel in concurrentie mocht doen, was het, in gevolge de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst'⁸, noodzakelijk dat het verrichten van deze activiteiten werd opgedragen bij of krachtens de wet;
- voorts kan een overheidsorganisatie, gelet op zijn activiteiten, vanuit het Europese recht worden aangemerkt als 'onderneming' in het kader van het Europese mededingingsrecht. Activiteiten gericht op behartiging van het openbaar belang worden in deze echter niet beschouwd als ondernemingsactiviteit. Door in de wet deze activiteiten vast te leggen, heeft de Nederlandse wetgever duidelijk gemaakt dat het wat haar betreft om een dergelijk openbaar belang gaat.

2.3 Doel en typering KNMI

Het KNMI heeft als doel de samenleving van informatie te voorzien met betrekking tot het weer en andere geofysische verschijnselen. Daartoe verzamelt het KNMI gegevens door internationale uitwisseling en uit eigen waarneming van geofysische verschijnselen in de dampkring, aan het oppervlak van en in de aarde en in de zee. Het KNMI interpreteert deze gegevens en bewerkt deze tot informatie die geschikt is voor gebruik door deskundigen op het terrein van de meteorologie en andere geofysische terreinen, onderzoek en beleid en tot een algemeen weerbeeld van Nederland.⁹ In de wet en de bijbehorende Regeling zijn deze taken verder gedefinieerd en uitgewerkt.

⁷ Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27623, nr. 3.

⁸ Regeling van 8 mei 1998, nr. 98M004561.

⁹ Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27623, nr. 3.

2.4 Macro-omgeving KNMI

Het kader waarbinnen het KNMI opereert wordt gevormd door nationale wet- en regelgeving die hem zelf aangaan en (inter-)nationale regelgeving die de beleidskeuzes met betrekking tot het KNMI bepalen.

2.4.1 Wet- en regelgeving

De volgende nationale wet- en regelgeving vormt het kader waarbinnen het KNMI opereert.

Wet op het KNMI met de bijbehorende regelingen

De taken van het KNMI zijn vastgelegd in een wet en uitgewerkt in ministeriële regelingen. Hierbij gaat het om de volgende regelgeving:

- de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: de Wet op het KNMI)¹⁰. In de Wet op het KNMI is een aantal taken aan het KNMI opgedragen en zijn deze taken gedeeltelijk uitgewerkt;
- de Regeling beschikbaarheid algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en –raad (hierna: de Regeling).¹¹ In deze regeling zijn de taken van het KNMI verder uitgewerkt en is de beschikbaarheid van KNMI-gegevens verder geregeld. De overeenkomst in ECOMET-verband¹² heeft deels de tekst van deze regeling bepaald;
- de Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006.¹³ Deze regeling regelt de ter beschikking stelling van luchtvaartmeteorologische inlichtingen door het KNMI.

Regelgeving Markt en Overheid

Naast bovengenoemde regelgeving speelt ook de (Europese) regelgeving op het gebied van Markt en Overheid een rol. Naar aanleiding van het reeds gememoreerde eindrapport van de werkgroep 'Markt en Overheid' is er wetgeving ontwikkeld.¹⁴ Dit wetsvoorstel was echter niet onomstreden en is in april 2004 uiteindelijk ingetrokken door het toenmalige kabinet.¹⁵ Totdat er nieuwe wetgeving in werking treedt, wordt het juridisch kader Markt en Overheid nog gevormd door het (Europese) Mededingingsrecht, het Bestuursrecht en de Europese Staatssteunregel. Dit kader geeft de overheid alle ruimte in het kiezen en benoemen van publieke taken. Wel zijn onderdelen van het Rijk bij het ontplooiën van marktactiviteiten intern gebonden aan de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties

¹⁰ Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, stb. 2001, 562.

¹¹ Regeling beschikbaarheid algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en –raad, Staatscourant 3 juli 2002, nr. 124 / pag. 17.

¹² Zie voor een uiteenzetting van de ECOMET-structuur paragraaf 3.8.

¹³ Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006, Staatscourant 19 januari 2006, nr. 14 / pag. 11.

¹⁴ Kamerstukken II 2001/02, 25 050, nr. 1-3.

¹⁵ Kamerstukken II, 2003/04, 28 050, nr. 8.

binnen de rijksdienst'.¹⁶ Aan de in de aanwijzingen opgenomen interne regels voor het rijk, kunnen derden overigens in beginsel geen rechten ontleen. Aan de regelgeving rondom markt en overheid wordt in paragraaf 4.2.1. verder aandacht besteed.

2.5 Bedrijfsprofiel KNMI en marktanalyse

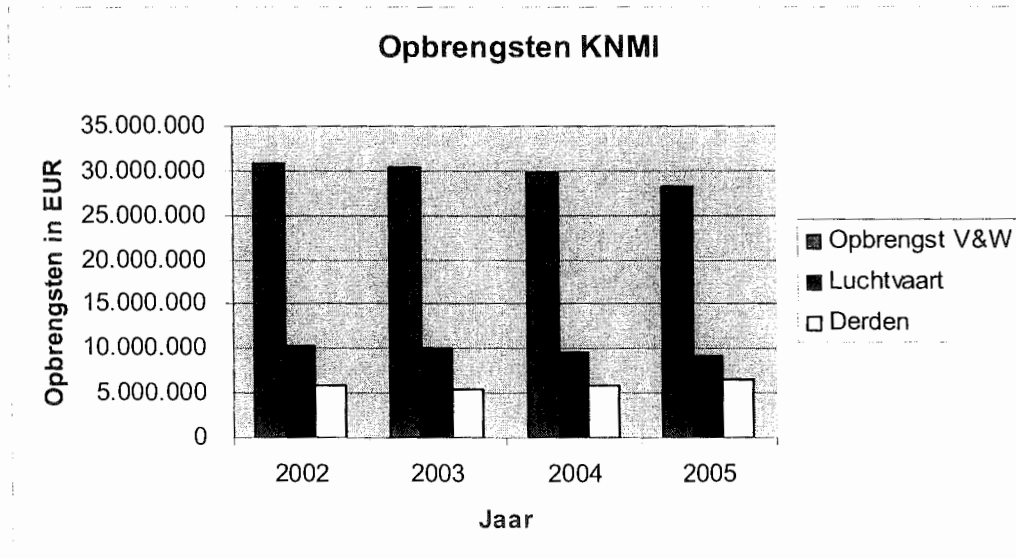
Het KNMI is een agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en werd bij Koninklijk Besluit opgericht in 1854. Sindsdien is het KNMI uitgegroeid tot een organisatie met circa 450 medewerkers en in 2005 een jaaromzet van bijna 45 miljoen Euro. Het KNMI heeft zijn activiteiten georganiseerd in drie sectoren: Weer, Klimaat en Seismologie en Informatie- en Waarneeminfrastructuur. Het KNMI wordt grotendeels gefinancierd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Tevens ontvangt het KNMI inkomsten uit de activiteiten op het gebied van de luchtvaart, uit derde geldstroom onderzoek en uit licentietarieven¹⁷ van (commerciële) afnemers van data. Het volgende overzicht geeft de verhoudingen weer:

¹⁶ A7.7 Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, regeling van 8 mei 1998, nr. 98M004561. Voor marktactiviteiten gelden volgens de aanwijzing onder meer de volgende basisregels. Marktactiviteiten zijn toegestaan indien: a. in nationale wetgeving (zoals bv. is geschied voor KNMI) of internationale regelgeving verplicht gesteld of mogelijk gemaakt en als dit niet zo is als de marktactiviteit bij ministeriële regeling is aangemerkt; b. als de marktactiviteit onlosmakelijk verbonden is met het uitvoeren van de overheidstaak (bv. verkoop van door gedetineerden geproduceerde producten); c. als geoorloofde vorm van het benutten van restcapaciteit van publieke voorzieningen (bv. burgergebruik van een militair vliegveld). Uitgangspunt is dat die prijs wordt gebaseerd op de integrale kosten, die dienen te worden ontleend aan kosten voor het inzetten van alle bij de marktactiviteiten gebruikte financiële middelen, productiemiddelen en loon- en alle andere personeelskosten, die redelijkerwijs aan de marktactiviteiten zijn toe te rekenen. Bovendien geldt dat voor het ter beschikking stellen van financiële middelen de in de markt gebruikelijke vergoedingen moeten gelden. Is het vaststellen van de integrale kosten niet goed mogelijk, dan kan een benadering van de integrale kosten worden overwogen. Als ook dat niet goed mogelijk is, dient de gemiddelde marktprijs te worden gehanteerd. Voor de wijze van kostentoerekening wordt ook verwezen naar de DAR-Tarievenhandleiding als opgenomen in het Handboek Financiële Administratie Rijksoverheid.

De prijs die gebaseerd is op de integrale kosten dient te worden *verhoogd* met een aantal fictieve elementen. Dat is noodzakelijk om financiële voordelen zoals het ontbreken van de plicht vennootschapsbelasting te betalen of omzetbelasting af te dragen of het ontbreken van een winststreven, teniet te doen. De fiscale voordelen worden gecorrigeerd door die prijs te verhogen met de voor de desbetreffende belastingen gebruikelijke bedragen. Het voordeel van het ontbreken van een winststreven wordt opgeheven door die prijs te verhogen met een minimale winstopslag (bijvoorbeeld 5 procent).

¹⁷ Deze tariefsopbrengsten dekken 3 procent van de totale kosten die door het KNMI voor de instandhouding van het meetnet en de productie van de data worden gemaakt.

Figuur 2.1 De inkomsten van het KNMI



2.5.1 Taken KNMI

Zoals de Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI aangeeft zijn de taken van het KNMI gericht op de veiligheid van de Nederlandse samenleving, voorzover die wordt bepaald door meteorologische omstandigheden en omstandigheden op andere geofysische terreinen. Om deze taak te verrichten houdt het KNMI de noodzakelijke infrastructuur van technische voorzieningen, kennis en internationale netwerken in stand. Een infrastructuur, die (aldus de Memorie van Toelichting) zodanig kostbaar is, dat deze activiteit economisch gezien niet te exploiteren is door de commerciële weermarkt als marktactiviteit. Tegen deze achtergronden worden de taken van het KNMI als publieke taken aangemerkt.¹⁸

In de Wet op het KNMI is een aantal hoofdtaken gedefinieerd:¹⁹

- het beschikbaar maken, houden en stellen van een algemeen weerbericht voor de Nederlandse samenleving;
- het beschikbaar maken, houden en stellen van KNMI-gegevens;
- het beschikbaar maken, houden en stellen van luchtvaart-meteorologische inlichtingen;

¹⁸ Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27623, nr. 3, pp.1-2.

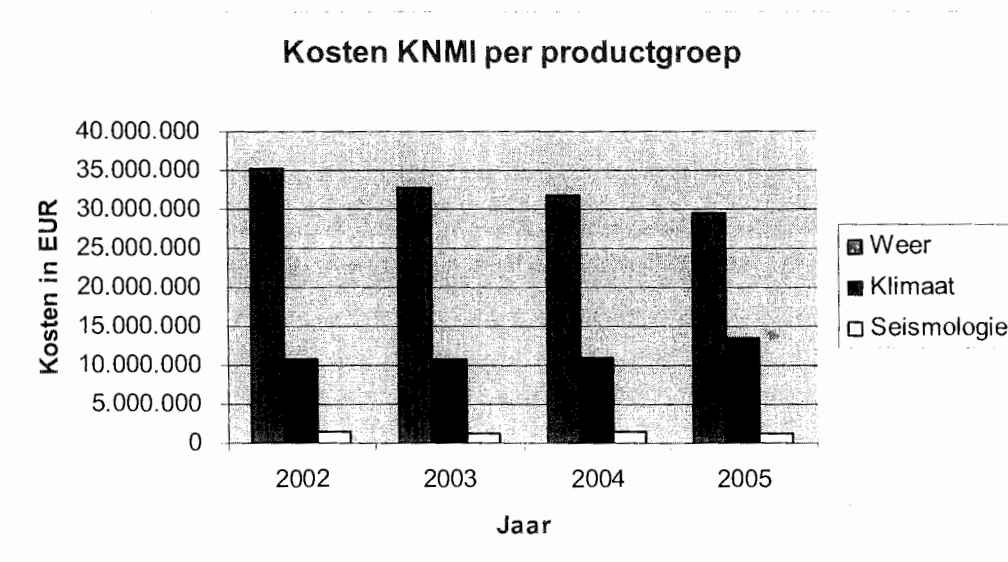
¹⁹ Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, stb. 2001, 562.

- het verrichten van onderzoek;
- het adviseren van onze Minister op het terrein van de meteorologie en andere geofysische terreinen;
- deel te nemen in internationale organisaties op het terrein van de meteorologie en andere geofysische terreinen;
- het onderhouden van de nationale infrastructuur voor de meteorologie en andere geofysische terreinen.

Deze taken zijn verder uitgewerkt in de ministeriële regelingen.²⁰ De hoofdtaken van het KNMI kunnen zoals beschreven worden ingedeeld in drie productgroepen: weer, klimaat en seismologie. Binnen deze productgroepen voert het KNMI de volgende taken uit: waarnemingen, modeluitvoer, het geven van verwachtingen, verwachtingen, het geven van adviezen en het uitvoeren van (wetenschappelijk) onderzoek. Voor een uitgebreide weergave van de taken van het KNMI verwijzen wij naar bijlage B bij deze rapportage.

In de volgende grafiek zijn de kosten van het KNMI weergegeven naar de drie taakgebieden: weer, klimaat en seismologie.

Figuur 2.2 De kosten van het KNMI



²⁰ Regeling beschikbaar algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en –raad, Staatscourant 3 juli 2002, nr. 124 / pag. 17; Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006, Staatscourant 19 januari 2006, nr. 14 / pag. 11.

2.5.2 Internationale verdragen en samenwerkingsverbanden

Onder meer om de bij wet opgedragen taken uit te kunnen voeren, participeert het KNMI in de volgende internationale organisaties (zie ook bijlage C):

- *Wereld Meteorologische Organisatie (WMO)*. De Wereld Meteorologische Organisatie is opgericht in 1951 onder toezicht van de Verenigde Naties. Het KNMI vertegenwoordigt Nederland binnen de WMO. Met 185 leden is de WMO de overkoepelende gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties op het gebied van weer, klimaat en water. In het kader van de WMO vindt op wereldschaal data-uitwisseling plaats tussen de Nationale Meteorologische Instellingen (hierna: NMI's). Het KNMI verricht meteorologische waarnemingen in Nederland en stelt deze ter beschikking aan andere WMO-leden. Deze stellen op hun beurt hun waarnemingen ter beschikking aan het KNMI;
- *The Economic Interest Grouping of the National Meteorological Services of the European Economic Area (ECOMET)*. De verstrekking van gegevens en informatie aan derden door het KNMI wordt in hoge mate gestructureerd door het internationale kader waarin het KNMI functioneert. Met betrekking tot meteorologische gegevens is, in WMO-verband, wereldwijd afgesproken dat NMI's de door hen geproduceerde gegevens onderling uitwisselen met gesloten beurzen;

Om deze vrije uitwisseling veilig te stellen in het licht van de toenemende commercialisering van weerinformatie, hebben de Europese NMI's in 1995 het privaatrechtelijk samenwerkingsverband ECOMET opgericht naar Belgisch recht. ECOMET coördineert de wijze waarop de NMI's hun tarieven bepalen en heeft zeer gedetailleerde voorschriften opgesteld voor de voorwaarden waaronder gegevens en informatie aan commerciële afnemers worden geleverd. Het KNMI is, vanwege het lidmaatschap van ECOMET, gehouden aan deze voorschriften op het gebied van de uitwisseling van waarnemingen. De overeenkomst in ECOMET-verband heeft deels de tekst van de Wet op het KNMI en de ministeriële regeling bepaald;

- *Het Europees meteorologisch satellietnetwerk (EUMETSAT)*. EUMETSAT beheert de Europese meteorologische satellieten. De door EUMETSAT verzamelde waarnemingen worden geleverd aan de NMI's van de leden, zo ook aan het KNMI. Het KNMI levert deze waarnemingen, met gebruikmaking van licenties, door aan andere partijen. Nederland is één van de 17 Europese lidstaten en wordt vertegenwoordigd door het KNMI;
- *Network of European Meteorological Services (EUMETNET)*. EUMETNET is een netwerkorganisatie van een groot aantal Europese NMI's, waaronder het KNMI. Binnen deze netwerkorganisaties organiseren de leden coöperatieve programma's in de verschillende domeinen van meteorologische activiteiten. Alle leden hebben het recht deel te nemen aan een door EUMETNET opgezet programma. Leden die niet aan een programma hebben deelgenomen, hebben het recht van toegang tot de resultaten of producten van een programma;

- *Europees Centrum voor Weersverwachtingen op de Middellange Termijn (ECMWF)*. Hoofddoel van het ECMWF is het ontwikkelen van dynamische modellen van de atmosfeer, met het oog op de opstelling van weervoorspellingen op de middellange termijn, waarbij gebruik wordt gemaakt van numerieke methoden. Het ECMWF ontvangt de waarnemingen van de NMI's, waaronder het KNMI. Het ECMWF werkt deze via een model om tot verwachtingen en levert deze modeluitvoer weer terug aan de NMI's. Nederland geniet voor zijn eigen behoeften op het gebied van de weervoorspellingen kosteloos een niet-uitsluitende licentie en elk ander niet-uitsluitend gebruiksrecht op de rechten van industriële eigendom, de computerprogramma's en de technologische kennis die uit de ter toepassing van de overeenkomst verrichte werkzaamheden zijn voortgekomen en aan het Centrum toebehoren.²¹ Het KNMI vertegenwoordigt Nederland binnen de ECMWF;
- *Observatories and Research Facilities for European Seismology (ORFEUS)*. ORFEUS is een Europese non-profit organisatie die digitale breedband seismologie coördineert en stimuleert in Europa en daarbuiten. De afdeling seismologie van het KNMI huisvest het ORFEUS Data Centrum, een service centrum dat data van ongeveer 70 observatoria voor aardbevingsonderzoek in Europa beschikbaar maakt;
- *International Civil Aviation Organisation (ICAO)*. Nederland is verdragspartner bij dit verdrag voor de burgerluchtvaart. Nederland heeft het KNMI aangewezen als dienstverlener op het gebied van de luchtvaartmeteorologische inlichtingen;
- *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*. Het IPCC is een organisatie van de Verenigde Naties, opgericht in 1988, om de risico's van klimaatverandering te evalueren. Het panel bestaat uit honderden experts uit de hele wereld, vanuit universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen, milieu-organisaties en andere. Het KNMI vertegenwoordigt Nederland binnen het IPCC.

2.5.3 Andere spelers op de weermarkt

Naast het KNMI zijn er op de weermarkt meerdere partijen actief. Deels zijn dit internationale ondernemingen. Marktpartijen op de weermarkt voeren in hoofdlijn de volgende activiteiten uit:

- het leveren van specifieke meteorologische verwachtingen en diensten aan zakelijke afnemers (bijvoorbeeld de industrie, de agrarische sector, spoorwegmaatschappijen, de scheepvaart en de waterschappen);
- het verstrekken van gedetailleerde informatie ten behoeve van het wegverkeer (gladheidsbestrijding);
- het opstellen en verspreiden van een weersverwachting (Internet, landelijke dagbladen en televisie).

²¹ Artikel 15 van het ECMWF-verdrag.

De belangrijkste spelers op de particuliere weermarkt zijn de volgende:

- *Weathernews*. Weathernews is voortgekomen uit Holland Weather Services (HWS), de commerciële afsplitsing van het KNMI. Weathernews is onderdeel van 's werelds grootste weerbureau met het hoofdkantoor in Japan en dus een internationale speler. Voor de Nederlandse markt werken er dertig mensen die circa drie miljoen euro omzetten. Weathernews rekent onder andere het ANP, de NOS, Wereldomroep, De Telegraaf, Het Parool en enkele regionale bladen in Noord-Nederland tot zijn klantenkring. Verder houdt Weathernews zich onder andere bezig met het verstrekken van informatie ten behoeve van gladheidbestrijding en informatievoorziening aan spoorwegmaatschappijen, scheepvaart en de industrie;
- *Meteo Consult*. Een groot deel van de commerciële weeromzet in Nederland komt voor rekening van Meteo Consult. Het bedrijf zette in 2006 in heel Europa zestien miljoen euro om ten opzichte van ruim 9 miljoen Euro in 2001. Er werken inmiddels circa tweehonderd mensen, deels in vestigingen in onder meer Londen, Berlijn en Madrid. In 2005 werd Meteo Consult verkocht aan het Britse mediabedrijf Press Association. Meteo Consult bedient commerciële omroepen als RTL en de Volkskrant, NRC/Handelsblad en talrijke regionale dagbladen. Verder houdt Meteo Consult zich onder andere bezig met het verstrekken van informatie ten behoeve van gladheidbestrijding, routing van schepen en informatievoorziening aan de land- en tuinbouw en de industrie;
- *WeerOnline*. WeerOnline is een online uitgever van weerinformatie in Nederland. WeerOnline splitste zich in 2001 af van een adviesbedrijf voor de agrarische sector. In 2006 had WeerOnline een omzet van circa 1 miljoen Euro. De omzet is de afgelopen jaren jaarlijks met een kwart toegenomen en WeerOnline verwacht dat deze groei ook de komende jaren doorzet. WeerOnline vaart op computermodellen en gegevens. WeerOnline voorziet onder andere het Algemeen Dagblad van informatie, levert weersverwachtingen aan de agrarische sector en via haar website datastromen aan andere websites. Tevens houdt WeerOnline zich bezig met het verstrekken van informatie ten behoeve van gladheidsbestrijding;
- *Buienradar.nl*. Buienradar.nl publiceert via internetradarbeelden en overige meteorologische informatie, die zij van het KNMI betreft;
- *Overig*. Voorts zijn er nog een aantal kleinere spelers op de weermarkt, die meteorologische informatie en verwachtingen beschikbaar maken voor het publiek. Dit zijn, onder andere, *Piet Paulusma* (SBS6, Omrop Fryslân), *Jan Versteegt* (Radio 2) en *Jan Visser* (RTV Noord-Holland).

2.5.4 Klanten KNMI

Per productgroep zijn er verschillende afnemers te identificeren. De belangrijkste zijn:

- *Weer:*
 - internationale en nationale meteorologische instellingen voor wat betreft het beschikbaar maken, houden en stellen van de eigen waarnemingen, uitvoergegevens en verwachtingen van het KNMI. Voorbeelden hiervan zijn: de WMO en het ECMWF;
 - de Nederlandse overheid en publieke instanties voor wat betreft het beschikbaar maken, houden en stellen van waarnemingen, uitvoergegevens en verwachtingen. Voorbeelden van deze organisaties zijn: de Stormvloedwaarschuwingsdienst (SVSD), het Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing (DCC) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Defensie, Rijkswaterstaat, De Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Waterschappen en de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV);
 - profit en non-profitorganisaties en de Nederlandse overheid, voor wat betreft het beschikbaar maken, houden en stellen van weerswaarnemingen, uitvoergegevens en verwachtingen. Voorbeelden hiervan zijn: Weathernews, Meteo Consult, Buienradar.nl, de verschillende verzekeringsmaatschappijen, nationale en internationale onderzoeksinstellingen en sommige waterschappen;
 - de Minister van Verkeer en Waterstaat voor wat betreft advies op het gebied van de meteorologie.
- *Klimaat:*
 - nationale onderzoeksverbanden voor wat betreft het beschikbaar maken, houden en stellen van klimaatwaarnemingen en klimaatmodellen. Voorbeelden hiervan zijn het Alterra onderzoeksprogramma: "kennis voor klimaat" en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP);
 - internationale onderzoeksverbanden voor wat betreft het beschikbaar maken, houden en stellen van klimaatwaarnemingen en klimaatmodellen (Voorbeelden hiervan zijn: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Monitoring and the Global Climate Observing System (GCOS), World Climate Research Programme (WCRP), International Geosphere Biosphere Programme (IGBP);
 - nationale en Europese politici en beleidsmakers voor wat betreft het adviseren ten behoeve veiligheid, economie en duurzaam milieu. Een voorbeeld hiervan is de levering van klimaatscenario's aan het DG Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

- industrie en samenleving voor wat betreft het adviseren ten behoeve veiligheid, economie en duurzaam milieu.
- *Seismologie:*
 - internationale data centra en relevante instituten in aangrenzende landen (België, Duitsland, Engeland, Denemarken en Noorwegen) voor wat betreft het leveren van waarnemingen en uitvoergegevens;
 - het ORFEUS Data Centrum, voor wat betreft het beschikbaar maken, houden en stellen van eigen waarnemingen op het gebied van seismologie;
 - het Ministerie van Buitenlandse zaken voor wat betreft de ondersteuning op het gebied van het Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT), een verdrag dat alle kernwapenexplosies in elke omgeving, zowel voor militaire als civiele doelen verbiedt;
 - de Technische Commissie Bodembeweging voor wat betreft de ondersteuning op het gebied van mogelijke oorzaken van bodembeweging.

2.5.5 Leveranciers KNMI

Het KNMI betreft data uit verschillende bronnen.

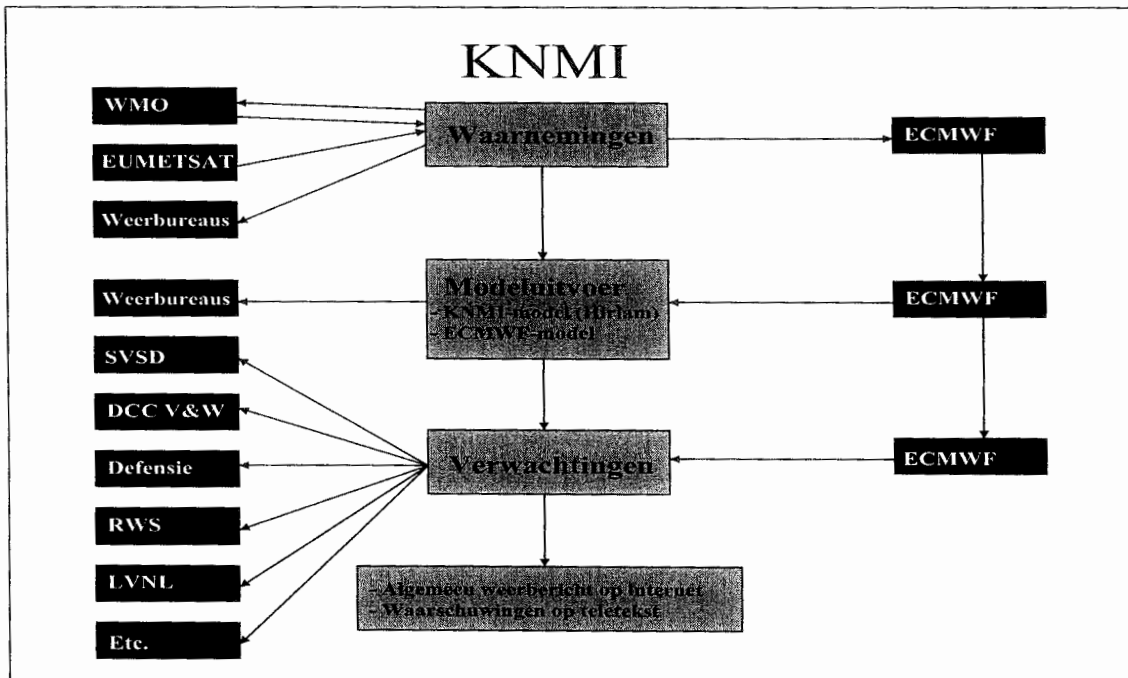
- *Nationaal.* Allereerst is het KNMI eigenaar van de nationale meteorologische waarnemingsinfrastructuur. Het KNMI voert voor Nederland dus zelf waarnemingen uit. Het KNMI heeft, in samenwerking met de meteorologische diensten van Denemarken, Frankrijk, Finland, Ierland, IJsland, Noorwegen, Spanje en Zweden, speciaal voor de korte termijn weersverwachtingen het "High Resolution Limited Area Model" (HIRLAM) ontwikkeld.
- *Internationaal.* Internationaal bestaan er verschillende organisaties waarbinnen de uitwisseling van meteorologische gegevens tussen NMI's is geregeld. Voorbeelden hiervan zijn de WMO, ECMWF, ECOMET, EUMETSAT en het IPCC. Het KNMI levert binnen deze organisaties eigen waarnemingen aan en ontvangt waarnemingen van andere NMI's wereldwijd.

Voor de weersverwachting op de middellange termijn werken 18 Europese landen samen binnen het Europees Centrum voor Weersverwachtingen op Middellange Termijn (ECMWF). Van het ECMWF in het engelse Reading ontvangt het KNMI ook modeluitvoergegevens en verwachtingen voor de weersverwachting op de middellange termijn.

2.5.6 Schematische weergave relaties KNMI

In figuur 2.3 worden de belangrijkste relaties van het KNMI schematisch weergegeven.

Figuur 2.3 De belangrijkste relaties van het KNMI op het gebied van het weer



3 Doeltreffendheid van de Wet op het KNMI

3.1 Inleiding

Met de Wet op het KNMI werd een aantal taken van het KNMI wettelijk vastgelegd. Deze taken vloeiden volgens de wetgever voort uit de zorg van de overheid voor de veiligheid van de Nederlandse samenleving, voorzover die wordt bepaald door meteorologische omstandigheden en omstandigheden op andere geofysische terreinen.²² De wetgever maakte op deze manier expliciet dat het hier om een publiek belang ging. Een nevendoeel van de wet was de ontwikkeling van de particuliere weermarkt. De achterliggende gedachte was dat door duidelijk af te bakenen wat publieke en private taken waren er ruimte zou ontstaan voor private partijen om hun activiteiten uit te oefenen.

Eén van de kernvragen van deze evaluatie is de vraag in welke mate de doelen die met de Wet op het KNMI werden beoogd zijn gerealiseerd. We zullen de vraag naar de doeltreffendheid beantwoorden aan de hand van de volgende thema's:

- scheiding publiek privaat (deelvragen 1, 3 en 4 uit paragraaf 1.2);
- ontwikkeling van de particuliere weermarkt (deelvragen 1 en 5 uit paragraaf 1.2);
- toegankelijkheid van het algemeen weerbericht (deelvraag 2 uit paragraaf 1.2);
- ontwikkeling van de taken/activiteiten van het KNMI (deelvraag 3 uit paragraaf 1.2);
- ontwikkeling van de relaties van het KNMI met stakeholders en de kwaliteit van de dienstverlening van het KNMI (deelvraag 5 uit paragraaf 1.2);
- onderzoek in opdracht van derden (deelvraag 1 uit paragraaf 1.2);
- de licentiestructuur (deelvraag 5 uit paragraaf 1.2).

Voor de beoordeling van de deze thema's heeft KPMG schriftelijk materiaal opgevraagd bij het KNMI en een uitgebreide interviewronde gehouden met alle stakeholdergroepen (zie bijlage D voor de verantwoording van de selectie van geïnterviewden). Deze thema's worden in de volgende paragrafen behandeld.

²² Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27623, nr. 3, p.1.

3.2 Scheiding publiek-privaat

3.2.1 Algemene bevindingen over de scheiding publiek en privaat

Het is goed dat de taken van het KNMI in een wet zijn vastgelegd...

Vrijwel alle geïnterviewden zijn van mening dat het goed is dat de taken van het KNMI in een wet zijn vastgelegd. Nederland heeft daarmee volgens sommigen een voorhoedepositie ingenomen binnen Europa. In andere landen (bijvoorbeeld Frankrijk) is de uitvoering van publieke en private taken sterker verweven. Enkelen hebben wel bedenkingen tegen het instrument wet dat voor de scheiding is gekozen. Een instellingsbesluit zou volgens hen voldoende zijn geweest.

maar de scheiding van taken tussen KNMI en markt wordt als niet logisch ervaren...

Tegelijkertijd zijn veel geïnterviewden van mening dat de scheiding die destijds is aangebracht niet gelukkig is. Verschillende geïnterviewden spreken van een politiek compromis, niet van logische scheiding. In de wet wordt bijvoorbeeld veiligheid als een belangrijk achterliggend motief genoemd voor de publieke taak van het KNMI. Een aantal taken kan hieronder worden gebracht, zoals de waarschuwingen bij extreem weer en de luchtvaartmeteorologie. Er zijn echter ook meteoactiviteiten die met veiligheid te maken hebben die door de markt worden gedaan, bijvoorbeeld de routing van schepen en het begeleiden van treinen, waaronder de hogesnelheidstrein. Omgekeerd verricht het KNMI ook taken die niet met veiligheid te maken hebben, zoals het verstrekken van historische meteogegevens. Het criterium veiligheid zorgt dus niet voor de heldere scheidslijn die het op het eerste gezicht lijkt te bieden.

Daarnaast is de scheiding van taken ook niet volledig doorgevoerd. Er is een aantal gebieden waar markt en overheid elkaar tegenkomen. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van algemene weerberichten, het voorzien van waterschappen van reguliere verwachtingsgegevens, het verstrekken van historische meteogegevens en productontwikkeling ten behoeve van de burgerluchtvaart.

Ook het begrip 'toegevoegde waarde' dat een belangrijk begrip vormt in de afbakening tussen KNMI en de markt, blijkt in de praktijk tussen het KNMI en de markt niet tot een duidelijke scheidslijn te leiden. De Regeling geeft (in artikel 24) aan dat particuliere weerbureaus het recht hebben KNMI-gegevens onbeperkt te gebruiken en her te gebruiken in de producten en diensten met toegevoegde waarde die het particulier weerbureau verkoopt aan hem individueel bekende afnemers. Private weerbureaus interpreteren op basis hiervan dat het KNMI geen producten met toegevoegde waarde mag leveren, maar dit naar hun mening (bijvoorbeeld bij het verstrekken van het algemeen weerbericht) wel meer en meer doet.

de gedetailleerde uitwerking van het algemeen weerbericht in de Wet heeft niet geleid tot heldere afbakening...

Het algemeen weerbericht dat het KNMI op grond van de wet geacht wordt te verzorgen is vrij gedetailleerd uitgewerkt in de wet. Toch ervaren geïnterviewden dat dit niet heeft geleid tot een heldere afbakening tussen het KNMI en de markt. Het KNMI ervaart het huidige kader als een belemmering voor activiteiten waarvan zij vindt dat die logischerwijs tot haar taak behoren, de particuliere weermarkt wijst er juist op dat het KNMI zich de afgelopen jaren op het terrein van de markt heeft begeven en zich daarmee buiten haar bevoegdheden begeeft. Op dit punt heeft de wet duidelijk minder goed zijn doel bereikt.

Technologische en maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot steeds nieuwe discussies over taakafbakening...

Verder wordt door geïnterviewden gewezen op het dynamische karakter van de meteorologie en de communicatietechnologie. Snel voortschrijdende technologische ontwikkelingen roepen steeds nieuwe discussies over de taakafbakening op. Belangrijke ontwikkelingen in dit kader zijn:

- in het ECMWF-model en Hirlam-model van het KNMI wordt tegenwoordig met hogere resoluties gewerkt, waardoor, onder meer, verdere regionalisering van verwachtingen mogelijk is;
- er is een veel grotere hoeveelheid satellietbeelden beschikbaar, ook met een hogere resolutie;
- de kwaliteit van de radarbeelden is sterk verbeterd;
- het KNMI beschikt over toegenomen kennis over oorzaken van specifieke ontwikkelingen in het weer;
- door verbetering van software is het eenvoudiger geworden om data om te zetten in een grafiek of plaatje. Dit heeft geleid tot een andere betekenis van de term toegevoegde waarde. Waar een meteoroloog vroeger dagen bezig was met een plaatje, kan hij dit nu met een druk op de knop produceren;
- Internet is voor KNMI een sterk distributiekanaal voor het algemeen weerbericht, daarnaast is Internet in sterk toenemende mate een bron voor allerlei vrij verkrijgbare weerdata (o.a. data van het National Oceanic Atmospheric Administration (NOAA), onderdeel van het Amerikaanse Department of Commerce (WFO-model)).

Hieronder volgt een aantal concrete voorbeelden waarbij de ontwikkeling van techniek en kennis de discussie over de taakafbakening heeft opgeroepen:

- in de wet staat gedetailleerd beschreven dat het KNMI een verwachting voor de middellange termijn afgeeft. Inmiddels is het KNMI in staat om een 15 daagse verwachting te maken. Dit betekent dat de vraag rijst wat in de wet precies wordt bedoeld met ‘de middellange termijn’;
- door de ontwikkeling van software kost het voor het KNMI nauwelijks moeite om van beschikbare gegevens een grafische weergave te maken. Het betekent ook dat het KNMI het als een inefficiënte belemmering ervaart dat het terughoudend moet zijn met het verstrekken van grafische informatie, terwijl dit nauwelijks extra inspanningen kost en door het KNMI dan ook niet als een product met toegevoegde waarde wordt ervaren.²³ De reikwijdte van het algemeen weerbericht (in relatie tot de reikwijdte en status van het begrip toegevoegde waarde) staat in dit kader ter discussie;
- door het verhogen van de resolutie van het ECMWF-model en het HIRLAM model is het voor het KNMI mogelijk om preciezere regionale uitsplitsingen te maken. Een aantal particuliere weerbureaus heeft hun businessmodel gebouwd op regionalisering van verwachtingen en beschouwt dit als een product met toegevoegde waarde en daardoor als een taak van de markt. Door het verbeteren van de modellen ontstaat op die manier een nieuwe spanning tussen publiek en privaat;
- een vierde voorbeeld betreft de vraag of derden met hun website mogen aanhaken bij licentiehouders als Buienradar.nl, die over radarbeelden van het KNMI beschikken. De Regeling geeft aan dat, voor bepaalde categorieën providers, doorlevering niet is toegestaan. De vraag is nu de hier gebruikte techniek gelijk gesteld kan worden aan doorleveren. Zowel het KNMI als de particuliere weermarkt heeft behoefte aan een grotere helderheid rondom de voorwaarden die zijn verbonden aan de doorlevering of meer algemeen het hergebruik van de data. Om meerdere redenen zou het volgens een aantal partijen dan ook beter zijn om deze voorwaarden op te heffen.

Deze ontwikkelingen zijn nog niet tot een einde gekomen. Daarnaast is het nog van belang te wijzen op het feit dat ook opvattingen over wat publieke taken zijn (en wat niet,) aan verandering onderhevig zijn. Daarbij gaat het enerzijds om de vraag of de overheid niet teveel op de stoel van de markt gaat zitten, maar anderzijds om de fundamentele vraag wat de Nederlandse samenleving van de overheid verwacht. Op het gebied van veiligheid en milieu verwacht de samenleving anno 2007 veel meer van de overheid dan enkele decennia geleden. We zijn minder bereid risico's te accepteren. Dit heeft gevolgen voor (de visie op de afbakening van) het werkterrein van de overheid. Ook het denken over de rol van de overheid is dus dynamisch van karakter.

Er zijn, al met al gegronde redenen om te veronderstellen dat bij een ongewijzigde wet discussies over publieke en private taken voort zullen duren.

²³ We zullen in hoofdstuk 4 nader ingaan op dit vraagstuk.

3.2.2 Aanpak nadere analyse publiek/privaat

Op een aantal terreinen wordt de huidige scheiding publiek/privaat niet door alle partijen als wenselijk beoordeeld. Om deze terreinen goed in kaart te kunnen brengen is in samenspraak met het KNMI een gedetailleerde takenlijst opgesteld. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar de productgroepen weer, klimaat en seismologie. De totale lijst bestaat uit 67 taken en activiteiten, onderverdeeld naar vijf processtappen, te weten waarnemingen, modeluitvoer, verwachtingen, adviezen en (wetenschappelijk) onderzoek. De lijst is opgenomen in bijlage B. De taken uit de takenlijst hebben we op basis van de interviews en de documentenanalyse ingedeeld in drie categorieën: activiteiten waarvan de uitvoering onbetwist op het terrein van de overheid ligt, activiteiten die ontbetwist tot het domein van de markt worden gerekend en taken waarover er discussie bestaat. Op deze laatste categorie activiteiten hebben we vervolgens een analyse uitgevoerd. Deze analyse geeft inzicht in de mate waarin de wet heeft geleid tot een (voor betrokkenen) heldere afbakening van de taken van het KNMI (en daarmee of de wet aan haar doel heeft voldaan). In hoofdstuk 4 geven we op basis van het voor deze evaluatie toegepaste toetsingskader voor deze betwiste activiteiten aan of ze naar onze mening door het KNMI of door de markt uitgevoerd zouden moeten worden. Doel van die (ex ante) analyse is te komen tot een voor partijen meer transparante en heldere afbakening tussen het KNMI en de markt.

3.2.3 Betwiste gebieden productgroep Weer

De productgroep 'weer' is nader onder te verdelen in algemeen weer, luchtvaartmeteorologie en maritieme activiteiten. Voor deze drie productsegmenten zullen we afzonderlijk de betwiste gebieden benoemen.

Algemeen weer

Een groot aantal activiteiten van het KNMI in deze productgroep wordt door geen van de geïnterviewde partijen bestreden. Het KNMI is eigenaar van het meetnet, is de Nederlandse vertegenwoordiging in internationaal verband, verstrekt algemene actuele waarnemingen en modeluitvoer aan media en weerproviders, verstrekt advies aan de Minister. Ook bestaat er grote overeenstemming over de rol van het KNMI bij het leveren van weergegevens aan het ministerie van Defensie ten behoeve van de krijgsmachtsdelen, zowel in out-of-area operaties als bij militaire oefeningen.

In het productsegment algemeen weer zijn er vijf betwiste gebieden te onderkennen.

- *het opstellen en verspreiden van het algemeen weerbericht.* Het KNMI ziet dit als zijn taak en geeft aan dat het publiek al voor het KNMI heeft betaald en dus recht heeft op de producten. Enkele particuliere weerbureaus geven aan dat hier geen uitvoerende rol voor de overheid is weggelegd;
- *de inhoud en de presentatie van het algemeen weerbericht.* Het KNMI en andere publieke organisaties die in het kader van dit onderzoek benaderd zijn geven aan dat het KNMI optimaal gebruik zou moeten maken van zijn kennis en deze aan het publiek zou moeten

verstrekken. De particuliere weermarkt geeft aan dat het KNMI op dit punt de wet overtreedt door het maken van een 10-daagse en 15-daagse verwachting en door het publiceren van grafische informatie (en daarmee van het leveren van producten met toegevoegde waarde). Dat zijn zaken die de markt ook zelf kan en derhalve taken die naar de mening van de markt aan de markt zouden moeten worden overgelaten;

- *het verstrekken van verwachtingsinformatie ten behoeve van het wegverkeer en waterschappen.* Op dit moment voorzien enkele particuliere weerbureaus wegbeheerders (bijna altijd overheden, waaronder Rijkswaterstaat) van (lokale) gladheidsinformatie. Het KNMI geeft daarentegen op reguliere basis weersverwachtingen af aan het Verkeerscentrum Nederland (VCNL).²⁴ Hiervan geven marktpartijen aan dat het niet nodig is dat het KNMI dit doet. Een iets ander voorbeeld in dezelfde categorie is de informatie die het KNMI aan waterschappen verstrekt over waterhoogten. Daar waar het gevaarlijke situaties betreft is de taak van het KNMI niet betwist, maar een aantal waterschappen maakt ook voor de dagelijkse verwachtingen gebruik van diensten van het KNMI. Hiervan geven marktpartijen aan dat dit niet nodig is omdat de markt dit eveneens doet;
- *dienstverlening aan derden* (bedrijven en andere particuliere organisaties). Het KNMI rekent het in beginsel niet tot zijn taak om in te gaan op specifieke verzoeken van bedrijven, organisaties of particulieren om specifieke verwachtingen af te geven voor locaties of periodes. Niettemin is het KNMI de afgelopen jaren een aantal maal ingegaan op verzoeken van dit soort partijen, bijvoorbeeld rond grootschalige publieksevenementen of een expeditie naar de Himalaya. Het KNMI voert hiervoor veiligheid als argument aan om actief te zijn op dit terrein, en een volgens het KNMI beperkte belangstelling van particuliere weerbureaus. Particuliere weerbureaus geven echter aan dat dit precies het type dienstverlening is dat in hun businessmodel past;
- *historische meteogegevens.* Onder andere verzekeringsbedrijven, maar ook sommige overheden hebben regelmatig historische informatie nodig over de weersgesteldheid op bepaalde locatie op een bepaald tijdstip. Hiervoor dient een database met meteorologische informatie te worden geraadpleegd, waarna een meteoroloog een locatie specifieke reconstructie maakt. Op dit moment worden deze diensten zowel door het KNMI als door particuliere weerbureaus geleverd.

Luchtvaartmeteorologie

Over het algemeen is er geen discussie over de rol van het KNMI als eigenaar van de infrastructuur op de luchthaven die benodigd is voor de waarnemingen. De set luchtvaartmeteorologische waarnemingen vormt onderdeel van de totale set meteorologische waarnemingen die als modelinvoer worden gebruikt. Voor de omzetting van de waarnemingen met betrekking tot de luchtvaart naar weerdata ten behoeve van de verwachtingen (modeluitvoer) maakt het KNMI dan ook gebruik van het geïntegreerde weermodel HIRLAM, waarin ook de overige waarnemingen worden verwerkt. Er is brede overeenstemming over de

²⁴ VCNL (voorheen Traffic Information Center) is een onderdeel van Rijkswaterstaat en is verantwoordelijk voor de landelijke taken op het gebied van operationeel verkeersmanagement.

rol die het KNMI vervult bij de omzetting van waarnemingen naar weerdata ten behoeve van de verwachtingen via haar weermodel, evenals over de onderzoeksrol van het KNMI bij de verdere ontwikkeling en verfijning van het weermodel.

Ook bestaat er overeenstemming over de rol van het KNMI bij het leveren van weergegevens aan het Ministerie van Defensie ten behoeve van de krijgsmachtsdelen, zowel in out-of-area operaties als bij militaire oefeningen.

Er zijn in dit productsegment drie betwiste gebieden te onderkennen, die zich op het vlak van de verwachtingen voor de burgerluchtvaart bevinden:

- *het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen voor de burgerluchtvaart.* Ingevolge de huidige Wet op het KNMI behoort het domein van de luchtvaartmeteorologie tot de taak van het KNMI. Daarbij voert het KNMI de taken uit die Nederland als verdragspartner in het kader van het ICAO verdrag voor de burgerluchtvaart verplicht is uit te laten voeren. Over de vraag of het KNMI de verwachtingen zou moeten doen voor de sector burgerluchtvaart zijn de meningen echter niet eenduidig. Het gaat dan onder andere om de 24-uurs dienst die het KNMI levert vanuit De Bilt ten behoeve van de luchthaven Schiphol en de zogenaamde 'man op zaal' die op locatie is tijdens precaire weersomstandigheden. Marktpartijen geven aan dat zij deze dienstverlening goedkoper en beter kunnen leveren. Ook één van de afnemende marktpartijen is hiervan overtuigd. KPMG heeft de juistheid van deze stelling overigens niet onderzocht. Andere partijen geven aan dat continuïteit in de dienstverlening van dermate groot belang is dat het KNMI deze dienst zou moeten blijven verlenen;
- *het doen van onderzoek ten behoeve van specifieke vragen van de burgerluchtvaart ten behoeve van onder andere de veiligheid, de efficiency en het milieu; weerbureaus geven aan dat zij deze diensten eveneens kunnen aanbieden;*
- *het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen rond booreilanden (helicopters).* Het betreft hier dienstverlening aan ondernemingen. Op dit moment zijn deze verplicht meteodiensten bij het KNMI in te kopen. De weerbureaus geven aan dat zij deze diensten ook kunnen aanbieden en dit goedkoper kunnen.

Maritieme meteorologie

In het kader van de maritieme meteorologie worden door het KNMI verwachtingen voor de scheepvaart afgegeven. Deze worden dagelijks door het KNMI verspreid in samenwerking met Rijkswaterstaat. Naast verwachtingen en waarschuwingen worden ook de waterstand en de golfhoogtes langs de kust en het IJsselmeer in de gaten gehouden.

Het KNMI levert algemene scheepvaartberichten ten behoeve van verschillende sectoren: Een Marifoonbericht voor de kustdistricten en de grote binnenwateren en een Scheepsweerbericht voor de Noordzee (beide worden uitgezonden door het Kustwachtcentrum via radiofrequenties), een Navtex scheepvaartbericht voor het Nederlands continentaal plat (kan aan boord worden

ontvangen) en algemene berichtgeving aan verkeersposten van Rijkswaterstaat (ten behoeve van de zeescheepvaart, binnenvaart en recreatievaart).

Specifiek in het kader van extreme weersomstandigheden of bij reddingsoperaties levert het KNMI reguliere berichtgeving en in het geval van calamiteiten extra inzet aan de waarschuwingdiensten gelieerd aan Rijkswaterstaat (SVSD, WDIJ, Hoogwatergroep, HMC's), calamiteitenberichtgeving in het kader van rampenplan Noordzee (algemene, nucleaire of chemische ramp) en SAR berichtgeving bij reddingsacties kustgebied en Noordzee (Search and Rescue).

Het KNMI levert geen maritieme meteorologische diensten voor wat betreft de routing van schepen en de offshore industrie in brede zin, hetgeen in het verleden reeds als belangrijke scheiding is aangebracht. In deze diensten wordt voorzien door de particuliere weerbureaus.

De taken van het KNMI voor de maritieme meteorologie zijn over het algemeen dan ook niet omstreden.

In dit productsegment kan het volgende betwiste gebied worden onderkend: verwachtingen voor de scheepvaart aan de Nederlandse havenautoriteiten in verband met het regelen van de toegang tot de grote havens Rotterdam en Amsterdam. Particuliere weerbureaus geven aan dat niet transparant is welke diensten het KNMI voor de havens uitvoert en dat het niet logisch is dat zij wel meteogegevens en -verwachtingen leveren voor de scheepvaart en niet voor de havens.

3.2.4 Betwiste gebieden Klimaat

Ook in de productgroep klimaat is er een groot aantal taken dat door geen van de geïnterviewden ter discussie is gesteld. Het KNMI doet diverse klimaatwaarnemingen (ozon monitoring, stofdeeltjes, wolkenvorming, stralingshuishouding), en maakt klimaatverwachtingen (klimaatscenario's). Het KNMI is de Nederlandse vertegenwoordiging in het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van de Verenigde Naties en draagt bij aan nationale en Europese beleidsstudies. Ook de algemene publieksfunctie op dit punt is onomstreden.

Er zijn op het gebied van klimaat twee gebieden waar meer discussie over is, namelijk regionalisatie van klimaatscenario's en de vertaling van de algemene scenario's naar bijzondere doelgroepen. De ontwikkeling hiervan staat, in vergelijking met het weer nog in de kinderschoenen, maar de algemene verwachting is dat hiervoor de komende jaren een markt zal ontstaan. Het KNMI heeft aangegeven dat het in beginsel niet commercieel actief wil worden in het doorvertalen van scenario's naar doelgroepen. Voor dienstverlening aan overheidsorganisaties ligt dit anders. Zo heeft het KNMI voor het Directoraat-Generaal Water een verbijzondering gemaakt van de klimaatscenario's voor het waterbeleid. Ook een verdere regionalisatie van de algemene scenario's is niet geheel onomstreden.

3.2.5 Betwiste gebieden Seismologie

De productgroep seismologie is de minst betwiste productgroep van het KNMI. Dat heeft sterk te maken met de beperkte geofysische activiteit in de Nederlandse bodem. Dit heeft tot gevolg dat het voor marktpartijen niet rendabel is op dit terrein actief te worden. Rondom schade aan gebouwen als gevolg van mijnbouwactiviteiten ligt hier wel een taak voor de overheid. Het KNMI adviseert de Technische Commissie Bodembeweging en levert op dit terrein metingen, kennis en advies. De Technische Commissie Bodembeweging geeft aan dat het KNMI door zijn onafhankelijke positie als een neutrale partij wordt gezien door zowel particulieren die kampen met schade als gevolg van bodemdaling, als oliemaatschappijen. Deze rol van neutrale adviseur kan echter ook goed door anderen, bijvoorbeeld TNO opgepakt worden.

Los van deze mijnbouwgerelateerde activiteiten is het KNMI actief op het gebied van waarnemingen en onderzoek. Ook hier zijn geen marktpartijen actief, wel universiteiten en onderzoeksinstituten, zoals het Geological Survey of the Netherlands, voorheen TNO-NITG.²⁵ TNO is een kennisorganisatie, die voor het grootste deel door de markt gefinancierde activiteiten uitvoert, maar even goed een publiekrechtelijke basis heeft. Anders dan bij een agentschap zoals het KNMI echter is er geen sprake van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Het is de vraag of dit noodzakelijk is.

3.3 Ontwikkeling van de particuliere weermarkt

Geïnterviewden geven aan dat de invoering van de wet een positief effect heeft gehad op de ontwikkeling van de particuliere weermarkt. Meteo Consult bestond al voordat de wet werd ingevoerd, maar heeft meer ruimte gekregen om te groeien. Daarnaast zijn er verschillende nieuwe partijen op de markt gekomen, zoals Buienradar en Argoss. Het aantal ondernemingen van omvang is wel beperkt. Meteo Consult en Weathernews zijn de grootste bedrijven en hebben een substantiële omvang, gevolgd door WeerOnline. Meteo Consult en Weathernews zijn internationaal opererende ondernemingen, terwijl ook WeerOnline samenwerkt met buitenlandse partners. Andere partijen zijn veelal eenmansbedrijven, die zich richten op lokale verwachtingen ten behoeve van regionale media.

Geconstateerd kan worden dat weerbureaus de afgelopen jaren een diversiteit aan nieuwe producten hebben ontwikkeld. Dit varieert van specifieke verwachtingen voor economische sectoren zoals de luchtvaart en energiebedrijven tot toepassingen op Internet voor het algemeen publiek (bijvoorbeeld geprognosticeerde radarbeelden).

²⁵ De minister van OCW is beperkt verantwoordelijk voor TNO. TNO dient zich wel te verantwoorden over de besteding van publieke middelen (doel- en rechtmatigheid). TNO heeft een raad van toezicht. De minister van OCW dient op zijn beurt de Staten-Generaal van informatie voorzien over TNO zoals bijvoorbeeld informatie over de publieke geldstromen naar deze instellingen en informatie over de aanwezige vermogens.

Anderzijds geven marktpartijen duidelijk aan dat de huidige wet hen in hun ontwikkelingsmogelijkheden belemmert. Dat komt volgens hen door de ruimte die de wet biedt aan het KNMI om invulling te geven aan het Algemeen Weerbericht. Het KNMI heeft de interpretatie van de wet op dit punt in de loop van de jaren verruimd.

Marktpartijen zijn bovendien voor het ontwikkelen van nieuwe producten voor een deel afhankelijk van wat het KNMI doet. Aangezien een goed inzicht in toekomstige activiteiten van het KNMI bij marktpartijen ontbreekt, levert dit ondernemersonzekerheid op. Bestaande structuren om in dit inzicht te voorzien functioneren volgens marktpartijen onvoldoende.

Zo is er sinds 1999 een providersoverleg. In dit halfjaarlijkse overleg komen particuliere weerproviders en het KNMI bijeen voor informatie-uitwisseling over actuele ontwikkelingen op het gebied van de meteorologie. Hier wordt onder meer gesproken over nieuwe producten en plannen van het KNMI en over kwesties als de datapolitiek. Niettemin bestaat er op dit moment bij marktpartijen behoefte aan een overleg dat meer is gericht op de ontwikkelingen op de middellange termijn. Tot 2005 bestond er het zogenaamde Van der Doef-overleg. Dit overleg had een neutrale voorzitter en had tot doel strategisch en operationeel klankbord te zijn voor het KNMI. In geval van meningsverschillen over de taakafbakening kon het overleg ook adviseren. Dit overleg bood op deze manier de mogelijkheid tot structureel overleg tussen het KNMI en de weermarkt over onder meer de afbakening van de publieke taak. Het overleg is vervangen door een Programmaraad, waarbij de weermarkt een vertegenwoordiger heeft. Deze raad heeft primair een operationeel karakter: de raad adviseert het KNMI over het jaarprogramma. Het beëindigen van het zogenaamde Van der Doef-overleg heeft niet bijgedragen aan transparantie voor de markt ten aanzien van de ontwikkelingsrichting van het KNMI.

3.4 Onderzoek in opdracht van derden

Het KNMI kan, voorzover het past in het onderzoeksprogramma en het onderzoeksplan, onderzoek in opdracht van derden verrichten. De kosten van het onderzoek dienen integraal te worden doorberekend aan de opdrachtgever (artikel 10 Wet op het KNMI). De afgelopen jaren heeft het KNMI onderzoek in opdracht van derden verricht. In deze evaluatie zijn, met betrekking tot dit type onderzoek dat door het KNMI wordt uitgevoerd, geen problemen naar boven gekomen met uitzondering van één geval. In dit geval dreigt een conflict over de vraag of het KNMI in concurrentie mag met een particulier weerbureau en, indien dit is toegestaan of de regels waaronder dit is gebeurd zijn nageleefd. Het betreft hier onderzoek ten behoeve van de burgerluchtvaart. We komen hier bij onze analyse in paragraaf 4.5.2. op terug.

3.5 Toegankelijkheid algemeen weerbericht

Het weerbericht dat het KNMI opstelt is toegankelijk via Internet. Daarnaast worden marifoon en fax gebruikt voor berichten voor de scheepvaart en stelt het KNMI het weerbericht ter beschikking aan particuliere weerbureaus omroepen en uitgevers die via openbare media in weerinformatie voorzien. Hiermee wordt invulling gegeven aan de taak van het KNMI op dit punt. Het gebruik van Internet is de afgelopen jaren gestegen. Gemiddeld wordt de website van het KNMI iets meer dan 500.000 maal per dag geraadpleegd, tijdens een weeralarm is dat aantal

veel groter. Zo werd tijdens het Weeralarm van 31 december 2005 de website 23,9 miljoen maal opgevraagd (KNMI, Jaarverslag 2005). Geïnterviewden geven over het algemeen aan dat er geen problemen zijn met de toegankelijkheid van het weerbericht. Gesteld kan worden dat het KNMI hiermee voldoende invulling geeft aan zijn taak. Geluiden uit het veld wijzen eerder in de richting dat het KNMI op dit punt te actief zou zijn, dan dat het algemeen weerbericht niet toegankelijk genoeg zou zijn. (Zie paragraaf 4.4 voor een analyse van dit vraagstuk.

3.6 Ontwikkeling van taken en activiteiten van het KNMI

Sinds de invoering van de wet is het type activiteiten dat het KNMI onderneemt grosso modo gelijk gebleven. Op onderdelen zijn echter wel accenten aangebracht. Het gaat om de volgende accenten:

- het maken en verspreiden van een 15-daagse algemene weersverwachting. Het KNMI is tegenwoordig in staat een 15-daagse weersverwachting te maken. Bij de totstandkoming van de wet is afgesproken dat het KNMI een verwachting zou maken voor de middellange termijn;
- het verspreiden van grafische meteorologische informatie (historische gegevens, actuele meetgegevens en verwachtingsgegevens). Daar waar het KNMI rond de invoering van de wet terughoudend was met het verspreiden van grafische meteorologische informatie, gebeurt dat nu op grotere schaal. De technologische mogelijkheden hiervoor zijn ook toegenomen. Diverse particuliere weerbureau's geven aan dat het KNMI hiermee de grenzen van de wet opzoekt;
- in 2001 werd de weerkamer van het KNMI op Schiphol gesloten en overgebracht naar De Bilt. Na deze, voor KLM en Schiphol onverwachte beslissing, bleef er op Schiphol wel 24 uur per dag een meteoroloog beschikbaar. In 2003 is deze dienstverlening aangepast en is gekozen is voor het beschikbaar stellen van een meteoroloog 'op zaal' die bij slecht weer bij de besluitvorming inzake starts- en landingen met de luchtverkeersleiding en KLM aanwezig is;
- het KNMI stelt sinds enkele jaren geprognosticeerde radarbeelden beschikbaar aan weerbureaus;
- in samenwerking met andere Europese weerinstituten is, in het kader van EUMETNET, sinds begin 2007 www.metcoalarm.eu open gesteld. De site biedt informatie ter voorbereiding op mogelijk extreem weer in Europa;
- als gevolg van de klimaatverandering is het onderzoek bij het KNMI de afgelopen jaren geïntensiveerd. Dit betreft zowel de metingen die worden gedaan, maar ook het maken van klimaatscenario's.

3.7 Ontwikkeling van relaties met stakeholders en kwaliteit dienstverlening

De geïnterviewde afnemers van KNMI-producten van alle productgroepen zijn over het algemeen tevreden over de werkwijze van het KNMI. Geïnterviewden noemen hierbij de kwaliteit van het werk als voornaamste punt. Enkele geïnterviewden plaatsen een kanttekening bij de kwaliteit van de waarnemingen van bewolking. Deze waarnemingen zijn de afgelopen jaren geautomatiseerd, waardoor de kwaliteit van de waarneming is teruggelopen. Over vrijwel alle andere producten van het KNMI bestaat een grote mate van tevredenheid bij geïnterviewden. Er is wel enige discussie over de vraag of het KNMI in de juiste situaties een (gecombineerd) weeralarm afgeeft en wat de reikwijdte daarvan zou moeten zijn. Voor een verdere bespreking hiervan wordt verwezen naar paragraaf 4.4.1.

Sinds november 2006 wordt er een gecombineerd weer- en verkeersalarm afgegeven. Het KNMI geeft een weeralarm af in extreem weer situaties en het Verkeerscentrum Nederland van Rijkswaterstaat een verkeersalarm als de situatie daarom vraagt. KNMI benadrukt in deze situaties de weersomstandigheden, terwijl Rijkswaterstaat, gegeven die weersomstandigheden met adviezen voor het wegverkeer komt. Rijkswaterstaat en KNMI overleggen bij slechte weersomstandigheden over de gevolgen voor het wegverkeer. Als die er zijn, komt er 12 tot 24 uur van tevoren een voorwaarschuwing. Zet het barre weer door, dan volgt een echt weer- en verkeersalarm.

Begin dit jaar is de luchtvaartdienstverlening van het KNMI door de Inspectie Verkeer en Waterstaat gecertificeerd in het kader van de Single European Sky verordening. Tevens heeft het KNMI een ISO-certificaat ontvangen voor de levering van weersverwachtingen en adviezen. De kwaliteit van de weersverwachtingen en waarschuwingen is inzichtelijk gemaakt door middel van een kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Het kwaliteitsmanagementsysteem van het KNMI is op 14 januari 2005 door Det Norske Veritas Certification B.V. (DNV) gecertificeerd volgens de norm NEN-EN-ISO 9001:2000.

Samenwerkingspartners op het gebied van onderzoek zijn over het algemeen lovend over de kwaliteit van het onderzoek van het KNMI. Ze benadrukken de positie die het KNMI in internationaal verband heeft op deelterreinen van de meteorologie en het klimaatonderzoek. In januari 2004 heeft een internationale reviewcommissie, in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het niveau van het onderzoek door het KNMI beoordeeld.²⁶ De review betrof het totale onderzoek van het KNMI, op het gebied van zowel weer, klimaat als seismologie. De reviewcommissie bestond uit veertien internationale experts en stond onder leiding van de heer Tindemans. Zij beoordeelden het KNMI-onderzoek op aspecten als kwaliteit en doelmatigheid van de onderzoeksresultaten en het managen ervan, alsook op geschiktheid van het programma en de strategie van het onderzoek. Het niveau van het onderzoek door de verschillende groepen binnen het KNMI is vrijwel zonder uitzondering als zeer hoog tot excellent beoordeeld. Tevens heeft de commissie een aantal aanbevelingen gedaan, welke het KNMI heeft meegenomen bij het in 2004 vastgestelde vernieuwingsprogramma KNMI.

²⁶ Report of the review of the research efforts of the Royal Netherlands Meteorological Institute, Peter Tindemans, 2004.

Vrijwel alle afnemers geven ook aan dat het KNMI sinds een aantal jaren servicegerichter is geworden. De communicatie is verbeterd. Eén van de geïnterviewden gaf aan dat het KNMI zich heeft ontwikkeld van een vrij gesloten organisatie, tot een meer open en op service gerichte organisatie. Aan de andere kant geven met name marktpartijen ook aan dat de dienstverlening nog voor verdere verbetering vatbaar is, de kwaliteit ervan zou te afhankelijk zijn van personen.

De relatie met de particuliere weermarkt is op dit moment echter niet probleemloos. Sinds de invoering van de wet zijn er regelmatig verschillen van mening geweest over wat tot de publieke taak hoort van het KNMI en welke activiteiten aan de markt overgelaten dienen te worden. Verschillende partijen geven wel aan dat op de werkvloer de verhoudingen goed zijn.

3.8 De licentiestructuur

ECOMET

Met betrekking tot meteorologische gegevens is wereldwijd, in WMO-verband, afgesproken dat NMI's de door hen geproduceerde gegevens onderling uitwisselen met gesloten beurzen. Om deze vrije uitwisseling veilig te stellen in het licht van de toenemende commercialisering van weerinformatie, hebben de Europese NMI's in 1995 het privaatrechtelijke samenwerkingsverband ECOMET opgericht. ECOMET coördineert de wijze waarop de NMI's hun tarieven bepalen en heeft zeer gedetailleerde voorschriften opgesteld voor het leveren van gegevens en informatie aan commerciële afnemers.

Het nationale tariefbeleid dient in overeenstemming te zijn met het internationale kader waarin het KNMI moet functioneren. Waar het gaat om Nederlandse gegevens en informatie op het terrein van de meteorologie wordt het gebruik van de ECOMET-licentiesystemen en standaardcontracten als uitgangspunt genomen. In aanvulling daarop gelden enkele afwijkende regels voor Nederlandse gegevens, welke in ECOMET-verband geaccepteerd zijn. Deze afwijkende regelingen gelden om te voorkomen dat het KNMI, na het afstoten van de commerciële belangen, genoodzaakt zou worden om op grond van de ECOMET-licentievooraarden nieuwe commerciële belangen te krijgen in de verwerking van gegevens door weerbureaus.

De beschikbaarstelling van gegevens geschiedt door licentieverlening. Voor het in de licentie omschreven gebruik van de gegevens wordt door het producerende NMI een tarief in rekening gebracht. Dat tarief moet ook door andere ECOMET-leden worden gehanteerd wanneer zij de gegevens of informatie die zij door uitwisseling in licentie hebben verkregen, leveren aan commerciële afnemers in eigen land of daarbuiten.

Naast het licentietarief wordt van de afnemers ook een kostendekkende vergoeding gevraagd voor de beschikbaarstelling van de gegevens waaronder de selectie en onttrekking van gegevens uit de beschikbare bestanden, ook wel extractie genoemd, en verstrekking van de gegevens.

Bij verstrekking voor niet-commerciële doeleinden (wetenschappelijk onderzoek, onderwijs en overheidstaken) worden geen tarieven berekend, alleen de kostenvergoeding wordt dan in rekening gebracht.

Een centrale rol in dit systeem speelt de ECOMET-catalogus, waarin de deelnemende NMI's bekend maken welke gegevens en informatie zij beschikbaar hebben en welke licentieprijzen zij berekenen aan afnemers die daarvan commercieel gebruik willen maken.²⁷

Gebruikers en tarieven

ECOMET maakt onderscheid tussen de volgende soorten gebruikers met de daarbij behorende licenties:

- eindgebruiker en/of omroep/uitgever beperkt;
- omroep/uitgever uitgebreid;
- particulier weerbureau.

In het ECOMET-regime worden de licentietarieven als volgt bepaald:

- allereerst worden de integrale kosten van de productie van gegevens of informatie berekend;
- de tweede stap is het toerekenen van deze kosten aan de afnemers. Hiertoe wordt een vast percentage gehanteerd voor de berekening van de bijdrage in de integrale kosten die aan de afnemers in rekening wordt gebracht. ECOMET hanteert een streefwaarde van minimaal 3 procent;²⁸
- de derde stap betreft het toepassen van de tariefdifferentiatie naar aard en omvang van het gebruik door de afnemer. De licentietarieven die voor de verschillende soorten gebruikers gehanteerd worden staan in een verhouding van 1:2:3.

Nadelen licentiestructuur

Door betrokkenen zijn tijdens de interviews de volgende argumenten naar voren gebracht om de licentiestructuur te veranderen.

- de licentiestructuur wordt door het KNMI ervaren als moeilijk handhaafbaar. Het KNMI heeft (c.q. ziet voor zichzelf) geen expliciete toezichtfunctie en opereert dan ook slechts reactief in de handhaving van de wet- en regelgeving op het gebied van de levering van

²⁷ Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI, Den Haag, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27623, nr. 3.

²⁸ Het merendeel van de kosten van het instandhouden van de infrastructuur en dataverstrekking blijft daarmee ten laste komen van de overheid.

data. Voor particuliere weerbureaus, is het in het kader van gelijke concurrentieomstandigheden wel van belang dat voor vergelijkbare partijen gelijke regels gelden en dat wordt toegezien op de naleving daarvan;

- de opbrengsten van het ECOMET-systeem dekken slechts 3 procent van de totale kosten die door het KNMI voor de instandhouding van het meetnet en de productie van de data worden gemaakt. Tegenover de geringe opbrengst staat een naar de mening van het KNMI ingewikkelde en moeilijk handhaafbare licentiestructuur;
- de in het ECOMET-systeem opgenomen categorisering van afnemers is door de ontwikkeling van nieuwe product/marktcombinaties lastig toe te passen. Het huidige begrippenkader is, door de vele ontwikkelingen op dit gebied, niet meer toegesneden op de hedendaagse (ICT)technieken. Met name de mate waarin het doorlinken van derden naar internetpagina's van licentiehouders van het KNMI binnen de verschillende licenties is toegestaan, blijkt voor betrokkenen niet eenduidig. Zo is bijvoorbeeld van het begrip 'kanaal', een belangrijk begrip in de Regeling, niet duidelijk wat er onder moet worden verstaan. Als gevolg daarvan blijken onduidelijkheden te bestaan tussen KNMI en haar afnemers over de vraag hoe het ter beschikking stellen van prognoses via Internet moet worden gekarakteriseerd;
- door de afsplitsing van de commerciële tak van het KNMI gelden in Nederland afwijkende regelingen. Het is lastig om dit in het buitenland goed bekend te krijgen.

Het verdient dan ook de voorkeur om deze, uit het lidmaatschap van ECOMET voortvloeiende, licentiestructuur te heroverwegen. Mogelijke alternatieven voor het huidige lidmaatschap van ECOMET zijn het moderniseren en vereenvoudigen van het ECOMET-systeem, waarna het lidmaatschap gecontinueerd wordt, of het vervangen van het lidmaatschap van ECOMET door een *vrije* datapolitiek, zoals die ook in de Verenigde Staten en Japan wordt gehanteerd.²⁹ Een afweging rondom het beleid met betrekking tot *vrije* dataverstrekking door het KNMI dient echter in een breder kader beoordeeld te worden en is geen expliciet onderdeel van deze evaluatie. Specifiek voor de casus KNMI constateren we echter dat de voorwaarden die gegeven de huidige licentiestructuur zijn verbonden aan het hergebruik en de doorlevering van data, dus nadat de data zijn geleverd, in de ogen van geïnterviewde partijen omstreden zijn. KPMG komt op dit punt niet tot een oordeel, maar geeft ter overweging mee om de licentiestructuur, voortvloeiend uit het ECOMET-verband te heroverwegen en de voor- en nadelen van het vervangen van het huidige model te onderzoeken.

²⁹ Zie bijvoorbeeld <http://www.noaa.gov/wx.html>. De NOAA National Weather Service (NWS) is de primaire bron van weerdata, verwachtingen en waarschuwingen in de Verenigde Staten. Omroepen en particuliere weerbureaus in de VS baseren hun verwachtingen op basis van deze informatie. De weerdata die door de NOAA National Weather Service worden verspreid zijn gratis en onderdeel van het publieke domein. Om deze data rechtstreeks te ontvangen is echter wel een vergoeding voor de datatransmissie verschuldigd.

3.9 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 1 tot en met 6 uit paragraaf 1.2 aan de orde gekomen. Sinds de invoering van de Wet op het KNMI bestaat er een scheiding tussen de publieke taken van het KNMI en de activiteiten die de markt onderneemt. Alle geïnterviewden zijn van mening dat het goed is dat er een scheiding tussen publiek en privaat is gekomen. De scheiding zoals deze nu is aangebracht wordt door de meeste geïnterviewden echter op onderdelen als minder geslaagd beschouwd. De scheiding heeft kenmerken van een compromis in zich en bevat (mede daardoor) een aantal onduidelijkheden. Dit probleem is de afgelopen jaren nijpender geworden door een aantal technologische ontwikkelingen waardoor de kwaliteit van de verwachting en de mogelijkheden voor de presentatie van deze verwachting zijn toegenomen. Naar het oordeel van KPMG is hoofddoel van de wet, namelijk het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen publieke taken grotendeels bereikt, maar vraagt een aantal ontwikkelingen om een actualisatie van de wet.

Het takenpakket is sinds invoering van de Wet op het KNMI in 2002 niet gewijzigd, wel voert het KNMI een aantal activiteiten uit die het in 2002 niet uitvoerde. Het KNMI is met name actiever geworden in het publiceren van meteo-informatie op Internet. De kwaliteit van de producten van het werk van het KNMI wordt door de meeste partijen over het algemeen als goed beoordeeld. Daarbij komt dat het KNMI in de ogen van velen de afgelopen jaren klantgerichter is geworden. Het algemeen weerbericht van het KNMI is vrij toegankelijk, hiermee is één van de doelen van de wet bereikt.

De particuliere weermarkt is de afgelopen jaren gegroeid, zowel gemeten naar het aantal bedrijven dat actief is, als naar omzet. Volgens de meeste geïnterviewden heeft de Wet op het KNMI hier aan bijgedragen. Tegelijkertijd is duidelijk dat de wet ook een belemmering vormt voor verdere ontwikkeling van de weermarkt, omdat de markt voor haar marktontwikkeling voor een deel afhankelijk is van de activiteiten die het KNMI ontplooit, en de markt onvoldoende inzicht heeft in de toekomstige activiteiten van het KNMI.

4 De Wet op het KNMI in toekomstperspectief

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we antwoord geven op de vraag of het bestaande takenpakket van het KNMI voor de toekomst als een wenselijk pakket kan worden gezien. Om deze vraag te beantwoorden hebben we een apart toetsingskader ontwikkeld. In paragraaf 4.2 zullen we dit toetsingskader presenteren. In 4.3 beschrijven we onze aanpak van de analyse. De resultaten van de analyse worden weergegeven in de paragrafen 4.4 tot en met 4.7. In 4.8 schetsen we hoe in het algemeen de scheiding publiek en privaat er uit zou kunnen zien, gelet op de besproken discussies en ontwikkelingen.

4.2 Toetsingskader ex ante

Het toetsingskader voor het dit deel van de evaluatie is, naast onze eigen expertise, mede gebaseerd op de studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) "Het borgen van publiek belang, (WRR), 2000" en op "De calculus van het publieke belang, uitgevoerd in opdracht van het Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken, 2003". Het toetsingskader bestaat uit drie elementen:

- *Het juridisch speelveld*: wat is de ruimte die de relevante regelgeving (EU-regelgeving, Mededingingswet, beleidsregels op rijksniveau) biedt in de keuze tussen publieke en private taakuitoefening? Deze vraag kent twee dimensies: welke verplichtingen vloeien voort uit regelgeving, en in welke mate biedt deze regelgeving ruimte om bij de uitvoering van deze verplichtingen naast het KNMI ook andere uitvoerders in overweging te nemen?
- De 'wat-vraag': welke maatschappelijke belangen merkt de overheid aan als *publieke* belangen, hetgeen inhoudt dat zij zich deze belangen aantrekt in de overtuiging dat deze alleen dan goed tot hun recht zullen komen?
- De 'hoe-vraag': op welke wijze worden vervolgens de belangen waarvoor de overheid de eindverantwoordelijkheid heeft aanvaard, behartigd en wie draagt de *operationele verantwoordelijkheid* hiervoor?

Het onderscheid tussen de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag' is van groot belang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateerde in haar rapport *Borging van het publieke belang* (2000) dat dit onderscheid in discussies over markt en overheid weinig wordt gemaakt, en dat hierdoor veel misverstanden ontstaan (WRR, 2000). Bij de 'wat-vraag' gaat het er om of de overheid voor zichzelf een taak ziet weggelegd. Bij de 'hoe-vraag' gaat het er om hoe *de uitvoering* van die taak het beste kan worden vormgegeven: door de overheid of toch door de markt.

Hierna werken we de drie elementen nader uit.

4.2.1 Juridisch speelveld

Het juridisch kader is een onderdeel van het toetsingskader, aangezien in wet- en regelgeving taken van het KNMI besloten kunnen liggen en beleidskeuzes in deze derhalve niet aan de orde zijn. De Wet op het KNMI echter is als zodanig object van evaluatie en is derhalve geen onderdeel van het toetsingskader. Dit geldt ook voor regelgeving die ingevolge de Wet op het KNMI is ingesteld. Het juridisch kader bestaat derhalve uit de volgende elementen:

- Internationale verdragen en samenwerkingsverbanden die van belang zijn voor de taakuitoefening van het KNMI:
 - EUMETSAT;
 - EUMETNET;
 - ECMWF;
 - WMO;
 - ORFEUS;
 - ECOMET;
 - ICAO (luchtvaartmeteorologische inlichtingen).

In paragraaf 2.5.2 zijn deze verdragen en samenwerkingsverbanden al kort beschreven.

- Nationale kaders die van belang zijn voor de taakuitoefening door het KNMI:
 - regelgeving met betrekking tot marktactiviteiten door de overheid;
 - regelgeving met betrekking tot openbaarheid van overheidsinformatie.

Internationale samenwerkingsverbanden

De taken die het KNMI uitvoert in het kader van zijn rol als partner in het merendeel van de internationale samenwerkingsverbanden staan niet ter discussie en zijn derhalve geen betwist gebied. Meer informatie over deze internationale samenwerkingsverbanden en over de rol van het KNMI hierin is opgenomen in bijlage C. De taken die in de Wet op het KNMI in het kader van de luchtvaartmeteorologie aan het KNMI zijn opgedragen staan wel ter discussie.

Voorstel wetswijziging in het kader van EG verordeningen Single European Sky

Het Koninkrijk der Nederlanden is verdragspartij bij het ICAO-verdrag. Een lidstaat is in gevolge annex 3 bij het ICAO verdrag (Meteorological service for International Air Navigation) ertoe gehouden te voorzien in een aantal Meteorologische voorzieningen. Nederland heeft dit geregeld door in artikel 8 van de Wet op het KNMI de hoofddirecteur van het KNMI te belasten met het beschikbaar stellen van de luchtvaartmeteorologische inlichtingen. Op dit moment is er een voorstel tot het wijzigen van de Wet Luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut in behandeling bij de Tweede Kamer. Deze wetswijziging dient ter implementatie van verschillende EG-verordeningen op het gebied van de Single European Sky. In het voorstel wordt voorzien in een artikel 8, waarin het KNMI wordt aangewezen als verlener van meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie. Daarnaast wordt voorzien in een artikel 8a, waarin het KNMI de mogelijkheid wordt gegeven gebruik te maken van de diensten van een andere verlener van meteorologische diensten en zijn eigen diensten aan te bieden aan een andere verlener van dergelijke diensten. Hier moet de Minister van Verkeer en Waterstaat wel mee hebben ingestemd.

Het ICAO-verdrag en ook de luchtvaartnavigatiedienstenverordening laten echter ruimte om andere gecertificeerde partijen dan de nationale meteorologische dienst als dienstverlener aan te wijzen. Er bestaat zelfs de mogelijkheid om meerdere partijen als dienstverlener aan te wijzen. Los van de vraag of het wenselijk is, kan het verstrekken van meteorologische inlichtingen dus ook aan een marktpartij worden opgedragen.

Voordat een verlener van luchtvaartnavigatiediensten kan worden aangewezen, dient deze, op basis van de luchtvaartnavigatiedienstenverordening³⁰ te worden gecertificeerd op basis van de gemeenschappelijke eisen³¹ door de nationaal toezichhoudende instantie, in Nederland de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Het KNMI is in december 2006 gecertificeerd. Ook aan Meteo Consult is d.d. 10 augustus 2007 bij brief van de Inspectie Verkeer en Waterstaat certificering verleend.

Regelgeving met betrekking tot marktactiviteiten van de overheid

De vraag wat tot een publieke taak van een overheidsorganisatie moet worden gerekend, kent geen uniform of eenduidig antwoord. De regels rond markt en overheid zien dan ook met name toe op het gedrag van overheden op het moment dat markt en overheid zich op hetzelfde speelveld begeven, maar niet zozeer op de principe keuze die hieraan vooraf gaat, namelijk de keuze om dit speelveld te betreden. De ruimte binnen de huidige regelgeving om deze principiële keuzes te maken is dus erg groot en de regelgeving is op dat gebied nog volop in ontwikkeling. Het juridisch kader rond markt en overheid biedt dan ook geen antwoorden in het kader van ons ordeningsvraagstuk rond het KNMI. Met deze opmerkingen vooraf behandelen wij hieronder dit kader.

³⁰ Verordening (EG) Nr. 550/2004 van 10 maart 2004 van het Europees Parlement en de Raad, betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

³¹ Verordening (EG) Nr. 2096/2005 van 20 december 2005 van de Commissie ter vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten.

Aanwijzingen

De overheid heeft zichzelf in de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst' (hierna: de Aanwijzingen³²) een aantal voorwaarden gesteld waaronder onderdelen van de rijksdienst mogen werken voor derden. De in de Aanwijzingen opgenomen gedragsregels strekken ertoe op open markten, waar zowel overheidsorganisaties als private aanbieders optreden, zoveel mogelijk een gelijk speelveld te creëren. Deze regels omvatten het volledig toerekenen van kosten aan arbeid, vermogen en productiemiddelen, een verbod op het exclusieve gebruik van openbare informatie die is verzameld uit hoofde van de overheidstaak, alsmede een verbod op koppelverkoop. Aan de in de Aanwijzingen opgenomen interne regels voor het rijk, kunnen derden overigens in beginsel geen rechten ontleen.

Begrip zelfvoorziening

Zelfvoorziening binnen de rijksdienst is geen marktactiviteit. Bij zelfvoorziening, ofwel interne dienstverlening, gaat het erom dat een overheidslichaam vrij kan kiezen tussen inbesteden (zelf doen) of uitbesteden (een derde inschakelen). Dit soort keuzes betreft de eigen huishouding. Omdat dit type keuze gedomineerd wordt door efficiëntiemotieven aangaande de eigen huishouding is dit geen zaak van ongelijke concurrentiecondities.³³

Binnen een overheidslichaam kan dus worden gekozen voor zelfvoorziening. De vervolgvraag is dan wat onder een overheidslichaam moet worden verstaan. Daar geven de Aanwijzingen meer duidelijkheid over. Marktactiviteiten zijn: het leveren van goederen aan derden of het verrichten van diensten voor derden, voor zover daarbij in concurrentie wordt getreden met anderen. "Derden" zijn organisaties en personen die niet behoren tot de rechtspersoon Staat.³⁴

Onder "derden" worden niet verstaan organisatie-eenheden binnen de rechtspersoon Staat. Ministeries, Hoge Colleges van Staat en de colleges met rechtspraak belast, zijn voor het privaatrecht onzelfstandige onderdelen van de rechtspersoon Staat en vallen dus niet onder het begrip "derden". Daaronder vallen evenmin zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid die onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat.³⁵

Voor deze evaluatie betekent dit dat organisatie-eenheden binnen de rechtspersoon Staat, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de keuzevrijheid hebben om zelf, door middel van het KNMI, in gegevens te voorzien, of om deze gegevens van een marktpartij te betrekken. Overheidsinstanties niet behorend tot de rechtspersoon staat, zoals provincies, gemeenten of waterschappen, kunnen niet in het kader van zelfvoorziening gegevens van het KNMI betrekken. Indien het wel wenselijk wordt geacht dat het KNMI gegevens zou leveren aan deze organisaties, dan dient dit ingevolge Aanwijzing 4 van de Aanwijzingen bij of krachtens de wet te worden opgedragen.

³² Zie ook noot 16 (paragraaf 2.4.1) voor een uitleg over de Aanwijzingen

³³ Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24036, nr. 45, p. 17.

³⁴ A7.7 Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, aanwijzing 1.

³⁵ A7.7 Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, toelichting op aanwijzing 1.

Mededingingswet (wetsontwerp)

Zoals eerder vermeld is een wetsontwerp gereed voor de wijziging van de Mededingingswet³⁶ ter invoering van regels inzake ondernemingen die van overheidswege over een bijzonder positie beschikken en inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden. Door de aanvulling van de Mededingingswet zou de bevoordeling door overheden van hun eigen economische activiteiten ten opzichte van private partijen tegen worden gegaan. De Nederlandse Mededingingsautoriteit zal in dit model toezien op de naleving van deze regels.³⁷

Totdat dit wetsvoorstel in werking treedt, wordt het juridisch kader Markt en Overheid nog gevormd door het (Europese) Mededingingsrecht, het Bestuursrecht en de Europese Staatssteunregel. Een overheidsorganisatie kan, afhankelijk van de aard van de activiteiten en de hoedanigheid van optreden, volgens het (Europese) mededingingsrecht worden aangemerkt als 'onderneming'. Activiteiten gericht op de behartiging van het publieke belang worden niet beschouwd als ondernemingsactiviteit waarop de (Europese) mededingingsbepalingen van toepassing zijn.

Regelgeving met betrekking tot openbaarheid van overheidsinformatie

De Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie is geïmplementeerd in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). De wet regelt onder meer dat³⁸ inzake hergebruik van overheidsinformatie eenieder een verzoek kan richten tot een overheidsorgaan (lees: KNMI) of een van de organisaties die onder diens verantwoordelijkheid valt.

Een andere ontwikkeling is het voorontwerp voor een Algemene wet overheidsinformatie (Awo). De Awo heeft tot doel om een zo compleet mogelijke regeling van de *plicht* tot het verstrekken van overheidsinformatie te geven. Het voorontwerp gaat dan ook verder dan de voorganger, de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Onder de Awo hebben naast bestuursorganen ook andere organen van de overheid een informatieplicht.

³⁶ In de Mededingingswet worden voor overheidsorganisaties die economische activiteiten verrichten en ondernemingen met een bijzondere taak de volgende gedragsregels opgenomen: a. vooraf publicatie van de beslissing om nieuwe economische activiteiten te gaan verrichten. Deze publicatie bevordert de naleving van de overige gedragsregels doordat ondernemende overheden in de publicatie aangeven welke economische activiteit wordt gestart en of hierbij publieke middelen worden ingezet; b. Doorberekening van de integrale kostprijs per economische activiteit. Als een overheidsorganisatie het noodzakelijk vindt om in het publiek belang een product of dienst onder de integrale kostprijs aan te bieden, kan deze activiteit door deze overheidsorganisatie als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) worden aangemerkt. Doorberekening van de kostprijs hoeft dan niet plaats te vinden; c. Aparte registratie van baten en lasten ten behoeve van effectief toezicht op de doorberekening van de integrale kostprijs. Om de bestuurlijke lasten voor overheden gering te houden is een aparte registratie bij economische activiteiten met elk een jaarlijkse omzet van minder dan € 50.000 niet nodig; d. Gegevens verkregen in het kader van de publieke taak die de betreffende overheidsorganisatie voor eigen commerciële activiteiten gebruikt, staan onder gelijke voorwaarden beschikbaar aan derden.

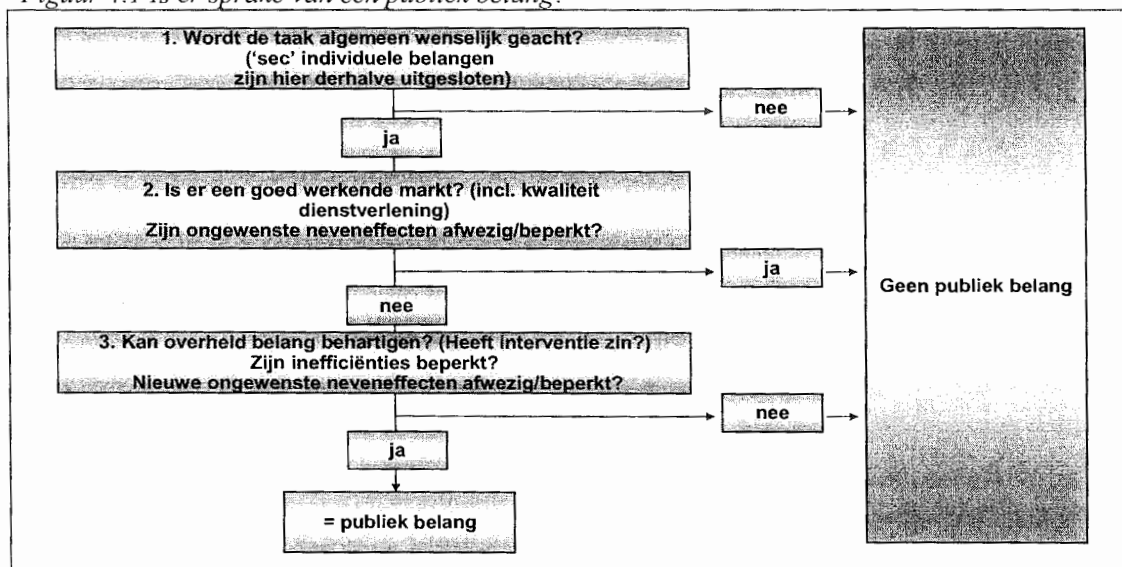
³⁷ Persbericht 'Wijziging Mededingingswet om oneerlijke concurrentie te voorkomen', 17-02-2006, <http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=146070&rid=147808>

³⁸ Artikel 11b WOB

4.2.2 De 'wat-vraag': publiek belang?

Een *maatschappelijk* belang is een zaak die door de samenleving als geheel wenselijk wordt geacht. Zo'n belang kan worden onderscheiden van een privé-belang. Een maatschappelijk belang hoeft niet samen te vallen met een *publiek* belang. In een goed functionerende markteconomie regelt de markt een groot aantal maatschappelijke belangen vanzelf. Het is bijvoorbeeld een maatschappelijk belang dat er voldoende brood is in Nederland. Toch bemoeit de overheid zich niet met de vraag hoeveel brood er dagelijks gebakken moet worden. De markt regelt dit zelf, er is dus wel een *maatschappelijk* belang, maar geen *publiek* belang. Een publiek belang kan worden omschreven als een maatschappelijk belang waarvoor er een eindverantwoordelijkheid van de overheid ligt omdat de markt *niet vanzelf* in de behartiging van deze belangen voorziet. Het moet vervolgens wel aannemelijk zijn dat de overheid zelf wel in staat is het belang te behartigen, anders wordt er energie gestopt in een vraagstuk dat kennelijk niet oplosbaar is. In onderstaande figuur is deze gedachtegang verder uitgewerkt.

Figuur 4.1 Is er sprake van een publiek belang?



Bij de vraag of de markt kan voorzien in het publieke belang is een groot aantal vragen te stellen over het aantal aanbieders en vragers, hun relatie en de beschikbare informatie over het product of dienst. Uiteindelijk zijn deze klassieke marktorderingsvraagstukken terug te brengen tot twee kernvragen:

- bestaat er een goed werkende markt?
- brengt de productie van goederen of diensten belangrijke negatieve neveneffecten met zich mee? Hierbij gaat het om neveneffecten die, gegeven de bestaande institutionele context, zoals relevante wet en –regelgeving, optreden. We beantwoorden deze vraag dus niet vanuit een beleidsvacuüm.

Ook bij de vraag of het aannemelijk is dat wanneer de markt faalt, de overheid wel kan voorzien in een goed of dienst, is een groot aantal vragen te stellen. Ook deze kunnen uiteindelijk worden teruggebracht tot de vraag of de Staat geacht mag worden het publieke belang effectief te behartigen zonder dat daarbij belangrijke negatieve neveneffecten bij optreden

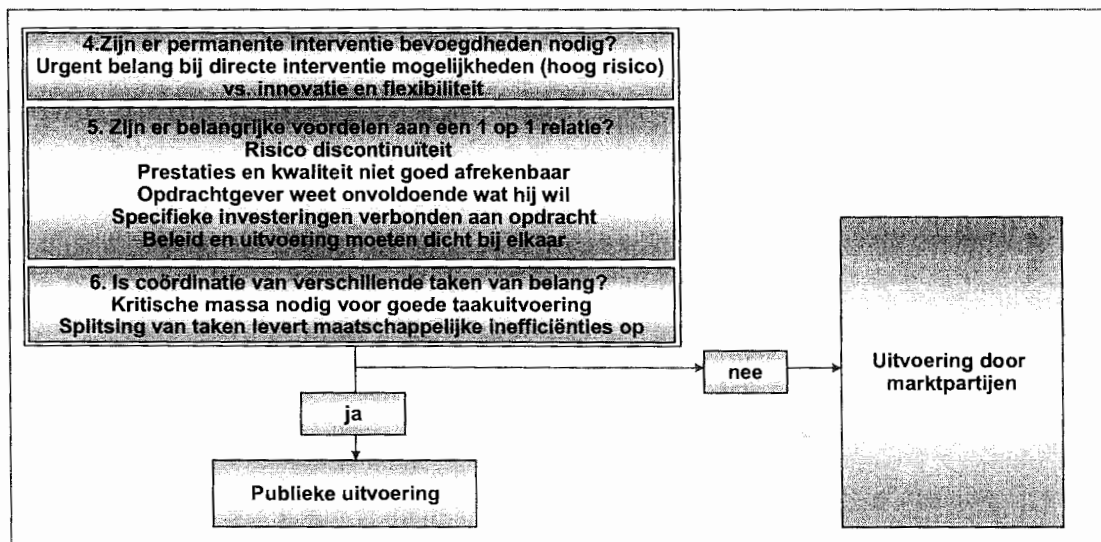
4.2.3 De 'hoe-vraag': operationele eindverantwoordelijkheid

Wanneer de vraag naar het publieke belang positief is beantwoord resteert de vraag hoe de uitvoering van de publieke taak het beste kan worden vormgegeven. Hiervoor zijn drie vragen van belang.

- de noodzaak van permanente interventiebevoegdheden van de overheid;
- de voordelen die aan een 1 op 1 relatie zijn verbonden;
- de mate waarin coördinatie van taken van belang is.

In figuur 4.2 zijn deze vragen grafisch weergegeven.

Figuur 4.2 Publieke of private uitvoering van een publieke taak?



Permanente bevoegdheden nodig?

Als een publiek belang van zeer groot belang wordt geacht dan is het verstandig dat de overheid te allen tijde kan interveniëren in een bepaalde situatie. In die gevallen ligt uitvoering door marktpartijen niet voor de hand. Zo wordt de vraag wie moet bepalen wanneer het leger ingezet dient te worden ter verdediging van de landsgrenzen in het algemeen beantwoord met: de overheid. De keerzijde is wel dat overheidsorganisaties over het algemeen een minder sterke staat van dienst hebben op het punt van innovatievermogen en flexibiliteit. De noodzaak van permanente bevoegdheden moet dan ook worden afgewogen tegen deze aspecten.

Voordelen van een 1 op 1- relatie doorslaggevend?

Er zijn voor- en nadelen verbonden aan het werken met een vaste samenwerkingspartner. In een situatie waarin de opdrachtgever risico-avers is ('je weet wat je hebt') biedt een vaste samenwerkingspartner voordelen. In een bewezen relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn er doorgaans minder zorgen over continuïteit. Ook wanneer de opdrachtgever nog niet precies weet wat zijn vraag is, is het handig om een dergelijke vaste partner te hebben. Deze kan los van contractuele bepalingen meedenken over het vormgeven van de vraag. In een aantal gevallen is er aan de uitvoering van publieke diensten hoge investeringskosten gemoeid. Deze specifieke investeringen bemoeilijken concurrentie.

Coördinatie van taken van belang?

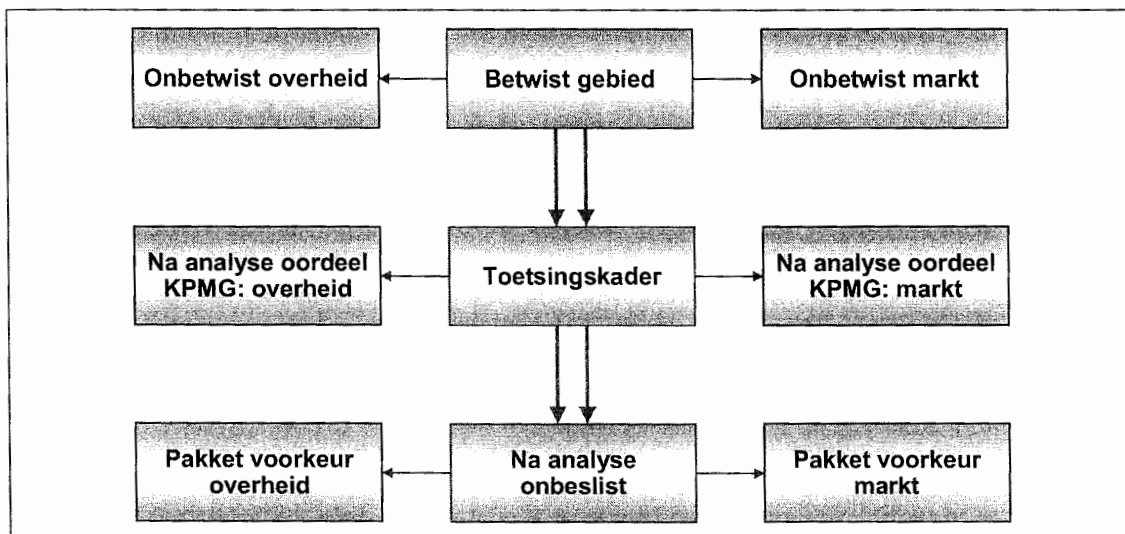
Een laatste vraag die van belang kan zijn voor de vraag hoe de uitvoering van de publieke taak het beste kan worden vormgegeven is de vraag of er belangrijke voordelen zijn verbonden aan het in een hand houden van een bepaald samengesteld takenpakket. Deze voordelen kunnen liggen in de sfeer van afstemming (de ene hand weet wat de andere doet) en schaalvoordelen (kritieke massa), maar het kan ook gaan om efficiencyvoordelen. Wanneer er met publiek geld voorzieningen zijn gerealiseerd kunnen sommige taken zonder extra kosten worden uitgevoerd. In die gevallen is het maatschappelijk inefficiënt om de markt in te schakelen, aangezien de belastingbetaler dan dubbel zou betalen.

4.3 Aanpak analyse

In hoofdstuk drie hebben we aangegeven welke betwiste gebieden er zijn in de activiteitenportfolio van het KNMI. Voor deze gebieden zullen we nu het hierover ontwikkelde toetsingskader toepassen.³⁹ Markt-overheidsvraagstukken kennen altijd normatieve aspecten. De uiteindelijke keuze is derhalve geen technische exercitie, maar een proces van het in kaart brengen en wegen van aspecten. Niet in alle gevallen leidt dit tot heldere uitkomsten. In een aantal gevallen konden we echter, op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie, na weging tot een advies komen voor een keuze. In een aantal andere gevallen bevatte de afweging meerdere normatieve of onzekere aspecten, met als gevolg dat we niet tot een advies zijn gekomen. In die gevallen hebben we volstaan met het aangeven wat de belangrijkste overwegingen zijn en welke politieke keuzes gemaakt zouden moeten worden om tot een oordeel te kunnen komen. In de meeste gevallen zal de politieke visie op overheidshandelen de doorslag geven waar de taak uiteindelijk thuishoort. In de overheidsvariant wordt uitgegaan van een optimaal gebruik van overheidsmiddelen. In de marktvariant wordt uitgegaan van het creëren van ruimte voor ondernemers ten behoeve van productontwikkeling. Deze redeneerlijn is hieronder schematisch weergegeven.

³⁹ Zoals we eerder in dit rapport aangaven, passen we het toetsingskader toe op die activiteiten van het KNMI die 'betwist' worden, dus waarvan nu of naar verwachting binnen een aantal jaren discussie tussen het KNMI en private partijen ontstaat over de vraag of dit tot het takenpakket van het KNMI zou moeten behoren.

Figuur 4.3 Toepassing toetsingskader op betwiste gebieden



Het toetsingskader richt zich in essentie op de vraag of het een publiek belang is dat (ook) de overheid deze taak uitvoert of niet. Wanneer wij tot de conclusie komen dat een taak bij de overheid hoort, betekent dit niet automatisch dat de markt deze activiteiten *niet zou mogen* ontplooiën. We hebben dat per situatie beoordeeld en toegelicht.

4.4 Algemeen weerbericht

Zoals we in paragraaf 3.2.2 hebben vastgesteld zijn er in het productsegment algemeen weerbericht vijf betwiste gebieden. Deze worden hierna besproken.

4.4.1 Opstellen en verspreiden algemeen weerbericht

Er zijn geen internationale verplichtingen die Nederland heeft om een weerbericht op te stellen of te verspreiden. Dat er weerberichten worden gemaakt wordt wel algemeen gezien als een algemeen belang. In deze paragrafen komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- waarschuwingen voor extreem weer;
- cell broadcasting als nieuwe techniek voor het verspreiden van waarschuwingen;
- het opstellen en verspreiden van een algemeen weerbericht onder normale weersomstandigheden.

Waarschuwingen voor extreem weer

Een bijzonder aspect van het algemeen weerbericht is de extreem weer situatie. Algemeen wordt erkend dat het een publiek belang is dat er één partij een weeralarm afgeeft en zonodig bevoegde instanties waarschuwt voor de gevolgen van hoog water (overweging 1 tot en met 3). De publieke taak kan in beginsel zowel gelegen zijn in het zelf voorzien in de uitvoering van een taak, als in het waarborgen dat marktpartijen over voldoende kwaliteit beschikken. In het model van concurrentie om de markt, zou dan een partij voor een bepaalde contractperiode de waarschuwingen voor extreem weer mogen afgeven. Dit zou voor het KNMI in deze situatie een certificerende rol in kunnen houden. Een aantal geïnterviewden acht een dergelijk scenario denkbaar. Daar wordt door anderen tegenover gesteld dat met de waarschuwingen voor extreem weer dermate grote maatschappelijke belangen zijn gemoeid dat de overheid dit in eigen handen zou moeten houden. De grote risico's die extreem weer met zich mee brengt vragen om structurele contacten en om permanente interventiebevoegdheden (overweging 4). Diverse overheidspartijen geven aan dat de maatschappelijke belangen op dit punt zo zwaar wegen dat zelfs het risico dat er andere dan maatschappelijke overwegingen een rol spelen bij het al dan niet afgeven van een alarm, vermeden moet worden. Ook door het risico dat er, vanwege contractuele belemmeringen, op cruciale momenten niet geleverd zou worden is het wenselijk deze partijen uit te sluiten. Extreem weer situaties nemen als gevolg van de klimaatverandering in aantal en belang toe. KPMG acht deze argumentatie valide en komt in de afweging tot de conclusie dat het waarschuwen voor extreem weer daarom het beste in handen is van de overheid. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er, met betrekking tot waarschuwingen voor extreem weer, een herenakkoord bestaat tussen het KNMI en de particuliere weerbureaus. De particuliere weerbureaus zullen geen eigen weeralarm opstellen en het door het KNMI uitgegeven weeralarm niet tegenspreken. Het is naar de mening van KPMG raadzaam ook vast te leggen dat deze taak *exclusief* aan de Rijksoverheid wordt toebedeeld, om een *single tone of voice* te waarborgen.⁴⁰

Eén vraag over extreem weer is hiermee nog niet beantwoord, namelijk of het KNMI, of juist een andere overheidsinstantie, de meest aangewezen partij is om een weeralarm naar buiten te brengen. Van belang hierbij is het onderscheid tussen het verstrekken van de informatie enerzijds en het optreden op basis hiervan anderzijds. Het is in dat kader de vraag of het KNMI of juist een andere overheidsinstantie dit zou moeten doen. Zoals in hoofdstuk 3 geconstateerd wordt er sinds november 2006 een gecombineerd weer- en verkeersalarm afgegeven door KNMI en Rijkswaterstaat. Ook van belang is dat indien deze overlegvorm niet tot heldere berichtgeving leidt het raadzaam is deze bevoegdheid bij één organisatieonderdeel van het Ministerie te beleggen om te besluiten of er een weer en/of verkeersalarm dient te komen. Vervolgens kan dat besluit zowel door Rijkswaterstaat als door het KNMI publiek worden gemaakt.

Cell broadcasting als nieuwe techniek

Een nieuwe techniek voor het verspreiden van informatie is cell broadcasting. Hierbij wordt met behulp van radiogolven tekstberichten naar mobiele telefoons in een bepaald gebied versturen.

⁴⁰ Vergelijk de NOAA National Weather Service (NWS) uit de VS, de "sole United States official voice for issuing warnings during life-threatening weather situations".

Hierdoor kan locatiespecifieke informatie worden verzonden, bijvoorbeeld voor weggebruikers rond een grote stad. De overheid kan dat (laten) doen naar *alle* mobiele telefoons in de buurt. Commerciële partijen kunnen vergelijkbare diensten ook aanbieden, door middel van een abonnement, waarbij alleen gebruikers die dat wensen een bericht ontvangen. Het gebruik van *cell broadcasting* voor extreem weer kan aldus op drie manieren vorm krijgen.

- 1 de overheid (Rijkswaterstaat) verstuurt zelf de berichten;
- 2 de overheid besteedt het versturen ervan uit aan een gecontracteerde partij, maar bepaalt zelf wanneer een bericht verstuurt dient te worden;
- 3 de overheid geeft alleen een weeralarm af, stelt informatie beschikbaar aan particuliere weerproviders. Deze kunnen hun abonnees informeren.

Cell broadcasting is een techniek om informatie te verstrekken die aanvullend werkt op andere methoden. Vanuit die gedachte is het goed denkbaar dat de overheid dit overlaat aan particuliere weerproviders. Het bereik is dan wel lager dan wanneer de overheid dit zelf doet. De techniek bevindt zich nog in een pilotfase. De vraag of de overheid dit middel in wil zetten in haar voorlichting bij crises, staat nog ter discussie. Mocht daar een bevestigend antwoord op komen, dan kan bij een verdere uitwerking gedacht worden aan een van deze drie scenario's.

Het opstellen en verspreiden van een algemeen weerbericht onder normale weersomstandigheden

Extreem weer is echter maar een klein deel van het algemeen weerbericht. De vraag is daarom gerechtvaardigd of het KNMI onder normale omstandigheden ook een weerbericht moet opstellen. Algemene weerberichten worden immers ook door marktpartijen verzorgd. Marktpartijen geven aan dat ze hier ook prima toe in staat zijn. Daar wordt tegen in gebracht dat het KNMI alleen in staat is alert te zijn in extreem weer situaties wanneer zij dagelijks routine opbouwt in het maken van verwachtingen (overweging 6). Zonder deze routine zou het risico te groot zijn dat de kwaliteit van de extreem weer berichten af zou nemen.

KPMG acht deze argumentatie valide. Wanneer het KNMI de waarschuwingen voor extreem weer verzorgt, dan is het noodzakelijk dat ze ook een dagelijkse verwachting opstelt.

In het verlengde hiervan wordt door verschillende partijen betoogd dat niet alleen het maken, maar ook het verspreiden van het algemeen weerbericht door het KNMI bijdraagt aan de kwaliteit van het KNMI-product. Op deze manier kan immers feedback worden gegeven op de kwaliteit van de dagelijkse verwachting. Daarbij komt nog een ander argument. Wanneer het KNMI over verwachtingsinformatie beschikt dan is het efficiënt om deze informatie vrij te geven. Er ontstaat een negatief neveneffect wanneer het publiek of anderen, gegeven de geldende regelgeving (tariefstructuur ECOMET en publieke taak KNMI voor extreem weer), dubbel moet betalen voor deze diensten (overweging 2 en 6). De marktpartijen kunnen hier, zoals gezegd, tegenover stellen dat zij in staat zijn zelf een algemeen weerbericht op te stellen en af te geven, wat juist is.

KPMG ziet een duidelijke verbondenheid tussen reguliere verwachtingen en extreem weer verwachtingen en komt daarom ook op dit punt tot de conclusie dat het vanuit een publiek belang geredeneerd goed verdedigbaar is dat het KNMI een algemeen weerbericht verspreidt.

4.4.2 Inhoud en presentatie algemeen weerbericht

Er zijn geen internationale verplichtingen voor Nederland ten aanzien van de inhoud en de presentatie van het algemeen weerbericht. Een analyse en oordeel over de inhoud van het algemeen weerbericht is slechts van belang wanneer we ervan uitgaan dat het maken van een algemeen weerbericht een taak is die door het KNMI ook in de toekomst zal worden uitgevoerd. Bij dit gebied gaat het om de vraag of het KNMI de kennis die het in huis heeft op het gebied van middellange termijn verwachtingen gratis mag doorgeven aan het publiek en weersgegevens in een bewerkte vorm (grafisch) mag doorgeven. Voor de extreem weer situaties is niet nodig om een 15 daagse verwachting af te geven. Dit geldt eveneens voor het maken van plaatjes (bijvoorbeeld geprognosticeerde radarbeelden).

Eén van de argumenten die gehanteerd wordt om het KNMI deze gegevens wel te laten verstrekken is het argument dat de belastingbetaler al heeft betaald voor het KNMI (overweging 2 en 6). Het KNMI beschikt over deze gegevens en kan deze in een aantal gevallen zonder veel extra inspanningen 'om niet' beschikbaar stellen. Daarbij komt dat de inspanningen die nodig zijn om dit te doen de afgelopen jaren zijn afgenomen, vanwege technologische ontwikkelingen.

Marktpartijen geven echter aan dat het hier gaat om producten met toegevoegde waarde, die zij zelf ook kunnen maken (overweging 2). Zowel het KNMI als particuliere weerbureau's hebben de afgelopen jaren laten zien in staat te zijn tot de ontwikkeling van nieuwe producten. Het KNMI ontwikkelde een verwachting over langere termijn, terwijl Meteoconsult een gladheidsmeldsysteem ontwikkelde om een nauwkeurige temperatuurverwachting voor het wegdek te maken. Cruciaal in de beoordeling van dit vraagstuk is de vraag of je de keuze maakt maximaal gebruik te maken van de mogelijkheden van publieke dienstverlening of juist ruimte wil overlaten aan de markt, die wellicht tot extra productontwikkeling op dit punt zal komen. De bestaande Wet op het KNMI biedt in deze onvoldoende helderheid. Aan de ene kant is er een wettelijke verplichting voor het KNMI om een algemeen weerbericht te maken. De inhoud hiervan ligt niet precies vast. Aan de andere kant is één van de doelen van de wet het stimuleren van de particuliere weermarkt. Deze twee elementen uit de wet staan op gespannen voet met elkaar, aangezien de weermarkt ook dit soort algemene weerberichten maakt.

Alles overziende komt KPMG tot de conclusie dat een keuze op dit gebied afhankelijk is van de oriëntatie op het vraagstuk markt en overheid. Wanneer conform de huidige doelstelling in de wet, veel waarde wordt gehecht aan ontwikkeling van de particuliere weermarkt, dan pleit dat voor een minimaal algemeen weerbericht, waarmee het KNMI in staat is voldoende routine te behouden om in geval van nood een weeralarm af te geven. Wanneer dit doel ondergeschikt wordt gevonden aan het benutten van de op het KNMI aanwezige kennis ten behoeve van het algemeen weerbericht, dan pleit dit voor een grotere vrijheid voor het KNMI voor het maken van het algemeen weerbericht. In die situatie kan het KNMI overigens even goed voor een bepaalde periode duidelijkheid verschaffen aan de markt over de producten die men in ontwikkeling heeft.

4.4.3 Verwachtingen voor het wegverkeer en de gladheidsbestrijding

Het KNMI geeft dagelijks weersverwachtingen af aan het Verkeerscentrum Nederland (VCNL). Dit wordt gedaan in het kader van zelfvoorziening, het KNMI brengt hiervoor geen kosten in rekening. Het VCNL is een onderdeel van Rijkswaterstaat, dat verantwoordelijk is voor de landelijke taken op het gebied van operationeel verkeersmanagement. Hiervan geven marktpartijen aan dat het niet nodig is dat de overheid deze taak zelf uitvoert.

Het verstrekken van gladheidsverwachtingen ten behoeve van het wegverkeer is eveneens een betwist gebied. Wegbeheerders hebben een zorgplicht voor de bestrijding van wintergladheid op de openbare weg. Op dit moment voorzien drie particuliere 'weerbureaus' wegbeheerders (bijna altijd overheden, waaronder Rijkswaterstaat) van (lokale) gladheidsinformatie. Rijkswaterstaat besteedt deze taak per dienstkring aan. Op grond van de Wet op het KNMI zou te verwachten zijn dat het KNMI deze taak zou uitvoeren, de Minister van V&W besliste in 1999 echter anders. Geïnterviewden geven aan dat dit in de praktijk adequaat blijkt te werken. Volgens de aanwijzing inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst is Rijkswaterstaat echter vrij om deze gegevens ook bij het KNMI te betrekken, al dan niet 'om niet'.

Het is de vraag of er een wezenlijk verschil bestaat tussen informatievoorziening aan overheden over gladheid en andere verkeersrelevante weerinformatie, extreem weer niet meegerekend. Er lijken geen goede argumenten te bestaan om een onderscheid tussen beiden te maken. Beide activiteiten kunnen daarom in één analyse worden behandeld.

Aan de ene kant hoeft er geen twijfel te bestaan over de vraag of de markt in staat is deze informatie te verzorgen (overweging 2). Anderzijds is hier sprake van synergie met het opstellen van de weerverwachtingen ten behoeve van het beoordelen of er sprake is van extreem weer. Splitsing van taken levert dan een zekere mate van maatschappelijke inefficiënties op (overweging 6). De maatschappelijke risico's die gladheid op de wegen met zich mee brengt vragen bovendien om structurele contacten en om een zekere mate van permanente interventiebevoegdheden (overweging 4).

Alles overziende komt KPMG tot de conclusie dat een keuze op dit gebied net als bij de inhoud en presentatie van het algemeen weerbericht afhankelijk is van de oriëntatie op markt- en overheid en de weging van de omvang van de risico's die gemoeid zijn met gladheidsbestrijding.

Het staat de Minister overigens vrij om het KNMI een kostendekkende vergoeding te laten vragen aan dienstonderdelen die tot het rijk behoren.⁴¹ Op deze manier heeft de Minister een mogelijkheid om de markt te stimuleren, maar ook om de relatie tussen de dienstverlening van het KNMI aan de overheid en de kostenstructuur van het KNMI meer transparant te maken.

⁴¹ KPMG beveelt het doorberekenen van kosten voor specifieke diensten overigens aan. Dit betekent dat een groter deel van de kosten van het KNMI wordt verbijzonderd naar specifieke diensten en producten. Daarmee wordt het agentschapmodel verder ingevuld en wordt de relatie tussen de producten/diensten van het KNMI en de bijbehorende kosten transparant.

4.4.4 Verwachtingsgegevens aan particuliere derden

In deze situatie wordt door bedrijven en andere particuliere organisaties een beroep op het KNMI gedaan om lokale verwachtingsgegevens te verstrekken. Nederland heeft geen internationale verplichtingen ten aanzien van het verstrekken van verwachtingsgegevens aan particulieren. De afgelopen jaren is het incidenteel voorgekomen dat het KNMI hier op in ging. Zij deed dit met als argument dat de veiligheid in het geding is, daarmee is het een algemeen belang, dat door het KNMI behartigd kan worden. De vraag is echter niet of het hier een algemeen belang betreft, maar of het een publiek belang betreft, dat wil zeggen of er redenen zijn om aan te nemen dat de markt niet in deze vraag kan voorzien (overweging 2). Deze zijn er volgens ons niet afdoende. Er zijn voldoende marktpartijen beschikbaar die dergelijke specifieke verwachtingen kunnen maken. Het argument van minimale extra inspanning (overweging 6) is hier ook minder sterk, omdat het een extra activiteit betreft die niet voortvloeit uit de reguliere bedrijfsvoering.

Dit leidt tot de conclusie dat dit activiteiten zijn die, voor zover gaat om activiteiten die particuliere weerbureaus in staat zijn uit te voeren, naar het oordeel van KPMG beter aan de markt overgelaten zouden kunnen worden.

4.4.5 Het leveren van historische gegevens aan derden

Het KNMI ontvangt per jaar tussen de 400 en 1000 aanvragen voor historische meteogegevens.⁴² De vragen gaan over specifieke weersomstandigheden op een specifiek moment, op een specifieke locatie, bijvoorbeeld het zicht op de A4 ter hoogte van Leiden op 31 december 2005.

Het overgrote deel van deze aanvragen komt van verzekeringsbedrijven en expertisebureaus. Daarnaast doen politie en justitie ook een beroep op het KNMI.

Tabel 4.1 Aantallen expertises per jaar (2006 tot en met oktober)

Aantallen expertises per jaar						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Wind	361	582	257	278	157	87
Neerslag	134	166	129	98	83	105

⁴² Het aantal expertises vertoont de afgelopen jaren een dalende trend. Hiervoor zijn drie waarschijnlijke verklaringen. Allereerst varieert het aantal aanvragen met de weersomstandigheden, hier kan dus een element van toeval in zitten. Daarnaast publiceert het KNMI steeds meer algemene weergegevens, bijvoorbeeld neerslag- en windkaartjes op Internet. Hierdoor zullen een aantal bedrijven genoeg nemen met de gegevens, zonder aanvullende expertise van het KNMI in te kopen. Daarnaast bieden ook particuliere weerbureau's deze dienst aan.

Bliksem	116	95	53	46	76	52
Algemeen weer	127	142	106	109	73	90
Expertise voor 1 specifiek element, bijvoorbeeld mist	17	16	21	17	22	12
Totaal	755	1001	566	548	411	346
* Aantallen tot en met oktober 2006 Bron: KNMI						

Wanneer een vraag binnenkomt wordt de database met meet- en verwachtingsgegevens geraadpleegd. Vervolgens wordt aan een expert gevraagd om voor de specifieke locatie een expertise op te stellen. Voor deze gegevens worden de kosten doorberekend, een windexpertise kost bijvoorbeeld € 47,-, een bliksemexpertise € 112,-.

Ook verschillende weerbureaus bieden deze dienst aan en hiermee doet zich de vraag voor of er redenen zijn om het KNMI deze diensten ook aan te laten bieden. Het beschikbaar zijn van historische meteorologische informatie kan als algemeen belang worden aangemerkt (overweging 1). Er zijn echter voldoende marktpartijen beschikbaar die over historische data beschikken en dergelijke specifieke expertises kunnen maken (overweging 2). Het efficiency argument (overweging 6) is hier ook minder van toepassing, omdat het een extra activiteit betreft die niet voortvloeit uit de reguliere bedrijfsvoering en waarvoor extra inspanningen geleverd moeten worden.

Dit leidt tot de conclusie dat deze, voorzover het dienstverlening aan particulieren betreft, activiteiten zijn die naar het oordeel van KPMG beter aan de markt overgelaten zouden kunnen worden. Verzoeken van het Rijk (waaronder Justitie) kunnen met een beroep op het argument zelfvoorziening worden gerechtvaardigd (overweging 6). Het staat de Minister overigens vrij om het KNMI een kostendekkende vergoeding te laten vragen aan dienstonderdelen die tot het rijk behoren.⁴³ Op deze manier heeft de Minister een mogelijkheid om de markt te stimuleren, maar ook om de relatie tussen de dienstverlening van het KNMI aan de overheid en de kostenstructuur van het KNMI meer transparant te maken. Voor de overige overheden is de kwestie na analyse onbeslist. Wanneer waarde wordt gehecht aan de doelstelling dat de private weermarkt gestimuleerd moet worden dan is ons advies dit aan de marktpartijen toe te bedelen, wanneer dit niet het geval is dan kan het KNMI dit blijven doen.

Mocht er bijvoorbeeld in juridische geschillen behoefte bestaan aan arbitrage (tussen voorspellingen van particuliere weerbureaus), dan is het KNMI de aangewezen partij deze rol op zich nemen.

⁴³ KPMG beveelt het doorberekenen van kosten voor specifieke diensten overigens aan. Dit betekent dat een groter deel van de kosten van het KNMI wordt verbijzonderd naar specifieke diensten en producten. Daarmee wordt het agentschapmodel verder ingevuld en wordt de relatie tussen de producten/diensten van het KNMI en de bijbehorende kosten transparant.

4.5 Luchtvaartmeteorologie

4.5.1 Het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen voor de burgerluchtvaart;

Met de uitvoering van luchtvaartmeteorologische diensten zijn brede publieke belangen gediend, zoals in het kader van veiligheid, economie en milieu. Er bestaat daarnaast een sterke relatie tussen de kwaliteit van de luchtvaartmeteorologische diensten en de verwerkingscapaciteit op de luchthaven. De impact van discontinuïteit is dan ook groot.

Vanuit internationale regelgeving zijn er geen beperkingen voor het maken van keuzes inzake behartiging van die belangen door de markt dan wel door de overheid. In principe is de keuze hiervoor derhalve vrij, mits de partijen aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen.

In de luchtvaartsector is er, als het gaat om de luchtvaartmeteorologische verwachtingen, behoefte aan één aanbieder of ook wel een 'single tone of voice'. Een situatie waarbij meerdere partijen actief zijn en verschillende verwachtingen af worden gegeven aan verschillende partijen, wordt als zeer onwenselijk beschouwd. Aan de situatie van een monopolie voor deze diensten, zoals deze nu door het KNMI wordt bekleed, zal daarmee bij het beleggen van deze taak bij de markt weinig verandering komen. Het introduceren van marktwerking is voor deze specifieke taak, waarbij er sterke behoefte is aan één aanbieder, dan ook aan beperkingen gebonden.

Marktwerking zou mogelijk kunnen worden geïntroduceerd via concessieverlening. Gegeven het belang van de continuïteit en kwaliteit van de luchtvaartmeteorologische diensten denken wij daarbij aan een periode van minimaal 5 à 10 jaren. Deze gedachte is mede ingegeven door de sterke verwevenheid van de luchtvaartmeteorologische diensten met de bedrijfsprocessen van de partijen die zich met de uitvoering en ontwikkeling van de internationale luchtvaartnavigatie bezig houden (zoals luchtverkeersleiding, luchtvaartmaatschappijen en vliegtuigbemanning) en de specialistische kennis, met name ook op locatie, die hiervoor benodigd is.

Wij gaan er in dit concessiemodel overigens nadrukkelijk vanuit dat gedurende de concessieperiode de markt zich zodanig heeft ontwikkeld dat na afloop van de concessie er serieuze (internationale) concurrenten met voldoende kennis zijn om effectief op de markt te kunnen concurreren. Een ongewenst neveneffect van dit model is namelijk het risico dat het huidige overheidsmonopolie van het KNMI aan het einde van de concessieperiode blijkt te zijn vervangen door een marktmonopolie. Al met al is ons oordeel dat er geen sprake is van een optimaal werkende markt voor de luchtvaartmeteorologische verwachtingen. Dit argument is echter niet doorslaggevend.

Doorslaggevend bij de afweging om marktwerking voor de luchtvaartmeteorologische verwachtingen te introduceren is wat ons betreft de inschatting van het risico op discontinuïteit, dat bijvoorbeeld op de momenten van een overgang naar een nieuwe dienstverlener aan de orde is. Er bestaat in deze een disproportionele verhouding tussen de efficiency winst die met betrekking tot de levering van de luchtvaartmeteorologische diensten eventueel zou kunnen worden behaald bij overgang naar een alternatieve aanbieder enerzijds en de brede publieke en

commerciële belangen die hieraan rechtstreeks zijn verbonden. De impact van discontinuïteit is met andere woorden zeer groot. De verschillende betrokken partijen verschillen van mening over de vraag hoe groot de kans is dat deze discontinuïteit zich zal voordoen.

Bij het maken van een keuze op het gebied van de luchtvaartmeteorologie zijn single tone of voice, de beschikbaarheid van marktpartijen, de inschatting van de kans op discontinuïteit, de mate van risicoacceptatie en het belang dat wordt gehecht aan het verder stimuleren van de weermarkt de belangrijkste overwegingen. Met name de laatste twee aspecten hebben een inherent politiek karakter.

Dat betekent dat de ultieme afweging altijd een politieke is. KPMG komt op basis van de aan haar ter beschikking gestelde informatie en bij een gebrek aan eenduidigheid bij partijen over de kans op discontinuïteit van de dienstverlening tot de inschatting dat de huidige situatie, waarbij het KNMI voorziet in de luchtvaartmeteorologische verwachtingen voor de burgerluchtvaart, ongewijzigd kan blijven.

4.5.2 Het ontwikkelen en leveren van specialistische producten voor de burgerluchtvaart ten behoeve van onder andere, veiligheid, efficiency en milieu

Er zijn geen internationale verplichtingen voor Nederland ten aanzien van de ontwikkeling en levering van specialistische producten voor de burgerluchtvaart. De specialistische producten die het KNMI levert ten behoeve van de luchtvaartsector, zoals een verbetering van de zichtverwachting en het voorspellen en voorkomen van blikseminslag, kunnen onder de noemer onderzoek voor derden worden gebracht. Anders dan bij de andere betwiste gebieden in de luchtvaartsector, kunnen ook particuliere weerbureaus hun diensten en producten aanbieden.

De Regeling⁴⁴, vergelijkbaar met de breder geldende Aanwijzingen⁴⁵, bepaalt in artikel 3 lid 1 dat het KNMI ten minste eenmaal in de vier jaren een onderzoeksprogramma moet vaststellen, waarin ingegaan wordt op de potentiële meerwaarde van dat onderzoek voor de publieke kennisinfrastructuur voor de meteorologie. Het onderzoek dat met publieke middelen in het kader van het jaarplan wordt uitgevoerd behoort niet tot de betwiste gebieden. Voor onderzoek ten behoeve van derden, waaronder de hiervoor beschreven specialistische producten vallen, gelden specifieke voorwaarden inzake marktconformiteit. Een en ander om te borgen dat het KNMI en marktpartijen onder vergelijkbare voorwaarden een aanbieding kunnen doen om voor dergelijk onderzoek in aanmerking te komen en om kruissubsidiëring met publieke gelden te voorkomen.

Wij komen tot de volgende beoordeling. Daar waar het onderzoeksactiviteiten voor derden betreft die een meerwaarde hebben voor de publieke kennisinfrastructuur voor de meteorologie zijn we op grond van ons toetsingskader van mening dat het KNMI dit type opdrachten moet kunnen doen. Daar waar dit niet het geval is, kan het KNMI dit beter aan de markt overlaten.

⁴⁴ Regeling beschikbaar algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en –raad.

⁴⁵ Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst.

4.5.3 Het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen rond booreilanden (helicopters).

Sinds 2005 worden specifieke gebiedsverwachtingen opgesteld voor het drukste deel van de Noordzee voor wat betreft helikopterverkeer. Dit wordt gedaan om de luchtvaartmeteorologische dienstverlening voor de Noordzee te verbeteren en daarmee de vliegveiligheid. In de RLMI 2006 is vastgelegd dat het KNMI deze gebiedsverwachting opstelt en afgeeft. De vliegveiligheid van helicopters boven de Noordzee kan als publiek belang worden aangemerkt.

Het opstellen en verspreiden van de luchtvaartmeteorologische verwachtingen rond booreilanden valt in principe onder hetzelfde juridische regime als de burgerluchtvaart. Dit betekent dat er vanuit internationale regelgeving geen beperkingen zijn voor het maken van keuzes inzake behartiging van die belangen door de markt dan wel door de overheid. Wel worden er vanuit internationale regelgeving kwaliteitseisen gesteld aan de dienstverleners voor luchtvaartmeteorologische verwachtingen.

Deze casus wijkt op een aantal inhoudelijke punten substantieel af van de eerder beschreven casus in de sector burgerluchtvaart:

- de belangen in het kader van veiligheid, efficiency en milieu die bij deze taak een rol spelen zijn vergelijkbaar met die in de burgerluchtvaart (zie paragraaf 4.5.1), maar hebben een minder groot 'publiek' belang. Het zwaartepunt ligt in deze sector meer op individuele, commerciële belangen. Illustratief hierbij is dat oliemaatschappijen tevens eigenaar zijn van de meteorologische infrastructuur op de booreilanden en over een eigen weerkamer beschikken;
- de impact van een eventuele discontinuïteit heeft minder maatschappelijke invloed en daarom een kleiner publiek belang. Het argument van discontinuïteit speelt hier dan ook een beperkte rol. Indien dit zich voordoet zullen bovendien, zoals in het vorige punt aangegeven, met name individuele commerciële belangen worden getroffen (in plaats van publieke belangen).

Naar de mening van KPMG zijn op grond van het toetsingskader de argumenten om de overheid (lees: KNMI) ook operationeel verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van deze taak minder doorslaggevend dan bij de burgerluchtvaart (paragraaf 4.5.1). De overheid kan op grond van deze analyse volstaan met de zorg dat er door private weerbureaus goede gebiedsverwachtingen worden opgesteld.

Alles overziend is onze beoordeling dan ook dat deze activiteit, toebehoort aan de markt. Het is wel een taak van de overheid om kwaliteitseisen te stellen aan de verleners van luchtvaartmeteorologische diensten en erop toe te zien dat deze geborgd blijven.

4.6 Maritiem

Verwachtingen havenautoriteiten

Zoals we in paragraaf 3.2.3 hebben vastgesteld zijn de verwachtingen voor de scheepvaart aan de Nederlandse havenautoriteiten in verband met het regelen van de toegang tot de grote havens Rotterdam en Amsterdam een betwist gebied.

Het KNMI levert verwachtingen voor wind, zicht en bijvoorbeeld buien aan de havenautoriteiten. De waarnemingsdata voor het opstellen van de verwachtingen voor de havenautoriteiten zijn niet alleen afkomstig van de Nederlandse waarnemingen vanuit de infrastructuur van het KNMI langs de Nederlandse wateren. De Nederlandse data vormen een onderdeel van een totale set aan wereldwijde data die in WMO verband worden uitgewisseld. Voor de informatie aan de havenautoriteiten wordt nog een zeer beperkt aantal waarnemingen vanuit de havens toegevoegd, zoals ten behoeve van een specifieke windverwachting bij bruggen ter voorkoming van botsingen. Deze totale set wordt ingevoerd in het HIRLAM model van het KNMI. De verwachtingen (modeluitvoer) worden vervolgens via een automatisch proces (een gesloten internet systeem) beschikbaar gesteld aan de havenautoriteiten. De 'extra' inspanning die het KNMI hiervoor moet leveren is beperkt.

Weercondities waarbij bijvoorbeeld slecht zicht of sterke wind optreedt, kunnen leiden tot botsingen in de omgeving van de haven van schepen onderling of van schepen met infrastructuur, zoals bruggen. Daarnaast zijn actuele kenmerken van golven, waaronder hoogtes, van belang specifiek voor een behouden vaart van zware schepen. Daarmee is sprake van een publiek belang in het kader van de veiligheid. Publieke belangen in het kader van efficiency en milieu ten aanzien van de meteorologische verwachtingen zijn overigens, in vergelijking met de luchthavens, bij havenautoriteiten nauwelijks aan de orde. De maritieme sector is hiervoor veel minder gevoelig.

Gelet op deze inhoudelijke toelichting zijn er twee argumenten doorslaggevend voor de beoordeling die te maken hebben met het belang van coördinatie c.q. verbondenheid van verschillende taken (overweging 4 en 6):

- het belang van directe interventie van de bevoegdheden wegens het publieke belang van veiligheid van de publieke infrastructuur (anders dan bij de booreilanden);
- analoog aan onze beoordeling inzake Algemeen Weer geldt ook hier dat taken in het kader van extreem weer, in dit geval de waarschuwingen voor de scheepvaart, door het KNMI uitgevoerd zouden moeten worden. Indien dit al mogelijk is, leidt het scheiden van reguliere verwachtingen en waarschuwingen voor de havenautoriteiten tot belangrijke inefficiënties.

Alles overziend is onze beoordeling dat deze taak toebehoort aan de overheid.

4.7 Klimaat

Zoals we in paragraaf 3.2.4 hebben vastgesteld zijn er in de productgroep klimaat twee betwiste gebieden. Het gaat hier om het aanleveren van toepassingen van klimaatscenario's voor specifieke doelgroepen en om regionalisatie van deze algemene scenario's. Er zijn geen internationale verplichtingen op dit punt.

Naar verwachting zal er meer vraag komen naar deze toepassingen. Ook wordt verwacht dat weerbureau's in staat zullen zijn de algemene scenario's verder uit te werken voor specifieke 'business to business' toepassingen. Het gaat bij deze 'business to business' toepassingen niet om een publiek belang (overweging 1). Dat betekent dat deze activiteiten naar het oordeel van KPMG aan de markt overgelaten zouden moeten worden.

Naar verwachting zullen ook *overheden* (bijvoorbeeld waterschappen, kustgemeenten) met vragen komen om de algemene klimaatscenario's toe te passen voor een specifieke regio. Hier is wel een maatschappelijk belang in het geding. Het is waarschijnlijk dat marktpartijen in staat zijn deze overheden op termijn te kunnen bedienen. Daar staan tegenover dat de klimaatscenario's nog een grote mate van onzekerheid kennen, terwijl de maatschappelijke gevolgen van klimaatverandering groot kunnen zijn. Een foutieve inschatting kan daarbij tot grote maatschappelijke consequenties leiden. De impact over de benodigde dijkhoogte is vanwege de investeringsomvang (en landelijke inpassing) bij dijkverhogingen zeer groot. (overweging 4 en 5). Alles overwegende is KPMG op grond van toepassing van het toetsingskader van oordeel dat het KNMI deze activiteit moet kunnen uitvoeren, vanzelfsprekend kunnen marktpartijen hun diensten ook aan deze overheden aanbieden.

4.8 Seismologie

Er zijn ons tijdens het onderzoek geen doorslaggevende argumenten bekend geworden waarom de taken op het gebied van seismologie rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid zouden moeten vallen en niet bij een onafhankelijk onderzoeksinstituut zouden kunnen worden belegd. Een keuze op dit punt dient te geschieden op andere gronden, zoals de kwaliteit van de instituten en de samenhang van taken. Beoordeling hiervan valt buiten de scope van het onderzoek.

4.9 Conclusies en aanbevelingen

Nu alle betwiste gebieden zijn geanalyseerd aan de hand van het toetsingskader, kan de balans worden opgemaakt. We geven hiermee antwoord op een deel van de zevende onderzoeksvraag. In de eerste plaats is het goed te beseffen dat vrijwel alle betwiste gebieden aan de kant van de verwachtingen zitten. Activiteiten die verband houden met infrastructuur en waarnemingen, modelontwikkeling en modeluitvoer, onderzoek, internationaal overleg en advies zijn niet of nauwelijks betwist. Van deze taken vindt men het verdedigbaar dat ze door het KNMI worden uitgevoerd. Van activiteiten zonder publiek belang vindt men het daarentegen voor de hand liggen dat ze door marktpartijen worden uitgevoerd. In de tweede plaats moet opgemerkt worden dat elk vraagstuk inzake markt en overheid in mindere of meerdere mate normatieve

aspecten heeft en daarmee een politieke dimensie heeft. De mate waarin dat het geval is verschilt wel van geval tot geval. We konden daarom in een aantal gevallen wel tot een advies komen en in een aantal andere gevallen niet.

In tabel 4.2 is een overzicht gegeven van de uitkomsten van de analyses die we in dit hoofdstuk hebben uitgevoerd. Per kolom hebben we aangegeven:

- de taken waarvan onze uitkomst is dat, op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie hier een taak voor het KNMI is weggelegd;
- de taken waarvan onze uitkomst is dat, op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie, hier geen taak voor het KNMI is weggelegd en derhalve ruimte geboden kan worden aan marktpartijen;
- de taken die na onze analyse onbeslist zijn. De keuze die hier gemaakt moet worden hangt af van de afweging tussen het belang dat wordt gehecht aan het stimuleren van de weermarkt in verhouding tot het belang dat wordt gehecht aan het benutten van de aanwezige kennis bij het KNMI en het (maximaal) ontsluiten daarvan voor het publiek.

Tabel 4. 2. Overzicht uitkomsten analyse betwiste gebieden

KNMI	Markt	Onbeslist na analyse (afhankelijk van weging doelstellingen wet)
Weer		
Opstellen en verspreiden algemeen weerbericht w.o. extreem weer		Inhoud en presentatie algemeen weerbericht
		Informatie tbv <i>publieke</i> weg- waterbeheerders (zowel gladheid als andere meteo), zowel RWS als decentrale overheden (geen extreem weer).
	Lokale verwachtingsgegevens aan derden (bedrijven, particuliere organisaties)	
Historische gegevens aan departementen (cf aanwijzing MP)	Historische gegevens aan derden (bedrijven, particuliere organisaties)	Historische gegevens aan andere overheden die niet onder de aanwijzing zelfvoorziening vallen
Burgerluchtvaart	Helicoptervluchten naar booreilanden	Ontwikkelen en leveren van specialistische producten voor de burgerluchtvaart
Maritiem		
Klimaat		
Regionalisatie van klimaatscenario's tbv rijk (cf aanwijzing MP)	'Business to business' toepassingen van klimaatscenario's	Regionalisatie of andere toepassingen van klimaatscenario's tbv andere overheden die niet onder de aanwijzing zelfvoorziening vallen

Op basis van onze analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de afbakening van taken van het KNMI:

- 1 allereerst is duidelijk dat er op het punt van dataverzameling, infrastructuur, onderzoek en advisering nauwelijks discussiepunten liggen. De focus van de discussie ligt rond het maken van verwachtingen;

- 2 het is wenselijk dat de overheid exclusief verantwoordelijk is voor het afgeven van waarschuwingen voor extreem weer. Vanuit deze verantwoordelijkheid is het eveneens wenselijk dat het KNMI voldoende routine heeft met het maken van weersverwachtingen. Dit betekent dat het wenselijk is dat KNMI in elk geval dagelijks een algemeen weerbericht opstelt. De inhoud daarvan moet in elk geval genoeg zijn met het oog op het kunnen geven van extreem weer waarschuwingen;
- 3 aan de meteorologie voor de burgerluchtvaart zijn grote maatschappelijke belangen verbonden, zowel op het gebied van de economie als op het gebied van de externe veiligheid. Bij het maken van een keuze op het gebied van de luchtvaartmeteorologie zijn single tone of voice, de beschikbaarheid van marktpartijen, de inschatting van de kans op discontinuïteit in de dienstverlening, de mate van risicoacceptatie en de het belang dat wordt gehecht aan het verder stimuleren van de weermarkt de belangrijkste overwegingen. Met name de laatste twee aspecten hebben een inherent politiek karakter. Dat betekent dat de ultieme afweging altijd een politieke is. KPMG komt op basis van de aan haar ter beschikking gestelde informatie en bij een gebrek aan eenduidigheid bij partijen over de kans op discontinuïteit van de dienstverlening tot de inschatting dat de huidige situatie, waarbij het KNMI voorziet in de luchtvaartmeteorologische verwachtingen voor de burgerluchtvaart, ongewijzigd kan blijven. Bij de keuze omtrent de luchtvaartmeteorologie ten behoeve van helicoptervluchten naar booreilanden op de Noordzee spelen dezelfde aspecten een rol in de discussie. KPMG komt hier op basis van haar analyse echter tot een andere beoordeling, namelijk dat de markt de mogelijkheid zou moeten krijgen deze 'off shore' sector te bedienen. Doorslaggevende argumenten hierbij zijn dat het publieke belang geringer is en dat de economische gevolgen van eventuele discontinuïteit in de dienstverlening beduidend kleiner zijn;
- 4 het KNMI zou zich geheel moeten onthouden van het afgeven van specifieke verwachtingen aan niet-overheidspartijen, met uitzondering van weerproviders. Dit geldt naast de begeleiding van helicoptervluchten naar boorplatforms ook, voor vragen van de markt op het gebied van klimaat en voor het maken van lokale verwachtingen voor particuliere organisaties, ondernemingen en individuen;
- 5 de rijksoverheid mag het KNMI inschakelen voor dienstverlening, zoals verwachtingen ten behoeve van gladheidbestrijding, regionalisatie van weersverwachtingen en klimaat-scenario's en het verschaffen van historische meteogegevens. Het is aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat om te bepalen of het KNMI hier een vergoeding voor dient te ontvangen of niet. Wij bevelen dit op grond van verhoging van de transparantie van de relatie tussen de dienstverlening van het KNMI en haar kosten, overigens aan. Hierdoor wordt meer invulling gegeven aan het agentschapmodel.

Naast deze uitkomsten is er nog een categorie uitkomsten die we als onbeslist hebben benoemd. Samengevat gaat het om drie typen vraagstukken:

- de reikwijdte van het algemeen weerbericht;
- specifieke dienstverlening aan lagere overheden;
- ontwikkelen van specialistische producten voor de luchtvaart.

Bij deze gebieden gaat het steeds om de vraag in welke mate het KNMI diensten mag aanbieden. Op basis van ons toetsingskader konden we niet tot een advies op dit punt komen. De argumenten voor uitvoering door het KNMI dan wel door de markt zijn beide aanwezig en houden elkaar bij deze vraagstukken min of meer in evenwicht. De keuze die hier gemaakt moet worden hangt af van de afweging tussen het belang dat wordt gehecht aan het stimuleren van de weermarkt in verhouding tot het belang dat wordt gehecht aan het benutten van de aanwezige kennis bij het KNMI en het (maximaal) ontsluiten daarvan voor het publiek.

5 Evaluatie van de wet als beleidsinstrument

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we ten eerste de overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor een wet als instrument om de beleidskeuzes van het KNMI te verwezenlijken. Voorts beoordelen we de tekst van de regelingen en de wettekst op actualiteit en bepalen we de mate waarin voor de verwezenlijking van de beleidskeuze de Wet op het KNMI het meest geëigende instrument is. Ten slotte wordt er vooruitgekeken of de Wet op het KNMI met de onderliggende regelingen ook voor de toekomst het meest geëigende instrument is om te zorgen dat het KNMI (duurzaam) in zijn publieke taak voorziet.

5.2 Overwegingen die hebben geleid tot de keuze van de wet als instrument

Agentschap

De taken van het KNMI zijn vastgelegd in een wet. Het KNMI is een agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nederland kent een aantal agentschappen, maar niet aan elk agentschap ligt een wet ten grondslag. Dit is slechts het geval bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het KNMI. Voor de overige agentschappen geldt veelal dat er een instellingsbesluit Baten- Lastendienst aan ten grondslag ligt.⁴⁶ Het vastleggen van de taken van het KNMI in de Wet op het KNMI is een bewuste keuze geweest.

Keuze voor de wet als instrument

Zoals in de Memorie van Toelichting bij de Wet op het KNMI is uiteengezet, werd het om een aantal redenen wenselijk geacht om de publieke taken van het KNMI in een wet vast te leggen.⁴⁷

- de taken van het KNMI zijn gericht op de veiligheid van de Nederlandse samenleving, voorzover die wordt bepaald door meteorologische omstandigheden. De zorg voor de veiligheid van de Nederlandse samenleving is bij uitstek een taak van de overheid. Om deze taak te kunnen verrichten houdt het KNMI de noodzakelijke infrastructuur in stand. Dit betreft een infrastructuur die zodanig kostbaar is, dat deze activiteit economisch gezien niet te exploiteren is door de commerciële weermarkt als marktactiviteit. Tegen deze achtergrond zijn de taken van het KNMI als publieke taken aan te merken;
- met name buiten de overheid bleek, na het onderbrengen van de commerciële taken van het KNMI in een besloten vennootschap, behoefte te bestaan aan een verdere afbakening van de markt. Dit zou mogelijk een stimulerend effect hebben op de ontwikkeling van de particuliere weermarkt;

⁴⁶ Dit geldt bijvoorbeeld voor Rijkswaterstaat, de Dienst Landelijk gebied, SenterNovem, het Nederlands Forensisch Instituut, de Voedsel en Waren Autoriteit en het Agentschap Telecom.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27623, nr. 3.

- voor die activiteiten die het KNMI nog wel in concurrentie mocht doen, was het, in gevolge de ‘Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst’, noodzakelijk dat het verrichten van deze activiteiten werd opgedragen bij of krachtens de wet;
- voorts kan een overheidsorganisatie, gelet op zijn activiteiten, vanuit het Europese recht worden aangemerkt als ‘onderneming’. Activiteiten gericht op behartiging van het openbaar belang worden echter niet beschouwd als ondernemingsactiviteit waarop de Europeesrechtelijke mededingingsbepalingen onverkort van toepassing zijn. Door in de wet taken vast te leggen die voortvloeien uit de zorg van de overheid voor een bepaald deel van de veiligheid van de Nederlandse samenleving, heeft de Nederlandse wetgever duidelijk gemaakt dat het wat haar betreft om een dergelijk openbaar belang gaat. Het KNMI valt, voor wat betreft de uitvoering van zijn wettelijke taken, dan ook niet onder het (Europese) Mededingingsrecht;
- voor wat betreft de luchtvaartmeteorologische inlichtingen heeft de Tweede Kamer besloten de taken, voortvloeiende uit het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart op te dragen aan het KNMI en deze taken wettelijk te verankeren.⁴⁸

Naast deze in de Memorie van Toelichting genoemde argumenten werd tevens het feit dat een wet, die door het parlement wordt aangenomen, de gestelde grens tussen de publieke en private taken legitimeert doorslaggevend geacht om voor een wet te kiezen. Het vaststellen van het publieke belang is immers een politieke keuze.

Ministeriële regelingen

Omdat de Wet op het KNMI beknopt is gebleven, moesten de taken verder worden uitgewerkt in lagere regelgeving. Hiervoor is de keuze gevallen op een ministeriële regeling. Deze is flexibel en kan relatief eenvoudig en snel worden aangepast. Er zijn twee ministeriële regelingen tot stand gekomen:

- de Regeling beschikbaarheid algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en –raad;⁴⁹
- de Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006.⁵⁰

⁴⁸ Kamerstukken II 1997/98, 23673 en 25856 nr. 8.

⁴⁹ Staatscourant 3 juli 2002, nr. 124 / pag. 17.

⁵⁰ Staatscourant 19 januari 2006, nr. 14 / pag. 11.

5.3 Sturingsvisie in het perspectief van de Andere Overheid

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in het kader van het programma “de Andere Overheid” een sturingsvisie ontwikkeld. Hierin staan de volgende uitgangspunten:

Op het niveau van de sturingsinstrumenten

- V&W zet voor het bereiken van beleidsdoelen de ter beschikking staande communicatieve, financiële en juridische sturingsinstrumenten zodanig in, dat aan burgers, bedrijven en andere overheden zo min mogelijk beperkingen en lasten worden opgelegd, terwijl tevens de bestuurslasten voor de overheid aanvaardbaar zijn;
- V&W maakt alleen gebruik van instrumenten waarvan de uitvoerbaarheid voldoende vaststaat.

Op het niveau van wet- en regelgeving

- V&W past als de noodzaak van regulering vast is komen te staan de vorm toe met de lichtste regeldruk;
- V&W houdt de regelgeving overzichtelijk;
- V&W maakt zo mogelijk gebruik van open normen, zorgplichten en doelvoorschriften om burgers en bedrijven meer ruimte te bieden eigen oplossingen te kiezen en verantwoordelijkheid te nemen;
- V&W biedt zo nodig in aanvulling op open normen beleidsregels als service, niet als pseudo-regelgeving;
- V&W regelt zodanig, dat flexibel kan worden gereageerd op gewijzigde omstandigheden.

Met deze uitgangspunten moet rekening worden gehouden bij het vormgeven van eventuele aanpassingen in de regelgeving.

5.4 Evaluatie van de wet als instrument

De wet als instrument

Uit de interviews kwam naar voren dat partijen over het algemeen te spreken zijn over de wet als instrument. De wet biedt duidelijkheid en houvast in de scheiding tussen de publieke en private taken. Toch klinkt er ook kritiek. Zo zou de wet een compromiskarakter hebben en een duidelijke scheidslijn tussen de publieke en private taken ontberen. De wet wordt ook als star ervaren, de wet is moeilijk aan te passen aan voortschrijdend inzicht of (technologische) ontwikkelingen.

De analyse uit de vorige hoofdstukken leidt tot de conclusie dat er sprake is van een dynamische en veranderende omgeving waarbinnen het KNMI opereert. De taken van het KNMI zijn echter vastgelegd in een wet, een vaste structuur die moeilijk te wijzigen is. Dit hoeft nog geen probleem op te leveren. Nu echter de invulling van de taak betreffende het algemeen weerbericht ook in de wet is vastgelegd, en daarmee deel is gaan uitmaken van die vaste structuur, is de invulling van de taken moeilijk aan te passen aan de dynamische omgeving. De steeds wijzigende omgeving van het KNMI vraagt naar onze mening om een structuur op hoofdlijnen, die eenvoudiger bij te stellen is.

Aan de overige taken is (zoals hiervoor is beschreven) invulling gegeven door middel van twee ministeriële regelingen die relatief eenvoudig en snel aan te passen zijn. Met uitzondering van de (Regeling) luchtvaartmeteorologische inlichtingen, zijn de taken in de regeling echter niet aangepast, waardoor de beschikbare flexibiliteit niet is benut.

De wettekst

Uit de gevoerde interviews kwam naar voren dat de tekst van de wet en de regelingen op een aantal punten tekort schiet. Een aantal definities is niet duidelijk. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat er onder 'kanaal' moet worden verstaan (zie ook hoofdstuk 3). Verder is een aantal definities uit de wet en de onderliggende regelingen achterhaald door de technologische ontwikkelingen. Het feit dat er over één kanaal wordt gesproken is niet toe te passen op het medium Internet. Ook is het doorleveren niet op één lijn te stellen met nieuwe technieken die hiervoor op Internet kunnen worden toegepast.

Voor wat betreft de wet bestaat er volgens een aantal geïnterviewden een asymmetrie tussen de beschrijving van taken op het gebied van het weer en op het gebied van het klimaat en de seismologie. De rol van het KNMI als kennisinstituut op het gebied van het klimaat zou bijvoorbeeld in de wet geborgd moeten worden. Tevens zouden de rol van de programmaraad en de rol van het KNMI in de Technische Commissie Bodembeweging in de wet of in de onderliggende regeling vastgelegd moeten worden.

Nadere bestudering Wettekst en Regelingen

Een nadere bestudering van de Wettekst en de tekst van de Regelingen leidt tot de volgende conclusies:

- er is sprake van een grote asymmetrie tussen de gedetailleerde taakomschrijving op het gebied van het weer, zoals uitgewerkt in artikel 5 over het Algemeen weerbericht, tegenover de summier taakomschrijving op andere geofysische terreinen;
- de wet is grotendeels procedureel van aard. Slechts voor wat betreft het Algemeen weerbericht worden er zeer gedetailleerde inhoudelijke normen gesteld, die, gegeven de voortschrijdende ontwikkelingen, onduidelijkheid creëren en aanpassing behoeven;

- artikel 14 van de Regeling bevat een nadere specificatie van artikel 5, lid 2, sub e van de Wet op het KNMI. Daarbij gaat het om de weersverwachting op de middellange termijn. Deze middellange termijn is echter niet gedefinieerd. Dit levert problemen op nu het KNMI in staat is, met behulp van het ECMWF-model, over een steeds langere termijn voorspellingen te doen;
- artikel 23 van de Regeling spreekt over de doorlevering van gegevens. Niet duidelijk is of nieuwe technieken die hiervoor op Internet kunnen worden toegepast ook vallen onder het doorleveren van gegevens. Dit leidt tot onduidelijkheid in de markt over de mogelijkheden die de licenties aan de betrokken partijen geven;
- artikel 24 van de Regeling spreekt over het openbaar maken van KNMI-gegevens via één of meer kanalen. Het begrip kanaal is niet verder gedefinieerd. Onduidelijk is of ook het Internet hieronder valt. Dit leidt tot onduidelijkheid in de markt over de bevoegdheden die de licenties aan de betrokken partijen geven;
- artikel 24 van Regeling geeft aan dat particuliere weerbureaus het recht hebben producten en diensten met toegevoegde waarde te leveren. Door de snelle technologische vooruitgang van de afgelopen jaren is het begrip toegevoegde waarde aan verandering onderhevig. Zo is de afgelopen jaren het maken van een grafische weergave van verwachtingen sterk vereenvoudigd. Tevens lijkt de term toegevoegde waarde, in combinatie met de licenties voor weerbureaus, te impliceren dat het KNMI geen producten met toegevoegde waarde openbaar zou mogen maken. Deze term creëert dus onduidelijkheid.

De regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006 bevat een implementatie van annex 3 van het ICAO-verdrag. In november 2004 is een wijziging van deze Annex 3 van kracht geworden. Hierdoor was de wijziging van de regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen nodig. De systematiek van deze regeling is, in het kader van het rijksbrede project 'Beter geregeld', tegen het licht gehouden.⁵¹ Deze regeling is op 19 januari 2006 in de Staatscourant gepubliceerd en derhalve nog up-to-date.

5.5 Aanbevelingen

We bevelen aan het publiek belang en de taken (op hoofdlijnen) van het KNMI in de Wet op het KNMI vast te blijven leggen. De inhoudelijke uitwerking van deze taken zou echter naar ons oordeel, anders dan in de huidige vorm, enkel moeten worden vastgelegd in lagere regelgeving, te weten een ministeriële regeling. Een ministeriële regeling is een vorm van lagere regelgeving die in principe eenvoudig aan te passen is. Dat is ook één van de redenen geweest om bij het tot stand komen van de Wet op het KNMI de taken van het KNMI in een ministeriële regeling verder uit te werken. Deze regeling is de afgelopen vijf jaar echter nooit aangepast, terwijl de veranderende omstandigheden daar wel om vroegen. Om te komen tot een structuur waarbij beter wordt ingespeeld op de veranderende omgeving waarbinnen het KNMI opereert dient deze regeling aangepast te worden aan de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar. Voorts dient er

⁵¹ Staatscourant 19 januari 2006, nr. 14, pag 11.

in de toekomst periodiek te worden beoordeeld of de regeling inhoudelijke aangepast moet worden naar aanleiding van gewijzigde omstandigheden. Bij deze periodieke evaluatie kan ook een rol zijn weggelegd voor marktpartijen.

Het KNMI behartigt een aantal onbetwiste publieke belangen. Omdat het definiëren van publieke belangen een politieke keuze blijft is het voor de legitimering van deze belangen goed als het doel van het KNMI en een beschrijving van de taken op hoofdlijnen bij wet gebeurt, zodat het parlement daarin een rol heeft. De keuze of het KNMI ook (een aantal) producten en diensten moet aanbieden op markten die niet onder zelfvoorziening vallen is eveneens een politieke keuze. Ook dit moet op hoofdlijnen dus in de wet blijvend worden vastgelegd.

De concrete invulling van deze taken dient echter zoveel mogelijk op een lager niveau plaats te vinden, om zo recht te doen aan de periodieke wijzigingen die zich in de taken zullen voordoen als gevolg van de ontwikkeling der techniek. In de visie van KPMG is er voor artikel 5 uit de huidige Wet op het KNMI, waarin een nadere invulling wordt gegeven aan het algemeen weerbericht, dan ook geen plek meer in een wettelijke regeling. Door in de Wet op het KNMI slechts het doel en de eventuele taken op hoofdlijnen op te dragen en deze niet sterk inhoudelijk in te vullen zal tevens de asymmetrie uit de huidige wet deels worden opgeheven. Om de asymmetrie in het geheel op te heffen dienen de eventuele publieke taken op andere geografische gebieden beter benoemd te worden. Ook de taken die het KNMI voor andere overheden en marktpartijen uitvoert dienen in de regeling zodanig te worden gespecificeerd, dat is voldaan aan aanwijzing 4 van de Aanwijzingen om dergelijke taken bij of krachtens de wet op te dragen.

Basis voor de afbakening van de taken van het KNMI is daarbij een analyse van de taken van het KNMI op basis van een toetsing aan de noodzaak tot het uitvoeren van de publieke taken. Naar onze mening kan het hier in deze evaluatie gehanteerde toetsingskader hiervoor een handvat bieden. Ook na toepassing van dit toetsingskader is er een aantal gebieden waarbij de argumenten voor markt en overheid elkaar min of meer in evenwicht houden. Daarvoor is het nodig de afweging te maken welke aspecten van meer belang worden geacht:

- het stimuleren van de private markt (in relatie tot de doorberekende kosten voor de data) óf;
- het maximaal vergroten van de effectiviteit en efficiency van het KNMI door het ter beschikking stellen van haar data en voorspellingen.

We bevelen daarbij aan om, indien wordt gekozen voor een grotere mate van concurrentie tussen het KNMI en de weerproviders inzake dienstverlening aan overheden, de bestaande kostprijnsprincipes toe te passen die al in de 'Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst' zijn uitgewerkt. Deze principes zijn ook te hanteren voor dienstverlening aan dienstonderdelen binnen het rijk.

Daarnaast bevelen we de volgende aanpassingen aan:

- *schrappen van artikel 5 van de Wet op het KNMI.* Zoals uit de vorige alinea's blijkt, vraagt de steeds wijzigende omgeving van het KNMI om een structuur op hoofdlijnen, die eenvoudiger bij te stellen is. Derhalve is er, naar de mening van KPMG, geen plaats meer voor artikel 5 van de Wet op het KNMI, waarin nauwkeurig is vastgelegd welke elementen het algemeen weerbericht dient te bevatten;
- *actualiseer de Regeling.* Zoals beschreven bevat de Regeling enkele onduidelijkheden. We adviseren deze aan te passen;
- *het opnemen van de Exclusiviteit van het Weeralarm in de Regeling.* Wij komen in hoofdstuk 4 tot de conclusie dat op basis van het toetsingskader extreem weer het beste in handen is van de overheid en dat er met betrekking tot waarschuwingen voor extreme weersituaties met één mond gesproken moet worden. Op het moment dat extreem weer in de handen van het KNMI wordt gelegd,⁵² dient dit ook *exclusief* tot taak van het KNMI te worden gemaakt en te worden vastgelegd;
- *formaliseren rol Programmaraad.* Op dit moment is slechts de rol van de KNMI-raad, ter bewaking van het wetenschappelijk niveau van het KNMI, formeel vastgelegd. De rol van de Programmaraad is niet formeel vastgelegd in de huidige regelgeving. KPMG pleit ervoor om helderheid te scheppen over de rol en de functie van dit orgaan en dit bij aanpassing van de regelgeving, alsnog te doen.

Tenslotte zijn naar onze mening nog de volgende twee instrumenten van belang:

- *transparantie.* Het moet voor de marktpartijen duidelijk zijn wat het KNMI doet en welke ruimte er voor de marktpartijen overblijft. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door een periodieke publicatie van de productportefeuille van het KNMI, naar voorbeeld van de reeds door het KNMI op de website gepubliceerde catalogus van basisgegevens;
- *klachtenregeling.* Het KNMI kent op dit moment geen klachtenregeling. Andere agentschappen, zoals SenterNovem, beschikken over een klachtenreglement.⁵³ Het moet voor marktpartijen helder zijn in welke gevallen en op welke wijze zij bij het KNMI een klacht kunnen indienen over activiteiten van het KNMI (of het ontbreken daarvan) en hoe deze wordt behandeld. Daarin dient te worden beschreven in welke gevallen partijen bij het KNMI terecht kunnen en in welke gevallen zij terecht kunnen bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

⁵² Daar waar het uitgeven van deze waarschuwing niet bij het KNMI, maar bij een ministerie wordt belegd, dient dit uiteraard ook te worden vastgelegd, maar dan niet in de Wet op het KNMI.

⁵³ SenterNovem heeft dit reglement ook op de website staan. Behandeling van de klachten kan zowel door een interne commissie als door een externe commissie plaatsvinden. Zo heeft de klachtregeling van de Algemene Rekenkamer als uitgangspunt dat de klacht door een externe commissie wordt behandeld.

Tenslotte bevelen we aan de licentiestructuur zoals deze in ECOMET-verband bestaat voor het doorleveren van meteorologische data te heroverwegen. Daarbij dienen de voor- en nadelen van de bestaande structuur c.q. marktordening afgewogen te worden tegen twee alternatieven: het in grotere mate doorberekenen van kosten aan licentiehouders (volgens principe 'de gebruiker betaalt') en een vrije datapolitiek.

A Begeleidingscommissie

- Peter Heij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, (opdrachtgever);
- Jan Carel Jonker, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HDJZ (procesbegeleider);
- Bob Oeloff, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGTL;
- Maarten Brock, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DAB;
- Martijn Korporaal, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, FMC;
- Piet de Wildt, KNMI.

B Overzicht van taken en activiteiten KNMI

In de tabel zijn de betwiste gebieden gearceerd:

Weer

Hoofdtak	Nadere specificering	
Waarnemingen	Eigenaar nationale meteorologische waarneeminfrastructuur	
	Onderhoud nationale meteorologische waarneeminfrastructuur	
	Inwinnen, archiveren en valideren van waarnemingen	
	integratie en coördinatie internationale waarnemingen	
	Ontvangen en doorgeven van waarnemingen van en aan ECMWF, WMO en andere internationale gremia	
	Bijdragen aan validatie, calibratie en verwerken van satellietgegevens	
	Beschikbaar maken, houden en stellen van weerswaarnemingen aan derden (profit en non-profit organisaties).	
	Beschikbaar maken, houden en stellen van weerswaarnemingen tbv de civiele kustverdediging (SVSD, DCC e.a.),	
	Modeluitvoer	R&D ten behoeve van weervoorspellings (computer)model
		In- en doorvoer van waarnemingen in het model
Leveren van uitvoergegevens aan internationale meteorologische organisaties, zusterorganisaties		
	Leveren van uitvoergegevens aan overheid en publieke instanties (zelfvoorziening Rijksoverheid)	
	Opstellen en maken van verwachtingen voor Defensie om 'out of area' operaties te ondersteunen (Uruzgan)	

Adviezen	Het geven van advies aan de Minister inzake de meteorologie.
	Advisering bij calamiteiten aan publieke diensten en crisiscentra
Onderzoek	Fundamenteel meteorologisch onderzoek (kennis van de meteorologie zelf, 'het systeem')
	Toegepast meteorologisch onderzoek (gericht op het beter voorspellen van meteoverschijnselen om hiermee verwachtingen te verbeteren)
Internationaal overleg	Vertegenwoordiging van Nederland in WMO, ECOMET, EUMETSAT, EUMETNET en ECMWF en uitvoeren van taken die hieruit voortkomen. Inwinning en uitwisseling van data vindt plaats onder internationale afspraken; het onderzoek is ingebed in internationale samenwerkingsverbanden.

Klimaat

Hoofdtak	Nadere specificering
Waarnemingen	Samenstellen, valideren, assimileren en verspreiden van satellietwaarnemingen van atmosferische sporengassen, wolken en aerosolen ten behoeve van monitoring van het klimaat en de luchtkwaliteit, de ontwikkeling van klimaatmodellen en verwachtingen van de luchtkwaliteit.
	Realisatie, consolidatie en verbetering van lange-terminj grondwaarnemingen.
	Bijdrage aan de monitoring van de oceaan.
	Implementatie en onderhoud van het nationale archief voor klimaatwaarnemingen.
	Samenstellen van instrumentele waarnemingsreeksen voor het Nederlandse klimaat en reeksen waarvoor het KNMI internationale verantwoordelijkheid heeft.
Verwachtingen	Ontwikkeling van algemene klimaatscenario's.

	Ontwikkelen van scenario's van de atmosfeersamenstelling.
	Maand- en seizoensverwachtingen.
	Projecties van zeespiegelstijging.
	Het maken van regionale klimaatverwachtingen voor Nederland en Europa.
	Het ontwikkelen en toepassen van downscalingstechnieken, gebruik makend van output van regionale klimaatmodellen en waarnemingen.
Adviezen	Adviezen aan nationale en Europese politici en beleidsmakers ten behoeve van veiligheid, economie en duurzaam milieu.
	Adviezen aan de industrie en de samenleving, in relatie tot klimaatverandering, ten behoeve van veiligheid, economie en duurzaam milieu.
	Vergroting van de toegankelijkheid, voornamelijk via Internet, van klimaatscenario's voor specifieke doelgroepen.
Onderzoek	Constructie van een state-of-the art globaal gekoppeld atmosfeer-oceaanmodel (EC-EARTH), te gebruiken voor multi-decadale klimaatsimulaties
	Analyse van de atmosfeersamenstelling, ten behoeve van het begrijpen van veranderingen in atmosfeersamenstelling, chemie-klimaat koppeling en wereldwijde en regionale luchtvervuiling.
	Bijdragen aan de behoeftestelling van nieuwe satellietmissies ten behoeve van de monitoring van fysische en chemische klimaatparameters.
	Samenstellen van een klimatologie van het weer nabij de grond in Nederland, en daarnaast van de wind boven de Noordzee.
	Constructie van tijdreeksen voor het huidige klimaat, bijvoorbeeld met behulp van resampling technieken, onder meer ten behoeve van het watermanagement in Nederland.
	Het bepalen van de mechanismen en risico's van snelle klimaatverandering in de toekomst.
	Grootschalige processen van de algemene circulatie van de atmosfeer en oceanen, en naar terugkoppelingen in het klimaatsysteem.
	Een verbeterde beschrijving en begrip van de meest relevante natuurkundige processen van de lokale energie- en vochtbalans.
	Kwantificering van het indirecte aerosoleffect.

Internationaal overleg	<p>Het klimaatonderzoek vindt voor een groot deel plaats in internationale onderzoeksverbanden. Hierbij wordt het onderzoek afgestemd op de plannen en behoeften zoals geformuleerd, onder anderen, door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) • Climate Monitoring and the Global Climate Observing System (GCOS) • World Climate Research Programme (WCRP) • International Geosphere Biosphere Programme (IGBP)
------------------------	--

Seismologie

Hoofdtak	Uitwerking
Waarnemingen	Eigenaar nationale infrastructuur seismologie
	Onderhoud nationale infrastructuur seismologie
	Verzamelen en analyseren van eigen (real-time) waarnemingen op het gebied van seismologie en infrageluid.
	Uitwisselen van waarnemingen met internationale data centra
	Beschikbaar maken van data via het ORFEUS Data Centrum; het Europese centrum voor de brede-band seismologie (Gehuisvest bij het KNMI, gemanaged en operationeel gemaakt door o.a. KNMI medewerkers). De focus is op snelle, real-time data leveranties en het Virtual European Broadband Seismograph Network (VEBSN)
	Fungeren als Nederlands Data Centrum voor de Comprehensive Test Ban Treaty Organisation (CTBTO).
Modeluitvoer	Ontwikkelen van modellen voor een accurate locatie van aardbevingen
	Leveren van uitvoergegevens aan internationale data centra en relevante instituten in aangrenzende landen (België, Duitsland, Engeland, Denemarken, Noorwegen)
Verwachtingen	
Adviezen	Snelle informatie voorziening aan publiek in geval van seismische events
	Adequate verspreiding van kennis omtrent aardbevingsrisico en veiligheid
	Support aan het ministerie van buitenlandse zaken i.v.m. het CTBT
Onderzoek	Onderzoek naar het risico van aardbevingen in Nederland (Natuurlijke- en door gaswinning geïnduceerde- seismiciteit).
	Risico studies vragen deelstudies op het gebied van de aardbevingsbron (wat gebeurt er bij een aardbeving?), de structuur van de aardkorst (hoe beïnvloedt het medium de vrijgekomen energie?) en de structuur aan de oppervlakte (ontvanger). Tevens dient er een goed beeld te zijn van de historische seismiciteit

	Identificatie van Infrasonen dient voor het onderscheid tussen een bron in de aarde en een bron in de atmosfeer (meestal veroorzaakt door vliegtuigen). Infrageluid detectie wordt ook gebruikt bij de identificatie van kernproeven.
Internationaal overleg	Vertegenwoordiging van Nederland in diverse internationale seismologische organisaties (CTBTO, IUGG, IASPEI, ESC, ISC, EMSC, FDSN). Het KNMI huisvest het ORFEUS Data Centrum. Vanuit Orfeus wordt voor een belangrijk deel de Europese seismologie gecoördineerd.

C Internationale verdragen

Internationale organisaties en verdragen

- *Europees Centrum voor Weersverwachtingen op de Middellange Termijn (ECMWF)*. Ingevolge de overeenkomst die ten grondslag ligt aan het ECMWF⁵⁴ is de Nederlandse Staat lid van het ECMWF. Nederland geniet voor zijn eigen behoeften op het gebied van de weervoorspellingen kosteloos een niet-uitsluitende licentie en elk ander niet-uitsluitend gebruiksrecht op de rechten van industriële eigendom, de computerprogramma's en de technologische kennis die uit de toepassing van de overeenkomst verrichte werkzaamheden zijn voorgekomen en aan het Centrum toebehoren.⁵⁵ Artikel 3, eerste lid, onderdeel f van de Wet op het KNMI en artikel 2 van de Regeling schrijven voor dat het KNMI deel neemt in het ECMWF. Dit alles leidt tot de conclusie dat voor deelname aan het ECMWF geen ruimte is voor marktpartijen.
- *Wereld Meteorologische Organisatie (WMO)*. De WMO is een VN-organisatie. Het Koninkrijk der Nederlanden is verdragspartij.⁵⁶ Bij de oprichting heeft Nederland zich verplicht tot een aantal zaken, zoals het verrichten van meteorologische waarnemingen in Nederland en het ter beschikking stellen daarvan aan andere WMO-leden. Eén van de voorwaarden voor het lidmaatschap is dat de lidstaat beschikt over een Meteorologische dienst. De directeur van deze Meteorologische dienst is de permanente vertegenwoordiger van de Lidstaat bij de WMO. Artikel 3, eerste lid, onderdeel f van de Wet op het KNMI en artikel 2 van de Regeling schrijven voor dat het KNMI deel neemt in deze organisatie. Dit alles leidt tot de conclusie dat voor deelname aan de WMO geen ruimte is voor marktpartijen.
- *Het Europees meteorologisch satellietnetwerk (EUMETSAT)*. EUMETSAT beheert de Europese meteorologische satellieten. Nederland is verdragspartij bij de oprichting van EUMETSAT. De door EUMETSAT verzamelde data worden geleverd aan de Nationale Meteorologische instellingen van de leden. Het KNMI levert deze data, met gebruikmaking van licenties, door aan andere partijen. Artikel 3, eerste lid, onderdeel f van de Wet op het KNMI en artikel 2 van de Regeling schrijven voor dat het KNMI deel neemt in deze organisatie. Dit alles leidt tot de conclusie dat voor deelname aan EUMETSAT geen ruimte is voor marktpartijen.
- *Network of European Meteorological Services (EUMETNET)*. EUMETNET is een netwerkorganisatie van de Nationale meteorologische diensten, waarbinnen de leden coöperatieve programma's organiseren in de verschillende domeinen van meteorologische activiteiten. Alle leden hebben het recht deel te nemen aan een door EUMETNET opgezet programma. Leden die niet aan een programma hebben deelgenomen, hebben het recht

⁵⁴ Overeenkomst tot oprichting van het Europees Centrum voor Weersverwachtingen op de middellange Termijn, 1 november 1975.

⁵⁵ Artikel 15 van het ECMWF-verdrag.

⁵⁶ Convention of the World Meteorological Organisation.

toegang te hebben tot de resultaten of producten van een programma. Ingevolge annex 1 bij de overeenkomst⁵⁷ is het KNMI verdragspartij. Dit leidt tot de conclusie dat voor deelname van EUMETNET geen ruimte is voor marktpartijen.

- *The Economic Interest Grouping of the National Meteorological Services of the European Economic Area (ECOMET)*. ECOMET is een belangenvereniging van Nationale Meteorologische Diensten in Europa waar het KNMI lid van is. ECOMET coördineert de wijze waarop de Nationale Meteorologische Instituten de door hen geproduceerde gegevens onderling met gesloten beurzen uitwisselen en de wijze waarop de Diensten hun tarieven bepalen. Verder heeft ECOMET gedetailleerde voorschriften opgesteld voor het leveren van gegevens en informatie aan commerciële afnemers. Het KNMI heeft, uit hoofde van zijn lidmaatschap, deze voorschriften te volgen. Dit lidmaatschap is opzegbaar.
- *ORFEUS (Observatories and Research Facilities for European Seismology)* ORFEUS is een Europese non-profit organisatie die digitale breedband seismologie coördineert en stimuleert in Europa en daarbuiten. De afdeling seismologie van het KNMI huisvest het Orfeus Data Centrum, een service centrum dat data van ongeveer 70 observatoria voor aardbevingsonderzoek in Europa beschikbaar maakt.
- *ICAO (International Civil Aviation Organisation)*. Het Koninkrijk der Nederlanden is verdragspartij bij ICAO-verdrag. In gevolge annex 3 bij het verdrag (Meteorological service for International Air Navigation) is een lidstaat ertoe gehouden te voorzien in een aantal Meteorologische voorzieningen. Nederland heeft dit geregeld door in artikel 8 van de Wet op het KNMI aan de hoofddirecteur van het KNMI te belasten met het beschikbaar stellen van de luchtvaartmeteorologische inlichtingen. Dit is verder uitgewerkt in de Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006. Op dit moment is er een voorstel tot het wijzigen van de Wet Luchtvaart en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut in behandeling bij de Tweede Kamer. Deze wetswijziging dient ter implementatie van verschillende EG-verordeningen op het gebied van de Single European Sky. In het voorstel wordt voorzien in een artikel 8, waarin het KNMI wordt aangewezen als verlener van meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie. Daarnaast wordt voorzien in een artikel 8a, waarin het KNMI de mogelijkheid wordt gegeven gebruik te maken van de diensten van een andere verlener van meteorologische diensten en zijn diensten aan te bieden aan een andere verlener van dergelijke diensten. Hiertoe moet de Minister van Verkeer en Waterstaat wel mee hebben ingestemd.

Voordat een verlener van luchtvaartnavigatiediensten kan worden aangewezen, dient deze, op basis van de luchtvaartnavigatiedienstenverordening⁵⁸ te worden gecertificeerd op basis van de gemeenschappelijke eisen⁵⁹ door de nationaal toezichthoudende instantie, in Nederland de Inspectie van Verkeer en Waterstaat. Het KNMI is in december 2006 gecertificeerd.

⁵⁷ Agreement for the creation of a Conference of the National Meteorological Services in Europe EUMETNET

⁵⁸ Verordening (EG) Nr. 550/2004 van 10 maart 2004 van het Europees Parlement en de Raad, betreffende de verlening van luchtvaartnavigatiediensten in het gemeenschappelijk Europees luchtruim.

⁵⁹ Verordening (EG) Nr. 2096/2005 van 20 december 2005 van de Commissie ter vaststelling van gemeenschappelijke eisen voor de verlening van luchtvaartnavigatiediensten.

De wetswijziging vindt plaats ter implementatie van EG-verordeningen, niet ter uitvoering van nieuw beleid. Om die reden wordt ook in de aangepaste tekst het KNMI aangewezen als de verlener van meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie.

Het ICAO-verdrag en ook de luchtvaartnavigatiedienstenverordening laten echter ruimte om andere gecertificeerde partijen dan de nationale meteorologische dienst als dienstverlener aan te wijzen. Er bestaat zelfs de mogelijkheid om meerdere partijen als dienstverlener aan te wijzen. Los van de vraag of het wenselijk is, kan het verstrekken van meteorologische inlichtingen ook aan een marktpartij worden opgedragen.

- *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*. Het IPCC is een organisatie van de Verenigde Naties, opgericht in 1988, om de risico's van klimaatverandering te evalueren. Het panel bestaat uit honderden experts uit de hele wereld, vanuit universiteiten, onderzoekscentra, ondernemingen, milieu-organisaties en andere. Het KNMI vertegenwoordigt Nederland binnen het IPCC.

D Interviewlijst

In het kader van deze Evaluatie van de Wet op het KNMI zijn de volgende instanties/personen geïnterviewd:

Interviews binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het KNMI

- 1 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water, dhr. Buntsma;
- 2 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DCC, dhr. Laanen;
- 3 KNMI, dhr. Brouwer en dhr. Den Besten;
- 4 KNMI, dhr. Donker;
- 5 KNMI, dhr. Nieuwenhuis;
- 6 KNMI, dhr. Hart;
- 7 KNMI, dhr. Mureau;
- 8 KNMI, dhr. Van Dorp;
- 9 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, dhr. Kohsiek;
- 10 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGTL, dhr. Zandstra en dhr. Oeloff;
- 11 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ruimtevaart, mevr. Kappelhof;
- 12 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, HDJZ, mevr. De Vriendt en mevr. Bergh;

Externe interviews

- 13 SVSD, dhr. Kroos;
- 14 Meteoconsult, dhr. Noort (vertegenwoordiger marktpartijen in Programmaraad);
- 15 Weathernews, dhr. Bom;
- 16 Onderzoeksraad Veiligheid, dhr. Peters;
- 17 ECMWF, dhr. Beljaars;
- 18 Buienradar, dhr. Rijkaert van Capellen;

- 19 Voormalig Commissie Van der Doef, dhr. Van der Doef;
- 20 Verbond van Verzekeraars (Interpolis), dhr. Bullens;
- 21 Voorzitter KNMI-raad, oud directeur KNMI, dhr. Schuurmans;
- 22 Ministerie van Defensie, dhr. Bos;
- 23 Alterra Onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat, dhr. Kabat;
- 24 Unie van Waterschappen, dhr. Poortvliet
- 25 Ministerie van VROM, dhr. Van der Vlist;
- 26 LVNL, dhr. Schaap;
- 27 KLM, dhr. Niemeijer;
- 28 Federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer (België), Directoraat-Generaal Luchtvaart, dhr. Kneepkens;
- 29 MNP, dhr. Van Egmond;
- 30 Technische Commissie Bodembeweging, vz. dhr Tommel;
- 31 NWO Aard en Levenswetenschappen, vz. Dhr. Rabbinge;
- 32 IMAU, Universiteit Utrecht (Programmaraad), dhr. De Ruyter;
- 33 SRON, dhr. Wakker;
- 34 Schiphol, dhr. Sicking;
- 35 Weeronline, dhr. Hiemstra.