

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2024

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2024

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) ressorteert als agentschap onder het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), en conform de Regeling agentschappen dient een agentschap eens in de vijf jaar te worden doorgelicht. In 2023 heeft deze doorlichting plaatsgevonden. Met deze brief bied ik u het doorlichtingsrapport aan (bijlage 1) en geef ik daar mijn reactie op.

Het KNMI

Het KNMI is een waardevolle organisatie en een bijzonder agentschap. Als kennisinstelling adviseert en waarschuwt het KNMI de samenleving om risico's op het gebied van weer, klimaat en seismologie terug te dringen en schade en letsel te beperken. Met hoogwaardige kennis en technologie plus een uitgebreid meetnetwerk draagt het KNMI bij aan de veiligheid, bereikbaarheid, leefbaarheid en welvaart van Nederland.

Daarmee vervult het KNMI – namens de Minister van IenW – de zorgplichten die zijn opgenomen in de Wet taken meteorologie en seismologie (Wtms).¹ Voor de uitvoering van deze wettelijke taken wordt het KNMI deels bekostigd vanuit een basisfinanciering die is opgenomen in artikel 23 van hoofdstuk XII (het IenW-hoofdstuk van de Rijksbegroting); deels vanuit maatwerkopdrachten; en deels vanuit subsidies. Binnen IenW werkt het KNMI bovendien samen in een driehoek, waarbij de (plaatsvervangend) secretaris-generaal van IenW eigenaar is, de directeur-generaal

¹ Hoewel deze zorgplichten in de Wtms zijn opgedragen aan de Minister geeft het KNMI, op grond van Regeling taken meteorologie en seismologie, er namens de Minister uitvoering aan. De wet spreekt formeel van Minister, maar in de portefeuillevverdeling van de bewindspersonen van IenW is het KNMI bij de Staatssecretaris belegd.

Water en Bodem de rol van coördinerend opdrachtgever vervult en het KNMI opdrachtnemer is.²

De opzet van de doorlichting

De doorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van extern onderzoeksbureau Improven, en er is bewust gekozen voor een traditionele doorlichting. Dat betekent dat die gebaseerd is op de vigerende Regeling agentschappen, dat er een nadruk ligt op outputbesteding en doelmatigheidsontwikkeling, en niet op doeltreffendheid en kwaliteit van de productie. Ook is niet noodzakelijkerwijs voortgebouwd op eerdere onderzoeken die in het rapport vermeld zijn.³

Het kader voor agentschappen

Het KNMI is al sinds 1995 een agentschap. Het agentschapskader is echter volop in ontwikkeling, waardoor ik mijn reactie op het doorlichtingsrapport geef in het licht van de volgende observaties.

Recentelijk zijn er enkele onderzoeken gedaan naar de kaders voor agentschappen.⁴ Deze onderzoeken constateren dat er een grote diversiteit is onder organisaties die als agentschap zijn aangewezen, terwijl de Regeling zelf weinig differentiatie kent. Zo stelt een onderzoek dat de Regeling beter past voor de agentschappen «die duidelijk afgebakende producten leveren», terwijl ze voor andere agentschappen «knelt». Een voorbeeld van een knellend aspect is het stimuleren van doelmatigheid via productsturing en een integrale kostprijs, omdat het voor veel agentschappen lastig blijkt om alle aspecten van hun taak te vervatten in een te beprijzen product. Het KNMI wordt daarbij expliciet benoemd.

In haar reactie heeft het Kabinet de analyse en aanbevelingsrichtingen van deze onderzoeken onderschreven. Op basis daarvan heeft het Kabinet dan ook toegezegd te onderzoeken op welke wijze het agentschapskader meer ruimte kan gaan bieden aan verschillende typen dienstverlening, en om naast doelmatigheid ook meer ruimte te bieden aan het bevorderen van maatschappelijke meerwaarde, legitimiteit, ambtelijk vakmanschap en kwaliteit van publieke dienstverlening.

Daarnaast merk ik op dat het met aanpassing van het agentschapskader al in 2013 mogelijk is geworden om een andere bekostigingswijze dan outputbesteding («P*Q») te hanteren. Blijkens de Toelichting op de Regeling agentschappen is maatwerk toegestaan en ligt het voor de hand om andere bekostigingsvormen – zoals taak- proces of inputbesteding – te kiezen wanneer sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren, van specifieke overheidsmonopolies, of van moeilijk meetbare producten. Het KNMI werkt ten aanzien van de eerdergenoemde basisfinanciering al met inputbesteding.

² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut*, november 2020.

³ Het rapport verwijst onder meer naar *Analyse sturingsrelaties KNMI* (Eindrapportage 17 april 2019 aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), Utrecht: Andersson Elffers Felix 2019, en *Doorlichting KNMI*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2015.

⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, 31 490, nr. 309 (de Brede evaluatie van de organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand); Kamerstukken II, 2020–2021, 25 268, nr. 199 (het Interdepartementale Beleidsonderzoek Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde); Kamerstukken II, 2010–2011, 28 737, nr. 21 (Evaluatie van de Regeling baten-lasten-diensten 2007).

Aanbevelingen per thema en reactie

Hierna geef ik per thema een overzicht van de aanbevelingen en de wijze waarop ik – in het licht van bovenstaande observaties – met de aanbevelingen aan de slag zal gaan.

1. Governance

Ten aanzien van de governance beveelt het rapport in de kern aan om gezamenlijk onderzoek te doen naar aspecten van het stelsel van sturen, beheersen en verantwoorden. Daarbij zou dat onderzoek zich met name moeten richten op de rol van (andere onderdelen van) de driehoek bij de uitvoering van bepaalde opdrachten en taken door het KNMI, en op (de sturing op) doelmatigheid daarbij.

Allereerst constateert het doorlichtingsrapport dat de governance is ingericht conform de eisen van de Regeling agentschappen. Verder vinden er in diverse verbanden al gesprekken plaats over de doelen en taken van het KNMI, met name in relatie tot diens aard als kennisinstelling en als agentschap, en zijn er gesprekken over de agentschapskaders in algemene zin. Ik zal onderzoeken hoe deze gesprekken meer met elkaar kunnen worden verbonden en hoe de aanbevelingen van deze doorlichting daarbij kunnen worden meegenomen. Daarbij zal ik – in lijn met de aanbevelingen van het rapport – de rol van het Opdrachtgeversberaad en de coördinerend opdrachtgever betrekken, bouw ik voort op bestaande relevante onderzoeken⁵ en betrek ik de aanbevelingen van de doorlichting uit 2015 die nog niet volledig zijn opgevolgd. Verder neem ik de aanbevelingen over EUMETSAT mee in de werkzaamheden die reeds worden verricht om de mandatering voor de Nederlandse vertegenwoordiging bij EUMETSAT en de bijbehorende financiële consequenties te verhelderen.

2. Kwaliteit financiële functie en financieel beheer

De aanbevelingen van het rapport over financieel beheer zien in de kern met name op verdere versteviging van de interne financiële controle en op het herbezien van diverse rapportages, waaronder de interne rapportages van KNMI, de externe sturing en verantwoording, en de verhouding daartussen.

Het doet het mij deugd om te vernemen dat de goede ontwikkeling van het financieel beheer van KNMI verder heeft doorgezet. Aanbevelingen om dat beheer en bijbehorende managementinformatie verder te versterken zullen worden meegenomen bij reeds lopende werkzaamheden ter verbetering van het managementdashboard, aanpassing van de KPI's en digitalisering, waarbij ook de nog niet geheel opgevolgde aanbeveling uit de doorlichting van 2015 zal worden meegenomen. KNMI blijft binnen lenW in gesprek over de verbeteringen zoals die momenteel voorzien zijn. Verder zal ik in lijn met de aanbevelingen onderzoek laten doen naar aanpassing van de meerjareninvesteringsbegroting en ga ik aan de slag met de bevinding dat de afwijking tussen realisatie en begroting groter is dan de door het KNMI gestelde norm. In lijn met de daarop gedane aanbeveling zal ik een betekenisvolle norm vaststellen en meer aansturen op het behalen ervan.

⁵ *Analyse sturingsrelaties KNMI* (Eindrapportage 17 april 2019 aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), Utrecht: Andersson Elffers Felix 2019.

Het doorlichtingsrapport beveelt verder aan om gezamenlijk te onderzoeken welke inzichten op welk moment nodig zijn, onder meer ten aanzien van de realisatiegegevens over de omzet op het niveau van de wettelijke taken. In lijn met deze aanbeveling laat ik onderzoeken hoe verdere transparantie kan worden betracht. Zo zal ik laten onderzoeken of, naast de bestaande rapportage over de output, de opbouw van de verantwoording over de ingezette middelen kan worden aangesloten op die van de meerjarige offerte, waarbij de kosten worden uitgesplitst op het niveau van elke wettelijke taak. Ook zal ik laten onderzoeken of er apart informatie kan worden gegeven over de meerjarige bedrijfsvoeringskosten. Zulk inzicht in de begrote en gerealiseerde middelen voor het primaire proces en bedrijfsvoering acht ik voldoende om, zoals later nader toegelicht, gezamenlijk onderzoek te kunnen doen naar de doelmatigheid van het KNMI.

Daarbij acht ik het niet wenselijk om enerzijds de interne sturing door het KNMI (bijvoorbeeld in de maandrapportages) en anderzijds de manier waarop het KNMI meerjarig offreert fundamenteel anders en op het niveau van individuele producten in te richten. Zoals hieronder nader toegelicht heb ik geen voornemen om de bekostiging en financiële sturing van het KNMI te veranderen, waardoor er ook geen noodzaak bestaat om de daarmee samenhangende wijze van offeren wezenlijk te wijzigen. Verder is gebleken dat de monitoring en vastlegging van bijsturingsacties niet op één centrale plek maar in diverse gremia (o.a. stuurgroepen, managementteam, directieraad en portfolioraad) plaatsvindt, hetgeen naar tevredenheid werkt. Als laatste ben ik tevreden met de constatering dat opvolging is gegeven aan de aanbeveling van de doorlichting van 2015 over het expliciet zichtbaar maken van de programmamiddelen voor aardobservatie in de begroting en jaarrekening.

3. Faciliteiten baten-lastenstelsel

Ten aanzien van de faciliteiten baten-lastenstelsel beveelt het rapport in de kern aan om de verschillen tussen investeringsuitgaven en -begrotingen te onderzoeken en gepaste maatregelen te nemen, waaronder aanpassing van het portfoliomanagement.

Ik vind het positief dat het KNMI de faciliteiten van het baten-lastenstelsel benut, en dat de aanbeveling uit de doorlichting van 2015 – om gebruik te maken van de leenfaciliteit – is opgevolgd. Verder zal ik de aanbeveling om verschillen tussen investeringsuitgaven en -begrotingen te onderzoeken en gepaste maatregelen te nemen laten meenemen bij toekomstige begrotingsvoorbereidingen. Het verbeteren van portfoliomanagement is voor KNMI een blijvend aandachtspunt.

4. Bekostiging

De aanbevelingen over bekostiging zien in de kern met name op het – per wettelijke taak – opstellen en onderbouwen van een kostprijs voor elk individueel product, hetgeen vervolgens via een offerteproces moet leiden tot een hoeveelheid door de opdrachtgevers af te nemen producten.

Evenals de eerdergenoemde onderzoeken constateert het rapport echter ook dat het niet zonder meer zinvol of zelfs mogelijk is om alle taken van het KNMI uit te drukken in hoeveelheden en kostprijzen per individueel product. Bovendien laat ook de Regeling agentschappen zoals genoemd onverlet dat bekostiging op een andere wijze plaatsvindt dan op basis van output. Deze en andere redenen hebben in het verleden geleid tot de huidige bekostiging en financiële sturing van het KNMI, en ik zie geen aanleiding om die fundamenteel te wijzigen. Zoals eerder toegelicht acht

ik het daarmee ook niet wenselijk om de manier van offreren wezenlijk te veranderen.

De aanbevelingen over (de financiële verantwoordelijkheid en verwerking ten aanzien van) aardobservatie worden meegenomen bij reeds lopende werkzaamheden om de mandatering voor de Nederlandse vertegenwoordiging bij EUMETSAT te verhelderen. Verder zal ik onderzoek laten doen naar de risico's die het rapport signaleert ten aanzien van het wegvallen van (incidentele maar verweven) financieringsstromen, alsook naar beheersmaatregelen. Als laatste vind ik het positief om te vernemen dat opvolging is gegeven aan de aanbeveling uit de doorlichting van 2015 om een transparant kostprijsmodel op te stellen.

5. Doelmatigheid

Het rapport beveelt aan om doelmatigheid regelmatig in de driehoek te bespreken en die – door middel van hoeveelheden-, kostprijzen-, en indicatorenbepaling – een plek te geven in het stelsel van sturen, beheersen en verantwoorden.

Ik acht het uiteraard volstrekt logisch dat iedere, met publieke middelen bekostigde organisatie op een doelmatige manier met die middelen omgaat en daarover verantwoording aflegt, ook als het Kabinet bij de agentschapskaders meer ruimte zou bieden aan «maatschappelijke meerwaarde, legitimiteit, ambtelijk vakmanschap en kwaliteit van publieke dienstverlening». Dat geldt uiteraard ook voor het KNMI. Tegelijkertijd acht ik het niet zinvol om daarbij gebruik te maken van hoeveelheid- en kostprijsbepaling per product of doelmatigheidsindicatoren, waarvan deze doorlichting dan ook concludeert dat die – sinds de aanbeveling uit 2015 – niet zijn ontwikkeld. Uit vrijwel elke doorlichting van organisaties blijkt immers dat de doelmatigheid zeer lastig te meten is, ondanks dergelijke werkwijzen. In plaats daarvan wil ik nagaan hoe dit thema op andere wijze in de driehoek bespreekbaar kan worden gemaakt en welke informatie daarvoor benodigd is, bijvoorbeeld als onderdeel van een publieke waardenscan van het KNMI.

Tot slot

In de komende tijd ga ik op de bovengenoemde manier aan de slag met de aanbevelingen van de doorlichting, waarmee ik verwacht de continuïteit van het KNMI, alsook de relaties tussen het KNMI en andere onderdelen van IenW, verder te verstevigen en bestendigen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen