

Vergaderjaar 2019–2020

32 861

Beleidsdoorlichting Infrastructuur en Waterstaat

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

In mijn brief van 5 september 2018 (Kamerstuk 32 861, nr. 34) informeerde ik u over de voorgenomen invulling van de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 23 Meteorologie, Seismologie en Aardobservatie.

De wettelijke taken op het gebied van meteorologie en seismologie zijn verankerd in de Wet taken meteorologie en seismologie (Wtms)¹. De uitvoering van de zorgplichten op het gebied van meteorologie en seismologie is binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgedragen aan het KNMI, vastgelegd in de Regeling taken meteorologie en seismologie (Rtms)².

De beleidsdoorlichting beperkte zich tot de taken op het gebied van meteorologie en seismologie (artikel 23.01) in de periode 2014 – 2018. De taken op het gebied van aardobservatie (artikel 23.02) vielen buiten de scope van het onderzoek omdat dit verplichte bijdragen van Nederland aan internationale organisaties (zoals EUMETSAT) betreffen waar het KNMI zeer beperkte invloed op heeft.

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dient in een beleidsdoorlichting antwoord te worden gegeven op een vijftiental standaardonderzoeksvragen (de RPE-vragen). De onderzoeksvragen bij de beleidsdoorlichting van artikel 23 zijn vooral gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid en de daarbij horende governance conform het agentschappenmodel binnen ons departement.

De beleidsdoorlichting is in opdracht van het KNMI uitgevoerd door de KWINK groep en in juni 2019 afgerond. De beleidsdoorlichting is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van de ministeries van IenW en Financiën en het KNMI. Daarnaast heeft prof. dr. Jeroen Aerts (VU Amsterdam) als onafhankelijk expert een oordeel gegeven over de

¹ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037074/2016-01-01>

² Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037394/2016-01-01>

validiteit, aantrekbaarheid en bruikbaarheid van dit onderzoek en de wijze waarop dit is uitgevoerd. Dit oordeel vindt u als bijlage³.

Kenmerkend voor een beleidsdoorlichting is dat het een synthese-onderzoek betreft. Dit betekent dat bij het beantwoorden van de RPE-vragen uitsluitend gebruik is gemaakt van beschikbare informatie uit reeds uitgevoerde onderzoeken waarin (aspecten van) de doelmatigheid en doeltreffendheid van begrotingsartikel 23 aan de orde komen. Er is door KWINK groep geen eigen, aanvullend onderzoek gedaan. Hierbij bied ik u het eindrapport aan⁴. In deze brief is tevens mijn reactie op de aanbevelingen uit de doorlichting opgenomen.

Conclusies van de doorlichting

De beleidsdoelstelling van begrotingsartikel 23 luidt: *Het KNMI adviseert en waarschuwt de samenleving om risico's met een atmosferische of seismologische oorsprong terug te dringen. Het KNMI ontwikkelt daartoe hoogwaardige kennis, verricht waarnemingen en zet die om in producten en diensten die de veiligheidsrisico's verminderen, bijdragen aan een duurzame samenleving en economische mogelijkheden bevorderen.*⁵ De onderzoekers constateren dat op basis van het onderzoeksmateriaal een goed beeld kan worden geconstrueerd over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de middelen die binnen begrotingsartikel 23 worden ingezet. De onderzoekers geven aan dat het complex is om te komen tot harde uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid vanwege de verwevenheid van de taken die het KNMI uitvoert en de financiering hiervan en omdat indicatoren op het niveau van de beleidsdoelstelling ontbreken, waardoor een systematische analyse van de relatie tussen deze taken en het effect in de maatschappij niet mogelijk is.

De onderzoekers stellen dat het KNMI de activiteiten zoals beschreven in de doelstelling (de samenleving adviseren en waarschuwen over risico's met een atmosferische of seismologische oorsprong) uitvoert en op een doeltreffende wijze bijdraagt aan het tweede deel van de doelstelling (het verminderen van veiligheidsrisico's). Omdat het tweede deel van de beleidsdoelstelling niet gekwantificeerd is, kan niet worden vastgesteld of de veiligheidsrisico's in voldoende mate worden verminderd. Wat betreft doelmatigheid geven de onderzoekers een positief beeld op basis van de positieve controleverklaring van de ADR in 2016, 2017 en 2018 en op basis van de synergievoordelen die het KNMI realiseert door financiering uit artikel 23 te combineren met inkomsten uit maatwerkopdrachten en subsidieprojecten. Ook heeft het KNMI een lagere overheadformatie dan gemiddeld bij overheidsorganisaties en een relatief laag ziekteverzuim.

Daarnaast geven de onderzoekers enkele kwetsbaarheden en verbeterpunten aan. Zo wijzen zij op een risico voor de continuïteit van de dienstverlening op basis van «softe» financiering (tijdelijke projecten). Ook constateren zij dat de begrote omzet regelmatig niet is behaald en dat ICT- en huisvestingskostenrelatief hoog zijn. Tenslotte zien de onderzoekers verbetermogelijkheden in de governance zoals ten aanzien van de opdrachtgeversrol en van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Zie: http://www.Rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting,kst248449_16.html

Mijn reactie op de conclusies

De doorlichting heeft een inzichtelijk rapport opgeleverd dat in overeenstemming met de voorschriften, onafhankelijk en kwalitatief adequaat tot stand is gekomen. De bevindingen sluiten aan bij de conclusies uit onderzoeken zoals de internationale visitatie in 2017⁶ en de imago onderzoeken van 2017⁷ en 2019⁸.

Ik zie in de doorlichting de bevestiging dat de uitvoering van taken binnen begrotingsartikel 23 aan de beleidsdoelstelling voldoet, middels adviseren en waarschuwen, door hoogwaardige kennis te ontwikkelen en waarnemingen te verrichten die omgezet worden in concrete producten en diensten. Het KNMI is zowel qua dienstverlening als qua onderzoek als «*world leading*» op het gebied van maatschappelijke relevantie te kwalificeren. Weerwaarschuwingen zijn door zevenentachtig procent van de Nederlanders opgemerkt en meer dan de helft van de Nederlanders paste zijn gedrag naar aanleiding hiervan aan. Hiermee wordt bijgedragen het verminderen van veiligheidsrisico's in de samenleving met een atmosferische of seismologische oorsprong.

De uitkomsten uit de beleidsdoorlichting ondersteunen de reeds ingeslagen weg om het KNMI zowel financieel als technisch op orde te brengen en tevens ruimte te bieden om vernieuwingen te implementeren. De doelmatigheid van het KNMI is sinds 2016 met een positieve controleverklaring onderschreven. In 2018 is onderstreept dat het KNMI goede vorderingen doormaakt op het gebied van financieel beheer. Ik herken de constatering van de onderzoekers dat het KNMI een lagere overheadformatie heeft dan gemiddeld bij overheidsorganisaties. Als gevolg van synergievoordelen is ook de overheidsfinanciering per inwoner voor het KNMI relatief laag.

Ik zie in de beleidsdoorlichting tenslotte een bevestiging van de ingeslagen weg om de sturingsrelaties tussen eigenaar, opdrachtgever en KNMI te verbeteren. Overleg tussen eigenaar, opdrachtgever en KNMI heeft inmiddels geleid tot de start van de uitvoering van noodzakelijk onderhoud, vernieuwingen en vervangingen van de ICT- en waarnemingsinfrastructuren, met het oog op verdere verbetering van de dienstverlening in de komende jaren. Het doel is om de prestaties van het KNMI te verbeteren door de informatiehuishouding en de dienstverlening optimaal te laten aansluiten bij de behoeften van de samenleving en gebruikers, rekening houdend met toekomstige ontwikkelingen in de organisatie en in de omgeving.

Mijn reactie op de aanbevelingen

Hieronder ga ik in op de aanbevelingen van de onderzoekers om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het KNMI te verbeteren.

Doeltreffendheid

Ten aanzien van de verbeteringen die volgens de onderzoekers aanvullend aandacht behoeven:

1. Verbetering van de effectiviteit van de overdracht van de wetenschap naar de operatie. Een traject van verbetering van de dienstverlening

⁶ International assessment committee, 2017, *Report of the 2010–2016 assessment of the research and operations of the Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut*

⁷ Blauw research, 2017, *KNMI: Code groen voor het weer. Klimaat nog code oranje*

⁸ Blauw research, 2019, *KNMI: Koppeling met klimaat wordt groter. Imago onderzoek onder Nederlandse burgers*

is gestart en zal de komende jaren verder worden uitgewerkt. De inzet is om de nieuwste wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van de meteorologie en klimatologie te vertalen naar nieuwe dienstverlening. Daarnaast is ook het Meerjarig Strategisch Onderzoek (MSO) van het KNMI er steeds op gericht om onderzoek te verrichten dat onzekerheden in weersverwachtingen of klimaatscenario's terugdringt, waarmee ook – op iets langere termijn – de kwaliteit van de dienstverlening naar de samenleving wordt verbeterd.

2. Verbetering van de samenwerking met marktpartijen. Momenteel wordt de Regeling taken Meteorologie en Seismologie geëvalueerd. De samenwerking met marktpartijen wordt bij de evaluatie betrokken.
3. Een besluit over eventuele aanpassing van de Regeling taken Meteorologie en Seismologie zal ik nemen na afronding van de evaluatie van de Regeling.
4. Het beter laten aansluiten van de indicatoren in de Rijksbegroting bij de beleidsdoelstelling. Ik onderschrijf deze aanbeveling, die overigens niet uniek is voor deze beleidsdoorlichting. Om de mogelijkheid van het meten van de doelmatigheid te realiseren ontwikkelt het KNMI momenteel indicatoren op basis van feiten die meetbaar zijn, zoals bijvoorbeeld het aantal weerwaarschuwingen en of die terecht zijn⁹, het aantal mensen dat de waarschuwingen ziet, of men ernaar handelt, welke vragen aan het KNMI worden gesteld en de overheidsfinanciering per hoofd van de bevolking in vergelijking tot nationale meteorologische instituten in andere landen. Deze, en andere indicatoren worden momenteel nader verkend ter verwerking in de begroting 2021.

Ten aanzien van verbeteringen die zijn ingezet maar waarvan de onderzoekers nog niet kunnen vaststellen of ze het gewenst effect hebben:

5. Verbetering van de ICT en de technische waarnemingsinfrastructuur. Sinds medio 2018 werkt KNMI aan noodzakelijke vernieuwingen en vervangingen, om ICT en waarnemingsinfrastructuur te verbeteren.
6. Verbeteren en monitoren van het imago van het KNMI op het gebied van klimaat. Het KNMI heeft inmiddels in 2019 een imago onderzoek laten uitvoeren, volgend op het onderzoek in 2017. Uit het onderzoek blijkt dat de houding tegenover het KNMI onverminderd positief blijft, vierentachtig procent van de Nederlanders staat (zeer) positief tegenover het KNMI, en zesennegentig procent is bekend met het KNMI. Daarnaast wordt het KNMI iets sterker dan in 2017 gezien als een klimaatorganisatie. Negenenzeventig procent van de mensen weet dat het KNMI onderzoek doet naar het klimaat. Tenslotte valt op dat, naast de website van het KNMI, die goed wordt bezocht, de behoefte aan specifieke alerts, zoals alerts via de smartphone, sinds 2017 verder is toegenomen. Het KNMI zal naar aanleiding van dit imago onderzoek de mogelijkheden voor het bieden van klimaatinformatie zoals via een app of social media, verkennen, in aanvulling op de klimaatberichten op de website. Ook zal het KNMI het imago blijven monitoren.

Doelmatigheid

Ten aanzien van verbeteringen die volgens de onderzoekers aanvullend aandacht behoeven:

7. De onderzoekers vragen aandacht voor (inhuur)kosten van ICT. Het KNMI is een ICT- en data gedreven organisatie, waardoor hogere ICT kosten goed verklaarbaar zijn. Zoals de onderzoekers constateren, ligt besparen op ICT niet voor de hand. De kwaliteit van de ICT-systemen

⁹ Dit staat ook vermeld in het jaarverslag van het KNMI, zie bijvoorbeeld <https://magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmi-jaaroverzicht/2018/01/onze-weerwaarschuwingen>

kan een risico vormen voor de continuïteit van de dienstverlening. Het KNMI zoekt synergie met internationale partners, om ICT zo efficiënt mogelijk in te zetten. Als voorbeeld noem ik de overgang die de komende jaren zal plaatsvinden van de KNMI supercomputer (HPC) van De Bilt naar een gemeenschappelijke computer op IJsland, in samenwerking met Denemarken, Ierland en IJsland. Mijn streven is om de inhuur van ICT, voor zover mogelijk en passend, te vervangen door mensen in dienst te nemen. In 2019 is hier een start mee gemaakt en zijn diverse vacatures op dit gebied vervuld.

8. De onderzoekers vragen aandacht voor het aandeel softe (niet-structurele) financiering in relatie tot de continuïteit van de kwaliteit van de basistaken van het KNMI. Door ernaar te streven om maatwerk- en subsidiecontracten meerjarig af te sluiten, worden de door de onderzoekers gesignaleerde risico's door het KNMI zoveel mogelijk verminderd.
9. Ten aanzien van het begrotingsproces van het KNMI stel ik vast dat KNMI verbeteringen realiseert met betrekking tot het opstellen van een realistische begroting en de planning en control cyclus. Ik hecht eraan dat de planning & control cyclus van KNMI zich nog verder ontwikkelt en zal daar ook op toezien.

Ten aanzien van verbeteringen die zijn ingezet maar waarvan de onderzoekers nog niet kunnen vaststellen of ze het gewenst effect hebben:

10. De onderzoekers vragen aandacht voor de mogelijkheden om huisvestingskosten te verminderen. Deze aanbeveling onderschrijf ik. Uit een benchmark blijkt dat de huisvestingskosten per werkplek bij het KNMI relatief hoog zijn. Het KNMI huurt het pand van het Rijksvastgoedbedrijf. Overleg is gaande met de Minister van Binnenlandse Zaken, het Rijksvastgoedbedrijf en het KNMI. Daarin wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om noodzakelijke modernisering van het gebouw te realiseren zodanig dat de totale huisvestingskosten omlaag kunnen gaan.

Governance

Ten aanzien van de governance werken het KNMI, eigenaar en opdrachtgever aan herijking van de sturingsrelaties van het KNMI. Frequenter «driehoeksoverleg» tussen eigenaar, opdrachtgever en KNMI, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, maakt daar onderdeel van uit.

Besparing van 20 procent

Bij de beleidsdoorlichting is tevens onderzocht hoe een mogelijke besparing van 20 procent op het KNMI zou kunnen worden gerealiseerd. Ik onderschrijf het uitgangspunt van de onderzoekers, dat ten minste de veiligheidstaken van het KNMI gewaarborgd zullen moeten blijven. Ik constateer ook dat de onderlinge verwevenheid van taken van het KNMI groot is. Volgens de onderzoekers zijn er taken die niet op directe wijze maar wel op indirecte wijze en/of op de lange termijn verband houden met het verminderen van veiligheidsrisico's zoals beschreven in de beleidsdoelstelling. Vanuit veiligheidsoogpunt op de korte termijn zouden volgens de onderzoekers besparingen hierop kunnen worden gerealiseerd, hoewel dat niet wil zeggen dat het ook wenselijk zou zijn om dat te doen. Een voorbeeld is het beschikbaar stellen van wetenschappelijke onderzoeksresultaten zodat deze toegankelijk worden gemaakt voor het grote publiek. Dit houdt niet op directe wijze of op korte termijn verband met het verminderen van veiligheidsrisico's, maar wel op indirecte wijze. Een bezuiniging op het strategisch onderzoek en daarmee de kennisbasis van het KNMI, gaat ten koste van de noodzakelijke mogelijkheid van het KNMI om te vernieuwen en voorbereid te zijn op de «vragen van morgen». De onderzoekers noemen tevens activiteiten in internationaal

verband, die veiligheidsrisico's niet op directe wijze zouden verminderen. Echter, deze zijn belangrijk voor het (kosten)effectief uitvoeren van de nationale taken en zijn om die reden niet wenselijk om voor bezuiniging in aanmerking te komen. Ten aanzien van de mogelijkheid om inkomsten van derden te verhogen wil ik waken voor te hoge verwachtingen binnen de kaders van de WtmS en de wet markt en overheid.

Met de reeds ingezette ontwikkeling bij het KNMI heb ik gekozen om noodzakelijk onderhoud en vervangingen van de ICT- en waarnemingsinfrastructuren mogelijk te maken, met het oog op verdere verbetering van de dienstverlening in de komende jaren. In het Meerjarig Strategisch Plan 2020 – 2025 zal het KNMI, in goede afstemming met de eigenaar en opdrachtgever, zichtbaar maken hoe het KNMI deze ontwikkelingen in samenhang tot uitvoering brengt.

Tot slot

De beleidsdoorlichting geeft mijns inziens een realistisch beeld van de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van het KNMI. De aanbevelingen in verschillende onderzoeken gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode hebben reeds geleid tot maatregelen die door het KNMI in gang zijn gezet om de prestaties van het KNMI verder te verbeteren op de terreinen van informatievoorziening en dienstverlening. Ik zie daarin een erkenning van deze aanbevelingen. Ik zal erop toezien dat deze en aanvullende aanbevelingen worden opgevolgd zodat het KNMI zo goed mogelijk aansluit bij grote maatschappelijke en economische vraagstukken zoals bijvoorbeeld klimaatverandering.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer