

Doorlichting agentschap KNMI

Datum
14 juli 2023

Opdrachtgever
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van Financiën

Onderzoeksteam
Henry van Geest (IMPROVEN)
Oscar van Leeuwen (IMPROVEN)
Maarten Mookhoek (IMPROVEN)
in samenwerking met Bill van Mil (KWINK groep)

Fotografie
Beeldbank KNMI

Bezoekadres
Zonnebaan 9-21
3542 EA Utrecht

Contact
+31 (0) 88 276 3000
info@improven.nl
website
www.improven.n

IMPROVEN
connected performance

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 4

1. Inleiding en onderzoeksopdracht 9
- 1.1 Inleiding 9
- 1.2 Onderzoeksthema's 9
- 1.3 Onderzoeksaanpak 9
- 1.4 Leeswijzer 10

2. Beoordelingskader 12
- 2.1 Inleiding 12
- 2.2 Juridisch kader van agentschap 12
- 2.3 Doelmatigheid 13
- 2.4 Governance 13
- 2.5 Verslaggevingsstelsel en financieel beheer 14
- 2.6 Bekostigingsmodel 14

3. Taken en organisatie KNMI 17
- 3.1 Missie en visie 17
- 3.2 Hoofdproducten, taken en verantwoordelijkheden 17
- 3.3 Omvang KNMI in budget en personeel 18

4. Governance 22
- 4.1 Governance algemeen 22
- 4.2 Governance en doelmatigheid 24
- 4.3 Sturingsrelaties 24
- 4.4 Raad van Toezicht 27
- 4.5 Aansturing van Eumetsat-gelden 28

5. Financieel beheer en verslaggevingsstelsel 30
- 5.1 Kwaliteit financiële functie en financieel beheer 31
- 5.2 Faciliteiten baten en lastenstelsel 37
- 5.3 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2015 39

6. Bekostiging 42
- 6.1 Overige bevindingen 47
- 6.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2015 53

7. Doelmatigheid 56
- 7.1 Doelmatigheid 56
- 7.2 Tarieven 59

8. Opvolging programma BD+ 62

Bijlage 1. Begrippenlijst 66

Bijlage 2. Bestudeerde documenten 67

Bijlage 3. Interviews 68

Bijlage 4. Eisen Regeling agentschappen aan de governance 69

Bijlage 5. Overzicht van alle bevindingen en adviezen 71

Managementsamenvatting

Dit onderzoek betreft een doorlichting van het KNMI als agentschap. De Regeling agentschappen verplicht de vakminister en de Minister van Financiën om tenminste eens in de vijf jaar een agentschap door te lichten op doelmatigheidsontwikkeling, opzet en werking van de governance, het financieel beheer en de bekostiging.
De intentie van de Regeling agentschappen is dat het inrichten en werken als een agentschap de doelmatigheid van de beleidsuitvoering vergroot. Hiervoor hanteert de Regeling agentschappen instellingsvoorwaarden op verschillende thema's:

1. Governance: een resultaatgericht sturingsmodel;
2. Een verslaggevingsstelsel op basis van baten-lastenstelsel en goed financieel beheer;
3. Een bekostigingsmodel met een integrale kostprijs;
4. Indicatoren waarmee doelmatigheid wordt gemeten.

Aanvullend heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gevraagd onderzoek te doen naar de opvolging van de aanbevelingen uit de vorige agentschapsdoorlichting uit 2015, de mate van realisatie van de afrekenbare doelen van het programma BD+ en de risico's van de incidentele bekostiging.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en omvatte een uitgebreid documentenonderzoek alsmede een aantal interviews. De bestudeerde documenten zijn opgenomen in bijlage 2. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het KNMI, de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (FEZ), de afdeling Eigenaarsadvisering van IenW (DEA), de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën (FIN), het Directoraat-Generaal Water en Bodem (DGWB) en de Hoofddirectie Juridische Zaken (HBJZ). Het onderzoek is uitgevoerd door het adviesbureau Improven. Improven draagt daarmee de eindverantwoordelijkheid voor de tekst van deze rapportage.

Het onderzoek heeft geresulteerd in 29 bevindingen en 24 aanbevelingen. Deze zijn nader uitgewerkt in dit rapport en gerecapituleerd in bijlage 6. In deze managementsamenvatting zijn de bevindingen en aanbevelingen samengevat weergegeven.

Governance

Voor de aansturing van het KNMI is – zoals voor alle uitvoerende diensten van IenW – de driehoek van opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar ingericht. Dit is in lijn met de principes van de agentschapsregeling.

Bij de feitelijke aansturing van het KNMI blijkt evenwel dat het opdrachtgeverschap voor de wettelijke taken beperkt wordt ingevuld. Dit komt tot uitdrukking in het ontbreken van een toets door de opdrachtgevende beleidsdirecties op de doelmatigheid van de uitvoering door het KNMI van de wettelijke taken. In de driehoek is de aandacht voor doelmatigheid beperkt. Eigenaar en opdrachtgevers sturen niet aantoonbaar en structureel op doelmatigheid. Het betreft hier met name het uitvoeren van subsidieonderzoek en de besluitvorming over de contributie aan en daarmee de taken van Eumetsat.

Geadviseerd wordt om in overleg tussen coördinerend opdrachtgever, eigenaar en KNMI af te spreken hoe de taken subsidieonderzoek en Eumetsat-gelden volledig in beeld blijven.
Tevens wordt geadviseerd om de rol van de coördinerend opdrachtgever te verstevigen. Onderzoek hoe de uitvoering van de wettelijke taken die behoren bij de basisfinanciering in combinatie met die van het laten uitvoeren van maatwerk en het uitvoeren van subsidie-onderzoek kan worden aangestuurd. Draag - indien deze aanbeveling wordt overgenomen - ervoor zorg dat de hiervoor benodigde kennis ook aanwezig is.

Financieel beheer

De kwaliteit van het financieel beheer van het KNMI is van voldoende niveau. Er is een interne planning & controlcyclus aanwezig. Het KNMI voldoet aan de rijksbegrotingsvoorschriften en houdt zicht op risico's voor de dienstverlening.

De interne financiële sturing van het KNMI sluit evenwel niet goed aan op de aansturing door opdrachtgeversberaad en eigenaar. Zo zijn kosten op het niveau van de wettelijk taak en productgroep wel afgesproken met het opdrachtgeversberaad maar vormen deze kengetallen geen onderdeel van de interne rapportages en sturing. Geadviseerd wordt om te gaan rapporteren over de kosten op het niveau van wettelijke taak en productgroepen zoals deze zijn opgenomen in de meerjarige offerte. De financiële maandrapportages van het KNMI voor intern gebruik geven namelijk geen inzicht in de kosten van de wettelijke taken en / of productgroepen.

De financiële maandrapportage is daarnaast overwegend verklarend van aard en bijsturingsacties ontbreken hierin grotendeels. Naar wij hebben begrepen worden wel bijsturingsmaatregelen op diverse momenten aan het DT KNMI voorgelegd en (voor)besproken in andere interne management overleggen.
Op het gebied van de interne controle op de financiën ontbreekt de monitoringrol. Interne rapportages ontbreken over de resultaten van de uitgevoerde interne controlemaatregelen.
Daarnaast behoeft de kwaliteit van de meerjarige investeringsbegroting verbetering met name op het concretiseren van investeringen in latere jaren.
Geadviseerd wordt om toekomstgerichte bijsturingsacties, resultaten van uitgevoerde controlemaatregelen en een concretere investeringsbegroting te gaan hanteren.

Bekostiging

Volgens de Regeling agentschappen dient er bij een agentschap een duidelijk verband te zijn tussen dienstverlening en gemaakte kosten. Idealiter zou de bekostiging plaatsvinden op basis van een kostprijs (prijs maal volume: P x Q).

Dit is deels het geval bij het KNMI.
Het is voor een aantal wettelijke taken van het KNMI mogelijk een zichtbaar verband te leggen tussen de te leveren producten en diensten enerzijds en het budget anderzijds.
Het lijkt daarnaast in principe mogelijk om specifiekere kostprijzen te bepalen voor een aantal producten en diensten van het KNMI. Een deel van de taken van het KNMI is niet te koppelen aan kostprijzen omdat dit kennistaken betreft. Een kostprijs bijvoorbeeld per wetenschappelijk onderzoek is nietszeggend en ondersteunt de sturing niet. Voor de meer repetitieve en identieke diensten van het KNMI zoals de weerberichten waarvoor ook het gewenste dienstverleningsniveau door de opdrachtgeversberaad is aangegeven en de waarnemingsinfrastructuur, kan in principe wel een kostprijs bepaald worden. Het waar mogelijk bepalen van kostprijzen is gewenst omdat de opdrachtgever op dit moment geen inzicht heeft in de opbouw van de bedragen van de KNMI-offertes en daardoor de prijs-volume-kwaliteit verhouding niet goed kan beoordelen.

Geadviseerd wordt om voor de dienstverlening van het KNMI waar dit mogelijk en zinvol is de kostprijzen per product of dienst op te stellen zodat de opdrachtgevers een betere keuze kunnen maken over hun opdracht aan het KNMI.

Doelmatigheid

Het ministerie van Financiën heeft het voornemen om in de Regeling agentschappen een betere balans aan te brengen tussen public value en doelmatigheidsstreven. Dit ligt in lijn met het kabinetsstandpunt over de governance van alle uitvoeringsorganisaties op afstand. Dit is echter nog niet zover, zodat deze doorlichting van het KMNI uitgaat van de huidige doelstelling en die is dat de agentschapsvorm gericht is op doelmatig en resultaatgericht werken en sturen.

Over doelmatigheid is zeer beperkt informatie binnen KNMI beschikbaar. Evenmin geven de voorgeschreven indicatoren echt inzicht in de doelmatigheid. De rijksbegrotingsvoorschriften verplichten tot indicatoren die geen inzicht geven in de verhouding tussen kosten en diensteverlening
Hierdoor is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid. De aanbeveling uit de agentschapsdoorlichting van 2015 over doelmatigheid is daarmee niet opgevolgd.
Uit de informatie die wel beschikbaar is, komen geen indicaties naar voren die erop wijzen dat KNMI doelmatiger is geworden in de periode 2015-2021.

Geadviseerd wordt om indicatoren te ontwikkelen die de doelmatigheidsontwikkeling betekenisvol weergeven, dat wil zeggen de verhouding tussen budget en dienstverlening

Risico's van incidentele bekostiging

Het KNMI behaalt synergievoordelen door maatwerk- en subsidieopdrachten uit te voeren. De continuïteit van deze financieringsstromen is echter onzekerder omdat het kortlopende projecten en diensten met eveneens kortlopende financiering betreft. Hierdoor is de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken op de lange termijn kwetsbaar.

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat het activiteitenniveau van het KNMI zal afnemen indien er financieringsstromen wegvallen. Er kan niet worden aangegeven in hoeverre bij het wegvallen van financieringsstromen het vereiste niveau van wettelijke activiteiten nog behaald kan worden. De oorzaak hiervan is zowel de grote verwevenheid tussen de verschillende financieringsstromen en de uitvoering van de wettelijke taken, als het ontbreken van een normenset welk dienstverleningsniveau past bij het uitvoeren van de wettelijke taken.

Geadviseerd wordt een risicoanalyse op te stellen van de gevolgen voor de wettelijke taakuitvoering indien (delen van) het maatwerk en subsidieopdrachten wegvallen. Op basis van de risico-analyse kan besloten worden om maatregelen te nemen om een dergelijk risico op te vangen.
Het uitvoeren van een dergelijke risico-analyse werd overigens al in 2019 door KWINK groep aan het KNMI geadviseerd in de beleidsdoorlichting artikel 23 Meteorologie en Seismologie, maar is tot op heden nog niet uitgevoerd.

Programma BD+

Het programma Basisdienstverlening op orde (later gewijzigd in Basisdienstverlening+) is gestart omdat er in 2017 behoorlijke budgettekorten werden geraamd. In de raming zou in 2022 het tekort oplopen tot structureel € 6,1 miljoen.
Het KNMI heeft daarom in 2018 de Contourennota KNMI 2018 – 2023 opgesteld met een aantal maatregelen. Met deze maatregelen zou het KNMI de financiële en technische basis structureel op orde kunnen brengen zodat de basisdienstverlening goed kan worden uitgevoerd. Aanvullend zouden de randvoorwaarden worden geschapen voor de verdere ontwikkeling richting een Early Warning Centre (EWC).
Om te kunnen beoordelen of de implementatie op de goede weg is, is in de Contourennota KNMI 2018 – 2023 een aantal outputcriteria geformuleerd. Aan de hand hiervan zou periodiek bekeken worden welke vorderingen zijn gemaakt en of bijsturing noodzakelijk is. Dit zou de basis vormen voor de interne sturing van het KNMI, rapportage naar eigenaar, FEZ en Raad van Toezicht en waar nodig het informeren van klanten en afnemers.

Het bleek niet mogelijk vast te stellen in hoeverre de doelen met betrekking tot financiën, IT- en waarneeminfrastructuur, organisatieontwikkeling en waardering uit het programma BD+ zijn behaald omdat de afrekenbare doelen beperkt zijn geconcretiseerd.

Opvolging van de aanbevelingen van de agentschapsdoorlichting 2015

De aanbevelingen van de vorige agentschapsdoorlichting in 2015 zijn grotendeels opgevolgd. De voornaamste uitzondering is de aanbeveling om indicatoren op te stellen voor het volgen van de doelmatigheidsontwikkelingen. Ook de aanbeveling om in het opdrachtgeversberaad alle opdrachtgevers te laten vertegenwoordigen is niet volledig opgevolgd.



1. Inleiding en onderzoeksopdracht

1.1 Inleiding

Dit onderzoek betreft een doorlichting van het KNMI als agentschap. De Regeling agentschappen verplicht de vakminister en de minister van Financiën om tenminste eens in de vijf jaar een agentschap door te lichten op doelmatigheidsontwikkeling, opzet en werking van de governance, het financieel beheer en de bekostiging.[1]

Het KNMI is een van de agentschappen binnen de rijksoverheid. Agentschappen zijn intern verzelfstandigde organisaties van ministeries. Dat betekent dat het KNMI valt onder het departement van IenW, maar werkt als een zelfstandige organisatie. Het KNMI verleent haar diensten voor opdrachtgevers. Ministeries en eventuele andere opdrachtgevers betalen voor de producten en diensten die agentschappen zoals het KNMI aan hen leveren. Met die inkomsten moet het agentschap KNMI haar kosten volledig dekken.[2]

1.2 Onderzoeksthema's

De intentie van de Regeling agentschappen is dat het inrichten en werken als een agentschap de doelmatigheid van de beleidsuitvoering vergroot. Hiervoor hanteert de Regeling Agentschappen instellingsvoorwaarden op verschillende thema's:

1. Governance: een resultaatgericht sturingsmodel;
2. Een verslaggevingsstelsel op basis van baten-lastenstelsel en goed financieel beheer;
3. Een bekostigingsmodel met een integrale kostprijs;
4. Indicatoren waarmee doelmatigheid wordt gemeten.

De bij het onderzoek gehanteerde onderzoeksvragen sluiten aan op deze vier voorwaarden.

Daarnaast is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen uit de vorige agentschapsdoorlichting uit 2015 zijn opgevolgd. In aanvulling hierop zijn als onderzoeksvragen geformuleerd:

- In hoeverre zijn de afrekenbare doelen zoals opgenomen in het programma BD+ gehaald m.b.t. financiën, IT- en waarneeminfrastructuur, organisatieontwikkeling en waardering zoals opgenomen in het programma BD+ gehaald?
- Wat zijn de risico's voor de uitvoering van de wettelijke taken door KNMI, indien een deel van de incidentele bekostiging wegvalt?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en omvatte een uitgebreid documentenonderzoek en een aantal interviews. De bestudeerde documenten zijn opgenomen in bijlage 2. Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het KNMI, de directie Financieel Economische Zaken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (FEZ), de afdeling Eigenaarsadvisering van IenW (DEA), de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën (FIN), het Directoraat-Generaal Water en Bodem (DGWB) en de Hoofddirectie Juridische Zaken (HBJZ). Het onderzoek is uitgevoerd door het adviesbureau Improven. Improven draagt daarmee de eindverantwoordelijkheid voor de tekst van deze rapportage.

[1] Artikel 6 van de Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

[2] Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen

1.4 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit de bovenbeschreven vier hoofdthema's. De rapportage start in hoofdstuk 2 met een toelichting op het beoordelingskader dat is toegepast en vervolgt in hoofdstuk 3 met een inleidend hoofdstuk over KNMI ten algemene. In de hoofdstukken 4 tot en met 7 komen de vier hoofdthema's achtereenvolgens aan de orde. De vraag over de opvolging van de aanbevelingen uit het doorlichtingsrapport 2015 wordt beantwoord bij het betreffende inhoudelijke hoofdthema.
De aanvullende onderzoeksvraag m.b.t. het programma BD+ wordt in een afzonderlijk hoofdstuk 8 behandeld. De tweede aanvullende onderzoeksvraag over de risico's bij het wegvallen van een deel van de incidentele bekostiging wordt behandeld in hoofdstuk 6 Bekostigingsmodel.

Hierna volgt de hoofdstukindeling zoals die hiervoor is omschreven:

H.2 Beoordelingskader
H.3 KNMI: Taken en organisatie
H.4 Governance
H.5 Financieel beheer en verslaggevingsstelsel
H.6 Bekostigingsmodel
H.7 Doelmatigheid
H.8 Opvolging BD+



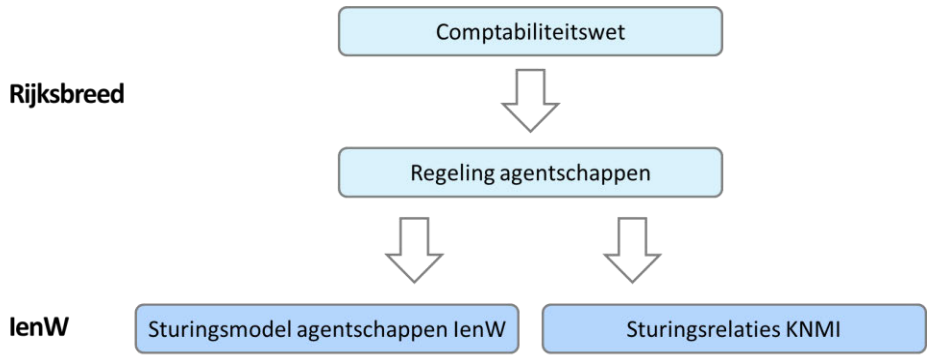
2. Beoordelingskader

2.1 Inleiding

In de doorlichting is de Regeling agentschappen 2017[3] als voornaamste uitgangspunt gehanteerd. Sinds 2017 heeft het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgebreide evaluatie uitgevoerd van alle uitvoeringsorganisaties op afstand. Een van de conclusies die specifiek betrekking heeft op het agentschapsmodel, is dat er een behoorlijke spanning zit op de nadruk op het streven naar doelmatigheid en het leveren van public value.[4] In de kern is een overheidsdienst geen bedrijf met een winstoogmerk maar een publieke organisatie waarvan het voornaamste doel is het leveren van maatschappelijke meerwaarde.
Relevant voor de doorlichting van het KNMI is dat de evaluatie ook erkent dat meerdere agentschappen een hybride karakter hebben waarbij verschillende bedrijfstypologieën in een agentschap worden verenigd. Zo is het KNMI naast uitvoerder van wettelijke taken, deels te typeren als kennisinstituut en deels als informatieleverancier. Dit heeft als consequentie voor deze doorlichting dat de analyse, toetsing en aanbevelingen niet per definitie op alle taken, producten en resultaten van het KNMI van toepassing behoeven te zijn. Hier is variatie mogelijk vanwege de verschillende typen taken die de KNMI heeft.
Het ministerie van Financiën heeft het voornemen om in de Regeling agentschappen een betere balans aan te brengen tussen public value en doelmatigheidsstreven. Dit is echter nog niet zover. Daarom gaat de deze doorlichting uit van de huidige doelstelling en die is dat de agentschapsvorm gericht is op doelmatig en resultaatgericht werken en sturen.

2.2 Juridisch kader van agentschap

Het KNMI heeft de status van agentschap. Het KNMI is als organisatieonderdeel van de rijksdienst overigens ingebed in een breder juridisch kader waaraan in deze doorlichting niet wordt getoetst. De wettelijke basis voor de agentschapsstatus is bepaald in de Comptabiliteitswet. Daarin worden onder meer een aantal centrale begrippen voor de bedrijfsvoering en het financieel beheer binnen het Rijk gedefinieerd. Ook legt de wet vast dat een minister kan besluiten om van een onderdeel van een Ministerie een agentschap te maken, op voorwaarde dat dit een doelmatige taakuitvoering bevordert. In artikel 2.20, tweede lid, van de Comptabiliteitswet is vastgelegd dat de Minister van Financiën nadere regels stelt over het beheer van agentschappen. Die regels zijn uitgewerkt in de Regeling agentschappen. Die regeling biedt de belangrijkste kaders voor de vormgeving van de sturingsrelaties tussen IenW en het KNMI. Zo stelt de regeling onder meer (in artikel 4, lid 3) dat eigenaar, opdrachtgever en agentschap een convenant sluiten over de sturing van het agentschap. Tevens stelt de regeling dat de vakminister en de minister van Financiën tenminste elke 5 jaar het functioneren van een agentschap gezamenlijk beoordelen.



[3] Staatscourant Nr. 69103 van 4 december 2017

[4] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer 2021–2022, 31 490, nr. 323

Figuur 1 Juridisch en beleidsmatig kader

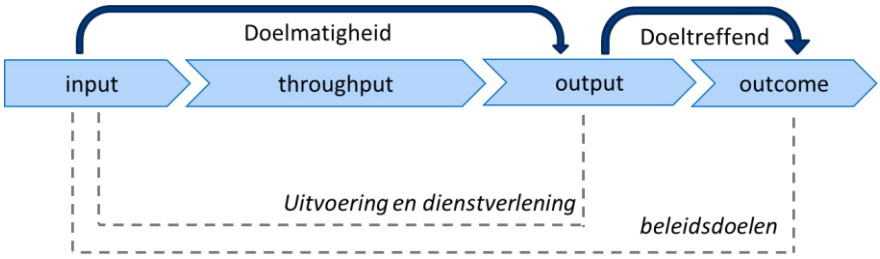
Binnen IenW is het sturingsmodel voor alle agentschappen verder uitgewerkt en specifiek voor het KNMI het in 2020 opgestelde document Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut. Daarin zijn specifieke afspraken over de vormgeving van de sturingsrelaties tussen IenW en het KNMI vastgelegd.

2.3 Doelmatigheid

Artikel 1 van de Regeling agentschappen definieert doelmatigheid als “de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)”.[5] In de toelichting van de Regeling agentschappen wordt vermeld dat het nadrukkelijk gaat om de doelmatigheid van de uitvoering: ‘doen wij de dingen op de goede manier’. Alleen wanneer de kosten omlaag gaan met behoud of toename van de kwaliteit, of wanneer bij gelijkblijvende kosten de kwaliteit stijgt, is er sprake van doelmatigheidsverbetering.

Er treedt nog wel weleens verwarring op tussen de term doelmatigheid en de term doeltreffendheid. De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 definieert de doeltreffendheid[6]: “Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin de beleidsdoelstellingen gerealiseerd worden dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten”. Volgens de memorie van toelichting van de Comptabiliteitswet[7] wordt met de doeltreffendheid van beleid meer specifiek bedoeld de mate waarin de nagestreefde beleidsdoelstelling dankzij de inzet van beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Het gaat dus om het beoogde effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid.

In onderstaand figuur is de samenhang en het verschil tussen de termen doelmatigheid en doeltreffendheid schematisch weergegeven.



Figuur 2 Samenhang en verschil tussen doelmatig en doeltreffend

Recentelijk is de doeltreffendheid van het beleid van het KNMI op basis van artikel 23 beoordeeld[8]. Dit bestrijkt het gehele proces van beleidsontwikkeling, -uitvoering en maatschappelijke effecten. De onderhavige doorlichting richt zich op het kleinere verband tussen input en output.

2.4 Governance

De Regeling agentschappen stelt voorwaarden aan de governance van een agentschap. Het gaat om voorwaarden aan de inrichting van het sturingsmodel (artikelen 9 tot en met 13) en eisen aan het toezicht en systeemverantwoordelijkheid (artikelen 30 en 31).

[5] Regeling agentschappen 2017, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

[6] Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, Staatscourant 2022 nr. 19587 11 juli 2022

[7] Hoofdstuk 3, paragraaf 1. Normering van de Comptabiliteitswet 2016, Staatsblad 2021, 500

[8] KWINK groep, Beleidsdoorlichting artikel 23, 11 juli 2019

De Regeling agentschappen schrijft voor dat eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer de drie partijen zijn die samenwerken in het resultaatgericht sturingsmodel. De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap.
De opdrachtgever is degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent. Dit zijn veelal beleidsdirecties van ministeries. Het agentschap tenslotte is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor een rechtmatige, doelmatige en professionele uitvoering van de verstrekte opdrachten.

Ook is in de Regeling agentschappen het toezicht door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën vastgelegd. In het Besluit Taak FEZ wordt het toezicht geregeld dat de directeur FEZ houdt op de uitvoering van de begroting (artikel 6), de taak van de directeur FEZ om het doelmatig beheer te bevorderen (artikel 10) en de zorg van de directeur FEZ voor de organisatie van het kasbeheer (artikel 12 eerste lid) van alle agentschappen die onder het betreffende Ministerie vallen.
De Minister van Financiën draagt systeemverantwoordelijkheid, waarbij toezicht wordt gehouden op de naleving van de regels ten aanzien van de inrichting van agentschappen zoals opgenomen in de Regeling agentschappen.

2.5 Verslaggevingsstelsel en financieel beheer

Op het gebied van het verslaggevingsstelsel worden de volgende voorwaarden gesteld aan een agentschap dat het baten-lastenstelsel voert.[9]

- Het zesde lid van artikel 2.20 van de Comptabiliteitswet stelt dat een dienstonderdeel van een ministerie dat als baten-lastenagentschap is aangewezen, als begrotingsstelsel het baten-lastenstelsel toepast;
- Artikel 26 van de Regeling agentschappen stelt dat het te voeren baten-lastenstelsel op hoofdlijnen identiek is aan het verslaggevingsstelsel van een Nederlands bedrijf: De artikelen 361 tot en met 390, uitgezonderd artikel 365, tweede lid, artikel 383 en de artikelen 383a t/m artikel 383e van Titel 9 van Boek 2 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving zijn van overeenkomstige toepassing;
- Artikel 27 van de Regeling agentschappen geeft enige afwijkingen van het algemene verslaggevingsstelsel om rekening te houden met het feit dat agentschappen werken binnen de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Tevens sluit artikel 27 de mogelijkheid uit om financiële activa te bezitten, leningen aan te gaan anders dan bij het Ministerie van Financiën en panden op de balans als eigendom op te nemen;[10]
- De Rijksbegrotingsvoorschriften stellen eisen aan de informatie over het agentschap die wordt opgenomen in begroting, begrotingswijzigingen en jaarverslag van het Ministerie waaronder het agentschap valt;[11]
- Op het gebied van financieel beheer stelt artikel 18 van de Regeling agentschappen dat alle wet- en regelgeving van toepassing is die voor elk organisatieonderdeel van de Rijksdienst gelden.

2.6 Bekostigingsmodel

Artikel 14 van de Regeling agentschappen stelt de volgende voorwaarde aan het bekostigingsmodel van een agentschap: “Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties.”

---

[9] De Regeling agentschappen biedt ook de mogelijkheid om een agentschap op basis van het stelsel van kasverplichtingen te voeren. Deze agentschappen bestaan op dit moment niet.

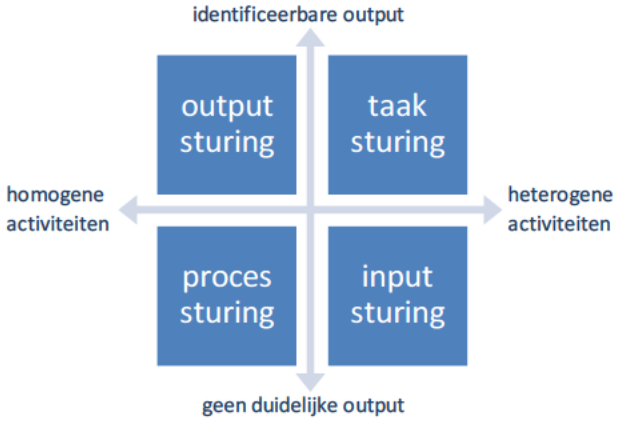
[10] De panden waarvan de rijksdienst eigenaar is, staan alle en alleen geactiveerd op de balans van het agentschap Rijksvastgoedbedrijf van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

[11] Rijksbegrotingsvoorschriften 2021, 20-11-2020, Staatscourant 2020, 61723, zie ook https://rbv.rijksfinancien.nl/

In de toelichting van de Regeling agentschappen wordt dit nader geduid:[12]

- "Dit kosten- en resultaatsbewust zijn, is erg belangrijk omdat agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input/het budget en de output/het resultaat."
- "Het agentschap wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert."
- "Wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging."

De Regeling agentschappen prefereert een volledige bekostiging volgens prijs maal volume (P x Q) maar legt dit niet op als eis. Wel dient er minimaal een zichtbaar verband tussen producten / diensten en budget gelegd te worden. Ten opzichte van andere mogelijke bekostigingsvormen is outputsturing links boven in onderstaande figuur (van N.P. Mol, Operationele budgettering, efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, 1997) gepositioneerd.



Figuur 3 bekostigingsvormen[13]

[12] Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017, pagina's 10, 12 en 13

[13] N.P. Mol, Operationele budgettering, efficiency en effectiviteit in activiteitenbudgetten, 1997



3. Taken en organisatie KNMI

3.1 Missie en visie

Het KNMI heeft de missie als volgt verwoord:[14]

> Het KNMI adviseert en waarschuwt 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 biedt het KNMI producten en diensten die bijdragen aan de veiligheid, bereikbaarheid, leefbaarheid en welvaart van Nederland.

Het KNMI hanteert de volgende visie:[15]
Het KNMI is het Nederlands instituut op het gebied van meteorologie, klimatologie, seismologie en aardobservatie. In 2025 functioneert vanuit het KNMI een multi hazard Early Warning Centre (EWC) c.q. een nationaal waarschuwingsadviescentrum, waarmee adviezen, waarschuwingen en scenario's van hoge kwaliteit worden geproduceerd. Het KNMI doet daartoe waarnemingen, beheert onderzoekinfrastructuren, ontwikkelt modellen, doet onderzoek en maakt verwachtingen en scenario's.
Het KNMI bereikt maximale impact door dienstverlening aan het publiek en aan de samenleving en door samenwerking, zowel op Europees als op nationaal niveau, met de markt, kennisinstellingen en mede overheden. In 2025 is het KNMI een huis voor toptalent in een duurzame aantrekkelijke werkomgeving met dienstverlening en onderzoek van wereldklasse.

3.2 Hoofdproducten, taken en verantwoordelijkheden

In de Wet taken meteorologie en seismologie (Wtms)[16] zijn de wettelijke taken op het gebied van meteorologie en seismologie verankerd. In de Wtms zijn de zorgplichten van de minister vastgelegd waaronder het uitbrengen van het algemeen weerbericht, waarschuwen voor gevaarlijk weer en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. De uitvoering van de zorgplichten op het gebied van meteorologie en seismologie is middels de Regeling taken meteorologie en seismologie (Rtms[17]) belegd bij het KNMI.

Het stelsel van de Wtms en Rtms is in 2016 ingevoerd na langdurige en zorgvuldige overweging van alle verschillende standpunten in het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu, het huidige Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL). De achterliggende visie is dat:

- de zorgplichten voor de Minister wettelijk worden vastgelegd;
- het KNMI de wettelijke taken uitvoert zoals verzamelen van seismologische en meteorologische data, uitgeven van het algemeen weerbericht, waarschuwen van publiek en ondersteunen van bestuursorganen bij (dreigende) calamiteiten en maatschappij-ontwrichtend weer, leveren van luchtvaartmeteo en zorgen voor wetenschappelijk onderzoek;
- het KNMI de verzamelde data open ter beschikking stelt voor hergebruik;
- het uitgangspunt is dat bij de levering van operationele, weer gerelateerde producten en diensten buiten de Rijksoverheid in beginsel niet wordt getreden in de bestaande marktverhoudingen;
- uitzonderingen zijn: waarschuwen bij gevaarlijk of maatschappij-ontwrichtend weer, gerichte verzoeken van in de veiligheidsregio's samenwerkende partners in verband met de openbare orde en veiligheid, bij

[14] Meerjarig Strategisch Plan 2025 pagina 12

[15] Meerjarig Strategisch Plan 2025 pagina 13

[16] Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037074/2016-01-01

[17] Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0037394/2021-10-01

unieke kennis en wanneer de opdrachtgever uit de aard van zijn werkzaamheden geen gebruik kan maken van niet-ambtelijke opdrachtnemers (bijvoorbeeld bij vragen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid of bij gerechtelijke procedures);
- bestuursorganen verplicht en kosteloos data van KNMI afnemen bij verwacht of werkelijk maatschappij-ontwrichtend weer of calamiteiten waarbij het weer en belangrijke rol speelt (hierna gezamenlijk aangeduid als: calamiteiten) om te zorgen voor eenduidige berichtgeving ('single tone of voice');
- diensten die verder niet vallen onder de verplichte afname door het KNMI tegen integrale kosten worden verleend;
- de onafhankelijkheid van het KNMI-onderzoek is geborgd.

Op grond van de Wtms onderscheidt het KNMI zes categorieën van wettelijke taken (zie tabel 1 hieronder). In de offerte die het KNMI uitbrengt voor het uitvoeren van de wettelijke taken is per categorie een verdere onderverdeling gemaakt en is aangegeven welke producten en diensten het KNMI daarvoor levert. In hetzelfde stramien zijn als zevende de KNMI brede programma's, EWC en de implementatie van de I strategie, toegevoegd aan de offerte maar niet aan de wettelijke taken.[18]

1.	Verstrekken algemene weerbericht en waarschuwingen o.g.v. weer, klimaat, aardbevingen en andere geofysische verschijnselen
2.	Ontwikkelen, beheren en onderhouden van noodzakelijke technische infrastructuur (meteorologisch en seismologisch meetnetwerk, incl. ICT)
3.	Genereren, verspreiden en beschikbaar stellen van gegevens
4.	Wetenschappelijk onderzoek, trends en ontwikkelingen op gebied van weer, klimaat, aardbevingen en andere geofysische verschijnselen
5.	Luchtvaartmeteorologische dienstverlening
6.	Internationale samenwerking

Tabel 1: Categorieën wettelijke taken KNMI

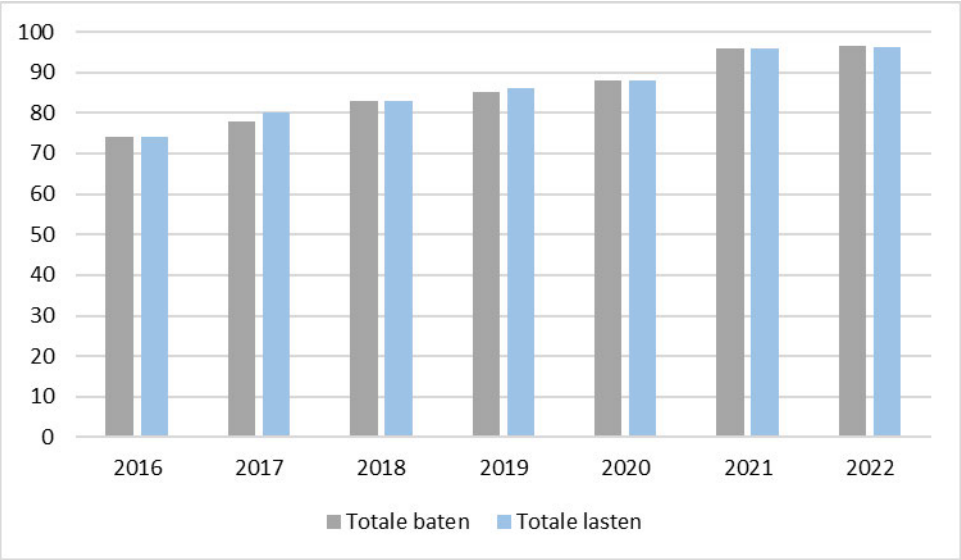
Het KNMI kent een directieraad die uit twee leden bestaat, ondersteund door twee stafafdelingen (Staf en Financiën, Planning & Control). Verder is het KNMI georganiseerd in zeven vakgroepen en kent drie strategisch business managers. De drie strategisch business managers zijn verantwoordelijk voor de strategische ontwikkeling van de opdrachtenportefeuille in een bepaald domein (zoals bijvoorbeeld weer of klimaat). Binnen de vakgroepen wordt specifieke kennis gebundeld.

3.3 Omvang KNMI in budget en personeel

KNMI heeft in 2021 een omzet gerealiseerd van € 95,6 miljoen. De omzet is voor € 63,6 miljoen afkomstig van het Ministerie van IenW, voor € 3,3 miljoen maatwerk van IenW en overige departementen en voor € 28,7 miljoen van derden waaronder de luchtvaart en extern gefinancierde projecten.

De totale lasten van het KNMI bedroegen in 2021 € 95,9 miljoen. Deze bestaan voor € 43,4 miljoen uit personeelskosten (eigen personeel en externe inhuur), € 29,1 miljoen materiële kosten, € 2,6 miljoen afschrijvingskosten en voor € 20,7 miljoen overige lasten voornamelijk Aardobservatie (contributie EUMETSAT).

[18] Zie: KNMI-2021-4284 Bijlage 1 meerjarige offerte 2022-2026 pagina 5 en 6



Figuur 4 Baten en lasten KNMI in miljoenen euro's[19]

Het KNMI heeft zijn producten en diensten ingedeeld in de productgroepen Meteorologie, Seismologie en Aadobservatie.

Tabel 103 Omzet moederdepartement en bijzondere baten per productgroep (bedragen x € 1.000)

Productgroep	Begroot 2021	Realisatie 2021	Verschil
Meteorologie	40.355	41.306	951
Seismologie	1.462	1.594	132
Aardobservatie	16.720	20.683	3.963
Totaal	**58.537**	**63.582**	**5.046**
Waarvan omzet moederdepartement	53.953		
Waarvan bijzondere baten	4.584		

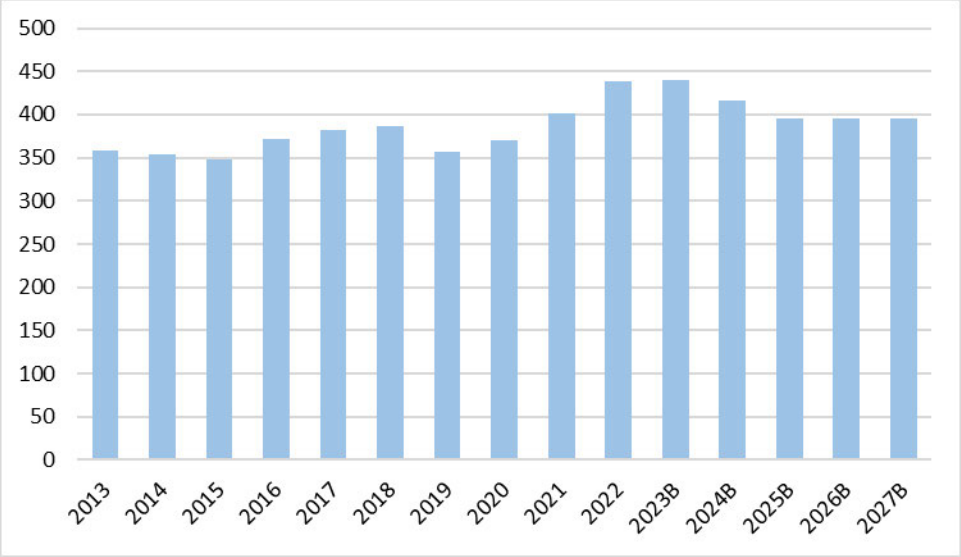
Tabel 2: Omzet 2021 per productgroep[20]

Bij de totaal gerealiseerde omzet gedurende 2021 van de drie productgroepen € 63,6 miljoen in tabel 2, moet € 3,3 miljoen maatwerk en de omzet van derden van € 28,7 miljoen (luchtvaart en extern gefinancierde projecten) worden opgeteld om uit te komen op een totale omzet van € 95,6 miljoen zoals zichtbaar in figuur 4 Baten en lasten KNMI in miljoenen euro's.

[19] https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2016 t/m 2021

[20] https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2021/XII/onderdeel /1279091

De omzet van de productgroep Aardobservatie € 20,7 miljoen betreft EUMETSAT, een intergouvernementele organisatie van verschillende Europese landen voor de ontwikkeling en beheer van weersatellieten.



Figuur 5: Personeelsformatie KNMI in fte, tot 2017 stand per 31-12, vanaf 2017 gemiddeld per jaar[21]

Het personeelsbestand van het KNMI is sinds 2019 stijgend. De stijging van het aantal fte's wordt veroorzaakt door extra werkzaamheden in het kader van het verder uitvoeren van de projecten I-strategie, Early Warning Centre (EWC), Modernisering Waarneem Infrastructuur (MWI) en extra taken voor de luchtvaart. Na de afloop van de investeringen voor het EWC vanaf 2024 wordt verwacht dat de activiteiten en het aantal fte's weer afnemen[22].

[21] https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/XII/onderdeel/1471915 tabel 115 en https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2016/XII/onderdeel/d17e48301 en andere jaarverslagen

[22] Begroting KNMI in begroting IenW 2023, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-203, 36 200 XII, nr. 2, pagina 188



4. Governance

Voor het onderwerp Governance wordt de volgende hoofdvraag beantwoord:
Hoe functioneert bij het KNMI het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?

Bij de beantwoording hiervan wordt specifiek aandacht gegeven aan de volgende deelvragen:

a. Voldoen de sturingsrelaties, zoals deze in 2020 zijn afgesproken door de driehoek naar aanleiding van het AEF-rapport uit 2019 en de aanbevelingen uit de doorlichting van 2015 (dienen ze het doel waarvoor ze zijn afgesproken)? De doorlichting van 2015 heeft hierover geadviseerd:
   - Vul het opdrachtgeverschap (met name de wettelijke taken) professioneler in en maak hierbij zo veel mogelijk gebruik van de methodiek van vraagsturing.
   - Richt één (strategisch) opdrachtgeversberaad in voor zowel interne als externe opdrachtgevers. Laat hierbij partijen aanschuiven die een duurzame opdrachtgeversrelatie met het KNMI hebben en waarbij de aard van de uitvoering van de opdracht overlap heeft met andere opdrachten die het KNMI uitvoert
b. In hoeverre liggen deze sturingsrelaties in lijn met de aanbevelingen uit het onderzoek van AEF (2019) naar de governance en de Regeling agentschappen?
c. Als ze niet volledig- in lijn zijn, zijn er dan aanbevelingen uit het AEF-rapport die alsnog opgevolgd zouden moeten worden of zijn andere aanbevelingen noodzakelijk?

Samenvattend luidt het antwoord op de hoofdvraag
Voor de aansturing van het KNMI is – zoals voor alle uitvoerende diensten van IenW – de driehoek van opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar ingericht. Dit is in lijn met de principes van de agentschapsregeling.

Bij de feitelijke aansturing van het KNMI blijkt evenwel dat het opdrachtgeverschap voor de wettelijke taken beperkt wordt ingevuld. Dit komt tot uitdrukking in het ontbreken van een toets door de opdrachtgevende beleidsdirecties op de doelmatigheid van de uitvoering door het KNMI van de wettelijke taken. In de driehoek is de aandacht voor doelmatigheid beperkt. Eigenaar en opdrachtgevers sturen niet aantoonbaar en structureel op doelmatigheid. Het betreft hier met name het uitvoeren van subsidieonderzoek en de besluitvorming over de contributie aan en daarmee de taken van Eumetsat.

Geadviseerd wordt om in overleg tussen coördinerend opdrachtgever, eigenaar en KNMI af te spreken hoe de taken subsidieonderzoek en Eumetsat-gelden volledig in beeld blijven.
Tevens wordt geadviseerd om de rol van de coördinerend opdrachtgever te verstevigen. Onderzoek hoe de uitvoering van de wettelijke taken die behoren bij de basisfinanciering in combinatie met die van het laten uitvoeren van maatwerk en het uitvoeren van subsidie-onderzoek kan worden aangestuurd. Draag - indien deze aanbeveling wordt overgenomen - ervoor zorg dat de hiervoor benodigde kennis ook aanwezig is.

4.1 Governance algemeen

Hoe functioneert bij het KNMI het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording en is dit in opzet in overeenstemming met de Regeling agentschappen stelt?

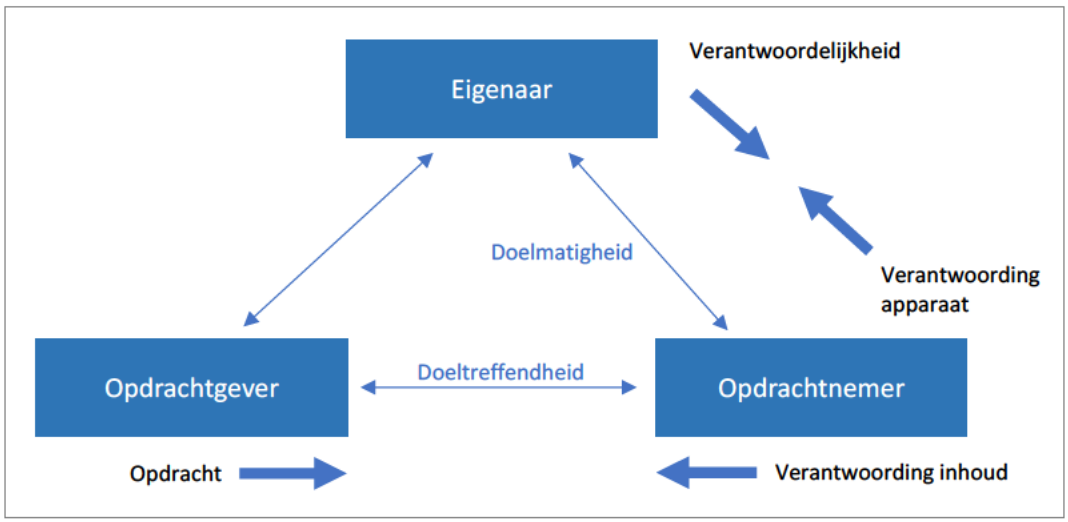
Bevinding 1

De governance is ingericht conform de vereisten van de regeling agentschappen.
Het sturingsmodel is ingericht zodat de drie rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) conform regeling worden onderscheiden en ingevuld.

Door de directie Financieel-Economische Zaken wordt toezicht uitgeoefend op de uitvoering van de begroting door het KNMI.

Feiten bij bevinding 1

Voor het KNMI zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer vastgelegd in het document Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (november 2020). In onderstaand figuur zijn de rollen en verantwoordelijkheden schematisch weergeven.



Figuur 6: Schematische weergave van sturingsmodel van een agentschap[23]

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van het KNMI. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

In het document Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut van 2020 zijn de sturingsrelaties tussen KNMI en IenW vastgelegd.

- De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. De eigenaar draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten;
- De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken;
- De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer. De opdrachtnemer (de Hoofddirecteur van het KNMI) is primair verantwoordelijk voor de doelmatige, rechtmatige en doeltreffende uitvoering van de opgelegde taken.

De eigenaar heeft daarmee de verantwoordelijkheid voor het inrichten en beheren van een sturingsmodel waarmee wordt voldaan aan de regeling agentschappen. De eigenaar wordt in zijn werkzaamheden ondersteund door de directie Eigenaarsadvisering en de directie Financieel Economische Zaken (FEZ). De taken van FEZ omvatten volgens

[23] Ministerie van IenM (2014), *Sturingsmodel agentschappen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verbinden op basis van vertrouwen.*

het Besluit FEZ van het Rijk onder andere het opstellen en wijzigen van de begroting (die doorwerkt naar de begroting van het KNMI), het toezicht op onder andere doeltreffendheid, doelmatigheid en financieel beheer.

In aanvulling op de driehoek is binnen KNMI ook een Raad van Toezicht en een Maatschappelijke Advies Raad (MAR) aanwezig.

Het KNMI kent een Raad van Toezicht (RvT) die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit van de producten en taken die het KNMI uitvoert conform artikel 6 van de Wet taken meteorologie en seismologie.

In 2021 is - mede voortvloeiend uit de aanbevelingen van AEF – de MAR van start gegaan. Via de MAR beschikt het KNMI over een klankbordgroep die uitgenodigd wordt om aan te geven in hoeverre KNMI het werk goed doet, wat beter kan en waar dingen worden vergeten. De MAR heeft met name een maatschappelijk perspectief.

Analyse bij bevinding 1
Er is een sturingsmodel waarin de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer conform de Regeling agentschappen staan beschreven. De eigenaarsrol is belegd bij de pSG van het Ministerie van IenW. Het coördinerend opdrachtgeverschap is belegd bij de DG Water en Bodem (DGWB) van IenW. De eigenaar wordt hierbij ondersteund door de afdeling Eigenaarsadvisering (DEA).

4.2 Governance en doelmatigheid

Bevinding 2

In de driehoek is de aandacht voor doelmatigheid beperkt. Eigenaar en opdrachtgevers sturen niet aantoonbaar op doelmatigheid.

Feiten bij bevinding 2
Het onderwerp doelmatigheid komt zowel in het overleg van de driehoek als in de routinegesprekken tussen FEZ en KNMI niet zichtbaar aan bod. In de agenda en notulen van zowel de concernsturingscyclus, de routine als opdrachtgeversberaad en het driehoeksoverleg komt het thema doelmatigheid niet expliciet aan de orde.

Analyse bij bevinding 2
In de gesprekken die gevoerd zijn, wordt aangegeven dat doelmatigheid van de activiteiten die het KNMI uitvoert geen structureel onderwerp van gesprek is.
Doordat geen expliciete sturing op doelmatigheid lijkt plaats te vinden, wordt onvoldoende invulling gegeven aan één van de belangrijkste uitgangspunten van de aansturing van een agentschap.

Advies bij bevinding 2

Het onderwerp doelmatigheid structureel en expliciet onderdeel maken van de agenda van de diverse overleggen.

4.3 Sturingsrelaties

Op het vlak van de sturingsrelaties worden de volgende vragen beantwoord:

a. Voldoen de sturingsrelaties, zoals deze in 2020 zijn afgesproken door de driehoek n.a.v. het AEF-rapport uit 2019 en de aanbevelingen uit de doorlichting van 2015 (dienen ze het doel waarvoor ze zijn afgesproken)?
   De doorlichting van 2015 heeft hierover geadviseerd:
   - Vul het opdrachtgeverschap (met name de wettelijke taken) professioneler in en maak hierbij zo veel mogelijk gebruik van de methodiek van vraagsturing.

- Richt één (strategisch) opdrachtgeversberaad in voor zowel interne als externe opdrachtgevers. Laat hierbij partijen aanschuiven die een duurzame opdrachtgeversrelatie met het KNMI hebben en waarbij de aard van de uitvoering van de opdracht overlap heeft met andere opdrachten die het KNMI uitvoert

b. In hoeverre liggen deze sturingsrelaties in lijn met de aanbevelingen uit het onderzoek van AEF (2019) naar de governance en de Regeling agentschappen?
c. Als ze niet volledig- in lijn zijn, zijn er dan aanbevelingen uit het AEF-rapport die alsnog opgevolgd zouden moeten worden of zijn andere aanbevelingen noodzakelijk?

Bevinding 3

In het opdrachtgeversberaad zijn niet alle opdrachtgevers vertegenwoordigd. De coördinerend opdrachtgever (DGWB) vertegenwoordigt alleen opdrachtgevers binnen het ministerie van IenW. DGWB vertegenwoordigt niet de opdrachtgevers van andere departementen en evenmin de overige opdrachtgevers. Daarmee is de aanbeveling uit de doorlichting van 2015 niet volledig opgevolgd.

Feiten bij bevinding 3

In het document sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut van 2020 is het volgende vastgelegd:
"De opdrachtgevers op het beleidsterrein van IenW dragen zorg voor een heldere opdrachtverstrekking aan het KNMI en stellen de hiervoor benodigde middelen beschikbaar. Hiertoe hebben de opdrachtgevers de volgende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

a. het adviseren op de missie, visie en taken van het KNMI (inclusief wijzigingen daarvan),
b. het opstellen en beheren van het wettelijk (beleidsmatig) kader voor het KNMI;
c. Het formuleren van het gewenste resultaat in de vorm van beleidsmatige prioriteiten;
d. het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie indicatoren en rapportageafspraken zodat doeltreffendheid gemonitord kan worden;
e. het beschikbaar stellen van het budgettair kader voor de uitvoering van de taken van het KNMI (met als onderscheid de basisfinanciering en de maatwerkopdrachten)."

Het KNMI voert taken uit en levert diensten welke een breed maatschappelijk belang dienen. Daarom is er een IenW breed opdrachtgeverschap gevormd waarbij alle directoraten-generaal formeel opdrachtgever van het KNMI zijn. Om te borgen dat er overzicht bewaard wordt en er binnen IenW een primair aanspreekpunt is, is een coördinerend opdrachtgever aangesteld. De coördinerend opdrachtgever is verantwoordelijk voor de coördinatie van de uitvoering van het opdrachtgeverschap. Dit laat onverlet de rol en verantwoordelijkheid van iedere opdrachtgever afzonderlijk.[24]

Het coördinerend opdrachtgeverschap is belegd bij de Directeur-Generaal Water en Bodem.[25] Op medewerkersniveau vindt vanuit de rol van coördinerend opdrachtgever driewekelijks overleg met KNMI plaats. Naast afstemming over brede vraagstukken in het opdrachtgeversberaad (OGB) gaan de opdrachtgevers zelf individueel akkoord met de maatwerkaanbiedingen van KNMI. Aan het OGB nemen naast IenW ook de ministeries van Defensie, EZK en BuZa deel. KNMI kan desgewenst overigens ook rechtsreeks met derde partijen zaken doen. Het OGB heeft met name een coördinerende en adviserende rol richting de Bestuursraad in het kader van de begrotingscyclus en het vaststellen van het budgettair kader.
Met de instelling van het OGB is gevolg gegeven aan de aanbeveling uit de agentschapsdoorlichting van 2015 om het opdrachtgeverschap (met name de wettelijke taken) professioneler in te vullen en hierbij zo veel mogelijk gebruik te maken van de methodiek van vraagsturing.

[24] Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, definitieve versie OGB november 2020

[25] Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, definitieve versie OGB november 2020

De coördinerend opdrachtgever bewaakt de wettelijke taken en de basisfinanciering namens de Minister. Het KNMI voert de wettelijke taken uit onder ministeriële verantwoordelijkheid.
De opdrachtverlening voor maatwerktaken verloopt voor IenW-opdrachtgevers via de offertecyclus, waarin duidelijke activiteiten en producten worden beschreven die door het KNMI (zullen) worden ondernomen om de gewenste maatwerkdienstverlening te realiseren. Met andere zogeheten 'tweede' opdrachtgevers maakt het KNMI eveneens heldere afspraken voor maatwerkdienstverlening. Dat gebeurt via contracten met duidelijke prestatieafspraken, die zorgen voor een goed functionerende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

De sturingsrelaties liggen hiermee in lijn met de aanbevelingen uit het onderzoek van AEF (2019) naar de governance.

Het opdrachtgeversberaad en de eigenaar houdt zich met name bezig met de basisfinanciering van KNMI. De andere opdrachtgevers bepalen in overleg met het KNMI afzonderlijk het uit te voeren maatwerk.
Bij de door KNMI uitgevoerde (EU) subsidieonderzoeken en de autorisatie van de besteding van de Eumetsat-gelden vervullen opdrachtgever en eigenaar geen rol. Subsidies zijn de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke opdrachtgevers en het KNMI.

Analyse bij bevinding 3
De aanbeveling uit de doorlichting van 2015 is niet volledig opgevolgd. De aanbeveling was het inrichten van één (strategisch) opdrachtgeversberaad voor zowel interne als externe opdrachtgevers, waarbij partijen aanschuiven die een duurzame opdrachtgeversrelatie met het KNMI hebben en waarbij de aard van de uitvoering van de opdracht overlap heeft met andere opdrachten die het KNMI uitvoert. Op dit moment zijn echter niet alle opdrachtgevers in het OGB vertegenwoordigd.

Zowel het uitvoeren van de taken die behoren bij de basisfinanciering als het maatwerk behoren tot de wettelijke taken van het KNMI. De coördinerend opdrachtgever heeft als gevolg van het ontbreken van normen voor het niveau van uitvoering behorend bij de basisfinanciering) in de huidige structuur onvoldoende inzicht in de omvang van de activiteiten die het KNMI kan uitvoeren voor de basisfinanciering. Daarnaast vervullen de coördinerend opdrachtgever en eigenaar geen aansturende rol bij de door KNMI uitgevoerde (EU) subsidieonderzoeken en de aanwending van de Eumetsat-gelden (zie hierna).
De coördinerend opdrachtgever en de eigenaar lopen daarmee het risico onvoldoende op de hoogte te zijn van de mate waarin KNMI de wettelijke taken uitvoert.

Advies bij bevinding 3
Ga met elkaar in overleg op welke wijze coördinerend opdrachtgever en eigenaar een rol kunnen vervullen bij de door KNMI uitgevoerde opdrachten voor opdrachtgevers buiten IenW en voor (EU) subsidieonderzoeken aangezien het KNMI door het uitvoeren van deze opdrachten ook wettelijke teaken uitvoert.
Verstevig de rol van coördinerend opdrachtgever. Onderzoek hoe de uitvoering van de taken die behoren bij de basisfinanciering in combinatie met die van maatwerk en het uitvoeren van subsidie onderzoek kan worden aangestuurd. Draag ervoor zorg dat de voor het effectief uitvoeren van deze rol benodigde kennis ook aanwezig is.
In aanvulling hierop zal naar alle waarschijnlijkheid ook de door het KNMI te verstrekken informatie moeten worden aangepast.

Bevinding 4
Voor bepaalde wettelijke taken van het KNMI, zoals het meteorologiebeleid, wordt de inhoudelijke aansturing in de praktijk niet door DGWB uitgevoerd.

Feiten bij bevinding 4
Voor de aansturing van het KNMI is – zoals voor alle uitvoerende diensten van het ministerie van IenW – de driehoek van opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar ingericht. Dit is in lijn met de principes van de agentschapsregeling. Bij de feitelijke aansturing van het KNMI blijkt evenwel dat het opdrachtgeverschap voor de wettelijke taken niet volledig wordt ingevuld. Dit komt tot uitdrukking in het ontbreken van een inhoudelijke toets door de opdrachtgevers op de doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken.

Analyse bij bevinding 4
Indien de opdrachtgevers feitelijk niet vaststellen of de dienstverlening beleidsmatig gewenst is en vervolgens ook gerealiseerd, dan kan ook geen uitspraak worden gedaan over de ontwikkeling van de doelmatigheid (verhouding tussen budget en resultaten). Als voornaamste oorzaak wordt gewezen op het feit dat veel expertkennis nodig is om de plannen en resultaten van het KNMI op hun waarde te kunnen inschatten. Ook blijkt dat de beleidsinhoudelijke inbreng op het gebied van meteorologie binnen de besluitvormingsprocessen van het ministerie van IenW direct en alleen door het KNMI geschied. Er is geen beleidsdirectie in de departementale beleidskern die dit beleid volledig meeweegt en vertegenwoordigt. Een risico dat IenW hier loopt, is dat in de departementale beleidsafwegingen meteorologie het onderspit delft en niet de aandacht en prioriteit krijgt die wellicht maatschappelijk gewenst is.

Advies:
Ga met elkaar in gesprek over de wenselijkheid van de huidige situatie.

4.4 Raad van Toezicht

Bevinding 5
Naast de aansturing vanuit de driehoek en de financiële lijn vanuit FEZ wordt ook door de Raad van Toezicht gedeeltelijk invloed uitgeoefend op de besturing van het KNMI.

Feiten bij bevinding 5
Het doen van wetenschappelijk onderzoek is een wettelijke taak van het KNMI. Wetenschappelijk onderzoek kan zowel worden uitgevoerd in geval van basisfinanciering, het uitvoeren van maatwerk als op basis van ontvangen subsidies. De aansturing van de wettelijke taken vindt in de driehoek plaats.

Het KNMI kent daarnaast een Raad van Toezicht (RvT) die toeziet op de wetenschappelijke kwaliteit van de producten en taken die het KNMI uitvoert conform artikel 6 van de Wet taken meteorologie en seismologie. Het doen van onafhankelijk onderzoek neemt hierbij een voorname plaats in.

Lid 1 Onze Minister geeft geen aanwijzingen met betrekking tot de methoden, volgens welke de onderzoeken, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel h, worden uitgevoerd en de resultaten die daarvan worden gerapporteerd.

Lid 2 Er is een raad van toezicht die tot zorg heeft de wetenschappelijke kwaliteit van alle producten en activiteiten, bedoeld in artikel 3, eerste lid, de onderzoeksmethodiek en de onafhankelijkheid van het onderzoek te bewaken. De raad rapporteert jaarlijks hierover aan Onze Minister. Deze rapporten worden ter inzage gelegd.

Lid 3 Het totaal aantal leden van de raad van toezicht bedraagt ten minste vijf leden en ten hoogste zeven leden, waaronder een voorzitter.

Lid 4 Onze Minister benoemt leden, waaronder hen die deskundig zijn op het terrein van wetenschappelijk onderzoek op het gebied van meteorologie, seismologie of andere geofysische terreinen, voor een periode van vier jaren. Een lid van de raad van toezicht is geen door het Rijk aangestelde ambtenaar.

Analyse bij bevinding 5
Het toezien op wetenschappelijke kwaliteit en het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek kunnen in de praktijk met elkaar overlappen. Daarnaast kunnen het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek en vraagsturing potentieel met elkaar in conflict komen. De betalende opdrachtgevers die niet onder het Ministerie van IenW vallen zouden in geval van vraagsturing wellicht alleen kunnen vragen om onderzoeken die hen welgevallig zijn.

Advies bij bevinding 5
Geadviseerd wordt met elkaar in gesprek te gaan op welke wijze de aansturing van het wetenschappelijk onderzoek het best kan worden ingericht. Ga hierbij na op welke wijze de rol die de driehoek in de aansturing vervult en de rol van de Raad van Toezicht elkaar kunnen versterken.

4.5 Aansturing van Eumetsat-gelden

Bevinding 6
De aansturing van de Eumetsat-gelden vindt niet plaats vanuit de driehoek.

Feiten bij bevinding 6
Een belangrijk deel van de middelen van het KNMI (circa € 20 miljoen) betreft middelen bestemd voor de taak Aardobservatie. Dit zijn de zogenoemde Eumetsat-gelden. Eumetsat is een intergouvernementele organisatie. Binnen Eumetsat vindt sturing plaats via vertegenwoordigers van landen wiens stem samenhangt met de omvang van het land.
De autorisatie van de besteding en besluitvorming over de hoogte van de contributie en daarmee de taken van Eumetsat wordt niet aangestuurd door de coördinerend opdrachtgever maar door de hoofddirecteur van het KNMI. De directeur participeert hiertoe in de intergouvernementele raad van de organisatie die Eumetsat bestuurt.
KNMI betaalt de contributiefacturen voor Eumetsat. De contributies worden jaarlijks geactualiseerd.

Analyse bij bevinding 6
Het KNMI wendt de middelen voor aardobservatie aan om te participeren in EU-samenwerkingen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wettelijk taken. Deze middelen worden in de vorm van een contributie betaald aan Eumetsat. Nederland als klein land heeft hierop beperkte invloed. Het beoordelen over de wenselijkheid van de besteding van de Eumetsat gelden wordt uitgevoerd binnen Eumetsat-verband en niet door DGWB.
In Eumetsat verband wordt besloten over R&D-ontwikkeling van satellietprogramma's om informatie te genereren die het KNMI gebruikt. Het lijkt daarmee een inputfactor te zijn voor het KNMI en geen product dat wordt geleverd aan IenW. Daarmee zou deze begrotingspost in principe ondergebracht dienen te worden onder wettelijke taken en basisfinanciering.
De satellieten registreren echter meer dan uitsluitend meteorologische zaken (bijvoorbeeld ook Co2 uitstoot wordt gemeten). Hiervan maken andere overheidsorganisaties dan IenW en ook universiteiten gebruik. KNMI vervult daarmee een bredere opdrachtnemersrol dan alleen op het gebied van weerwaarnemingen.

Advies bij bevinding 6:
Geadviseerd wordt met elkaar in gesprek te gaan over de wijze waarop de aansturing van de Eumetsat-gelden het best kan worden ingericht. Ga hierbij na op welke rol de driehoek in de aansturing zou kunnen vervullen.



5. Financieel beheer en verslaggevingsstelsel

De voorwaarde aan de instelling van een agentschap is het waarborgen van een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer.[26] De financieringswijze van een agentschap, bekostiging op basis van prestaties, stelt bijzondere eisen en daarom moet, ook na het verkrijgen van de status van agentschap, een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer gegarandeerd kunnen worden.[27] De uitgangspunten voor de administratie en verslaglegging zijn vastgelegd in artikel 18 van de Regeling agentschappen. Hierbij geldt de regelgeving omtrent financieel beheer, materiële bedrijfsvoering en verantwoording zoals opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016. Voor de presentatie van de jaarrekening en de agentschapsparagraaf in het jaarverslag van het betrokken Ministerie zijn de modellen en de toelichting daarop van de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften van toepassing.[28]

In deze doorlichting van het KNMI is de hoofdvraag voor het financieel beheer en verslaggevingsstelsel hoe bij het KNMI de kwaliteit van de financiële functie en financieel beheer is geborgd.
Hiervoor zijn de volgende deelvragen gesteld:

a. Heeft de goede ontwikkeling van het financiële beheer – zoals in 2018 gesignaleerd door de Auditdienst Rijk – zich doorgezet?
b. Hoe staat het met het NUTW bij KNMI en het doorschuiven van vooruitontvangen middelen?
c. Wat is de staat van het assetmanagement over de lifecycle bij KNMI, inclusief I-infrastructuur?
d. Is KNMI meer 'in control' gekomen op de begroting?
e. Wordt er gebruik gemaakt van de faciliteiten die passen bij het stelsel van baten en lasten?
f. Wordt de leenfaciliteit benut voor het doen van investeringen en sluit deze aan op het Meerjaren Investeringsprogramma?

De hoofdvraag wordt mede beantwoord door het vaststellen van de aanwezigheid en het kwaliteitsniveau van de planning & controlcyclus bestaande uit maandrapportages, begrotingen en jaarplannen, het voldoen aan de Rijksbegrotingsvoorschriften en de reguliere controles door de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer.

Samenvattend luidt het antwoord op de hoofdvraag

De kwaliteit van het financieel beheer van het KNMI is van voldoende niveau. Er is een interne planning & controlcyclus aanwezig. Het KNMI voldoet aan de rijksbegrotingsvoorschriften en houdt zicht op risico's voor de dienstverlening.

De interne financiële sturing van het KNMI sluit evenwel niet goed aan op de aansturing door opdrachtgeversberaad en eigenaar. Zo zijn kosten op het niveau van de wettelijk taak en productgroep wel afgesproken met het opdrachtgeversberaad maar vormen deze kengetallen geen onderdeel van de interne rapportages en sturing.

Geadviseerd wordt om te gaan rapporteren over de kosten op het niveau van wettelijke taak en productgroepen zoals deze zijn opgenomen in de meerjarige offerte. De financiële maandrapportages van het KNMI voor intern gebruik geven namelijk geen inzicht in de kosten van de wettelijke taken en / of productgroepen.

De financiële maandrapportage is daarnaast overwegend verklarend van aard en bijsturingsacties ontbreken hierin grotendeels. Naar wij hebben begrepen worden wel bijsturingsmaatregelen op diverse momenten aan het DT KNMI voorgelegd en (voor)besproken in andere interne management overleggen.

---

[26] Artikel 4 lid 1e van de Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

[27] Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017, Voorwaarde : financieel beheer, pagina 13

[28] Artikel 18 lid 1 en 2 van de Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

Op het gebied van de interne controle op de financiën ontbreekt de monitoringrol. Interne rapportages ontbreken over de resultaten van de uitgevoerde interne controlemaatregelen.
Daarnaast behoeft de kwaliteit van de meerjarige investeringsbegroting verbetering met name op het concretiseren van investeringen in latere jaren.
Geadviseerd wordt om toekomstgerichte bijsturingsacties, resultaten van uitgevoerde controlemaatregelen en een concretere investeringsbegroting te gaan hanteren.

In hoofdstuk 5.1 wordt allereerst de hoofdvraag beantwoord. Daarna wordt vervolgd met de beantwoording van de deelvragen a t/m e. De beantwoording van deelvragen f en g zijn in hoofdstuk 5.2 Faciliteiten batenlastenstelsel opgenomen.

5.1 Kwaliteit financiële functie en financieel beheer

Voor de beantwoording van de hoofdvraag is vastgesteld dat een interne planning & controlcyclus aanwezig is. Het KNMI houdt continu zicht op risico's voor de dienstverlening[29] zo concludeert ook de AR. Er is een jaarplan bij het Meerjarig Strategisch Plan 2025 waarin de financiële doelen, financieringsstromen, het kostprijsmodel en project portfolio management zijn beschreven.[30] Er is een begroting tot en met het jaar 2027.[31] De interne jaarrekening wordt door de ADR gecontroleerd en op de website van Financiën wordt een jaarverslag gepubliceerd.[32] Hiermee voldoet het KNMI aan de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Vanuit de controles uitgevoerd door de ADR op de jaarrekening van KNMI is vastgesteld dat van de vijf bevindingen, alleen de bevinding over het proces van de prestatieverklaring terugkomt in het afsluitmemo van de ADR over 2021.
We hebben kunnen vaststellen dat er op de financiën wordt gestuurd door middel van een maandrapportage, waar verdere verbeterslagen mee gemaakt kunnen worden. Op basis van de door KNMI zelf opgelegde norm t.a.v. het realiseren van de begroting stellen we vast dat afwijking van de realisatie groter is dan de eigen norm.
De post vooruit ontvangen middelen laat een stabiel patroon zien en groeit niet, alhoewel we niet hebben kunnen vaststellen dat hier zichtbaar op gestuurd wordt. De investeringen van KNMI bedroegen over de periode 2018-2021 circa € 1 miljoen per jaar, de onderhoudskosten zijn in 2021 € 3,4 miljoen ten opzichte van een gemiddelde boekwaarde van de vaste activa van € 9,1 miljoen (38%). Het KNMI stuurt op projecten en bespreekt driemaal per jaar het totale portfolio.
De gemiddelde afschrijvingskosten over de periode 2019-2021 ten opzichte van de totale lasten zijn 2,7%. Dit percentage is lager dan de norm die wordt gesteld in artikel 5 van de Regeling agentschappen. Er wordt op dit punt niet aan de oorspronkelijke instellingsvoorwaarde voldaan.
Tot slot kon worden vastgesteld dat het KNMI gebruik maakt van de verschillende faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt.

Op basis van voorgaande kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van de financiële functie en het financieel beheer van voldoende niveau is.

Hieronder worden de deelvragen beantwoord:

Deelvraag a: Heeft de goede ontwikkeling van het financiële beheer – zoals in 2018 gesignaleerd door de ADR – zich doorgezet?

[29] Algemene Rekenkamer, verantwoordingsonderzoek, rapport bij het Jaarverslag 2021, pagina 36

[30] Meerjaren strategisch plan, pagina 43 en verder

[31] www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/XII/onderdeel/1053512 tabel 88

[32] www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2021/XII/onderdeel/1279091

Bevinding 1

De goede ontwikkeling van het financieel beheer van KNMI is doorgezet. Van de door de ADR gedane constateringen in de controleverklaring van 2018 resteert alleen de bevinding over de prestatieverklaring in het afsluitmemo van de ADR over 2021.

Feiten bij bevinding 1

De controle door de ADR over de financiële stukken 2019 resulteert in een goedkeurende verklaring. Vanaf het controlejaar 2020 heeft het audit committee van IenW besloten de jaarrekening van het KNMI niet meer separaat van een controleverklaring te laten voorzien. Wel heeft de ADR over 2020 en 2021 een samenvatting gegeven van de belangrijkste werkzaamheden m.b.t. KNMI als onderdeel van de controle van het Jaarverslag van IenW. Het verzoek om een controle van de interne jaarrekening wordt door de ADR niet beschouwd als een wettelijke taak, maar als een vraaggestuurde opdracht.

In de managementletter bij de jaarrekening van 2018 staat dat het algemene beeld van de ADR is dat het financieel en materieel beheer in 2018 is verbeterd. Daarmee werpt het verbeterplan F&C de eerste vruchten af. Zo stelt de ADR dat onderstaande bevindingen en aanbevelingen een verdere bijdrage kunnen leveren:[33]

1. Activa worden niet altijd tijdig geregistreerd
2. Diverse bevindingen m.b.t. light inkopen
3. Proces prestatieverklaring niet op orde
4. Handmatig en daarmee foutgevoelig proces van projectregistratie en onderhandenwerk
5. Oplevering balansdossier

De jaarrekening 2019 is voorzien van een goedkeurende verklaring van de ADR. Een eventuele managementletter is niet aangetroffen.

In het afsluitmemo over jaarrekening 2020 wordt het volgende opgemerkt:

- Rechtmatigheidsfouten in rijksbrede overbruggingsovereenkomsten waar IenW categoriemanager is met als gevolg een rechtmatigheidsfout voor KNMI;
- Beperkte documentatie van de beheersing rondom de prestatielevering;
- Bevindingen op rijksniveau van personele kosten pro rato toegerekend aan rijksonderdelen;
- Diverse correctieboekingen, waarvan één met een resultaatseffect namelijk een VPB last van € 27k;
- Risico van gebruik van spreadsheets in de projectenomgeving en aanbeveling om deze spreadsheets af te bouwen. Sinds 2019 maakt het KNMI gebruik van een standaardpakket (Principal toolbox (PTB)) om de projectbeheersing te vergroten.

In het afsluitmemo over jaarrekening 2021 is het volgende opgenomen:

- Rechtmatigheidsfouten in rijksbrede overbruggingsovereenkomsten waar IenW categoriemanager is met als gevolg een rechtmatigheidsfout voor KNMI;
- Beperkte documentatie van de beheersing rondom de prestatielevering;
- Bevindingen op rijksniveau van personele kosten pro rato toegerekend aan rijksonderdelen;
- Eén correctieboeking zonder resultaatseffect;
- Een classificatiebevinding m.b.t. projecten over de termen ‘onderhanden werk’ en ‘onderhanden projecten’.

[33] ADR, Managementletter 2018 KNMI, kenmerk 2019-0000083237, 24 mei 2019

Een intern beheersingsraamwerk is niet aangetroffen dat uitgaande van financiële risico's komt tot interne controle maatregelen waarbij over de uitvoering van de interne controlemaatregelen wordt gerapporteerd.

Analyse bij bevinding 1:
Van de vijf bevindingen in de managementletter 2018, komen nummer 3 (proces prestatieverklaring) en nummer 4 (handmatig en foutgevoelig proces van projectregistratie en onderhandenwerk) terug in het afsluitmemo bij jaarrekening 2020. In het afsluitmemo bij de jaarrekening 2021 komt alleen de bevinding rondom de prestatieverklaring terug. De overige bevindingen betreffen een classificatie en een boeking zonder resultaatseffect of kennen geen oorsprong binnen het financiële domein van het KNMI.

Uit de jaarrekeningen 2019, 2020 en 2021 en de gevoerde gesprekken met de manager en een medewerker van KNMI Financiën, planning & control blijken verbeteringen te worden doorgevoerd op het gebied van het verder optimaliseren en professionaliseren van interne processen en het beleggen van rollen en verantwoordelijkheden. Hierdoor is meer duidelijkheid ontstaan binnen de financiële discipline. In de toekomst wordt een verdere digitalisering beoogd door middel van systeemoptimalisatie, het koppelen van SAP data aan de Projecttool PTB en het vastleggen van begrotingen in SAP. Tevens wordt gewerkt aan het ontwikkelen van de financiële functie naar de rol van business partner zodat het management beter ondersteund wordt.

Advies bij bevinding 1

Verstevig de interne controle maatregelen gebaseerd op een financiële risico analyse. Richt een interne rapportage en monitoringrol in over de uitgevoerde interne controlemaatregelen.
Overweeg om de jaarrekening door een (externe) accountant van een controleverklaring te laten voorzien.
Ga door met het digitaliseren van de financiële functie en het ontwikkelen van de rol van de financiële functie als business partner van het management.

Bevinding 2:

Het KNMI rapporteert geen realisatiegegevens over de financiële calculatie zoals door het KNMI aangeleverd voor de meerjarige offerte (op niveau wettelijke taak / product). De financiële maandrapportage geeft geen inzicht in productgroepen.

Feiten bij bevinding 2
Het financiële interne maandoverzicht laat onder de baten respectievelijk de posten basis, maatwerk, subsidie en bijzondere projecten getotaliseerd zien.
In de jaarrekening worden de baten gespecificeerd op moederdepartement, overige departement en derden. De baten van het moederdepartement wordt verder gespecificeerd op verschillende artikelen (bijv. Artikel 23 meteorologie, seismologie en aardobservatie) en getotaliseerd per productgroep (meteorologie, seismologie en aardobservatie).
In de meerjarige offerte wordt de dimensie van de zes wettelijke taken (en onderliggende producten) in combinatie met basis, maatwerk en subsidie gebruikt.

Analyse bij bevinding 2
In de meerjarige offerte wordt inzicht gegeven in de benodigde financiële middelen per wettelijke taak en het soort financieringsstroom (basis, maatwerk, subsidie). De opdrachtgever verstrekt op basis van deze informatie de opdracht, maar ziet bij de verantwoording niet de indeling zoals openomen in de offerte terug. De productgroep-informatie zoals opgenomen in de jaarrekening verschilt van de opzet in de offerte en ook het financiële maandoverzicht laat geen budget en gerealiseerde cijfers per productgroep zien. Het gebruiken van verschillende informatie draagt niet bij aan duidelijkheid en consistentie in de rapportages bij het geven van inzicht en de sturing daarop. Daarbij kan het inefficiënt zijn om verschillende financiële overzichten te moeten leveren.

Advies bij bevinding 2

Onderzoek samen met de eigenaar, opdrachtgever en de opdrachtnemer welke inzichten op welk moment benodigd zijn en welke rapportage vereist is om dat inzicht te geven.

Bevinding 3

De financiële maandrapportage is overwegend verklarend van aard en inhoudelijk minder gericht op bijsturing. De financiële maandrapportage kent geen prestatie-indicatoren en geeft geen inzicht in de ontwikkeling van doelmatigheid.

Feiten bij bevinding 3

De financiële maandrapportage, het management dashboard bestaat uit een pagina met highlights en een tweede pagina met een tabel met cijfers tot en met de rapportagemaand van de winst- en verliesrekening bestaande uit drie kolommen budget, actuele cijfers en verschil. Daarnaast is een toelichting opgenomen met een verschillenanalyse per baten en lastenpost.
Er is een jaarverwachting opgenomen
In het management dashboard zijn geen prestatie-indicatoren opgenomen.
In het management dashboard is geen informatie m.b.t. het portfolio en projecten opgenomen, deze informatiestroom is separaat georganiseerd.
Het dashboard focust op de baten en lasten en toont geen balansinformatie.

Analyse bij bevinding 3

In de financiële maandrapportage worden budgetcijfers en gerealiseerde cijfers tot met de rapportagemaand met elkaar vergeleken. De toelichting bestaat uit verklaringen van verschillen tussen budget en gerealiseerde cijfers. Financiële afwijkingen in de maand zijn niet zichtbaar en het risico is aanwezig dat de verklaringen door het jaar heen vrijwel niet wijzigen en de aandachtswaarde van het maandoverzicht laag is. Verder wordt er geen balansinformatie getoond zoals nog uit te voeren werkzaamheden (NUTW) en onderhanden projecten.
Naar ons is meegedeeld worden eventuele bijsturingsacties die noodzakelijk zijn wel op basis van de financiële maandrapportage besproken in de interne management overleggen.

Advies bij bevinding 3

Maak de maandrapportage actiegericht en een middel om bij te sturen. Ontwerp (financiële) indicatoren die stuurinformatie geven. Bepaal op welke balansinformatie gestuurd moet worden, zoals nog uit te voeren werkzaamheden en onderhanden projecten en met welke regelmaat deze gerapporteerd wordt.

Deelvraag d: Is KNMI meer 'in control' gekomen op de begroting?

Bevinding 4

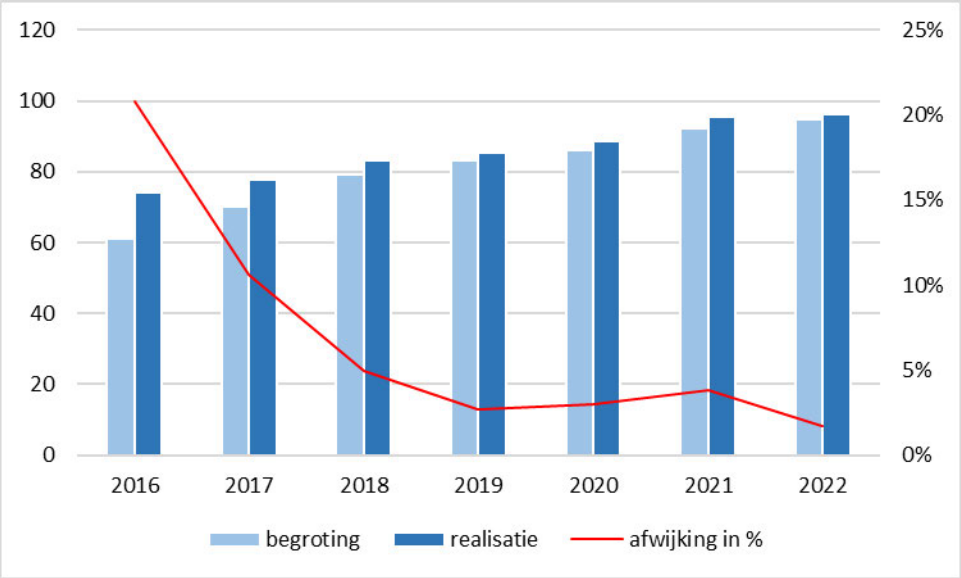
De afwijking tussen realisatie en begroting is groter dan de door het KNMI gestelde norm.

Feiten bij bevinding 4

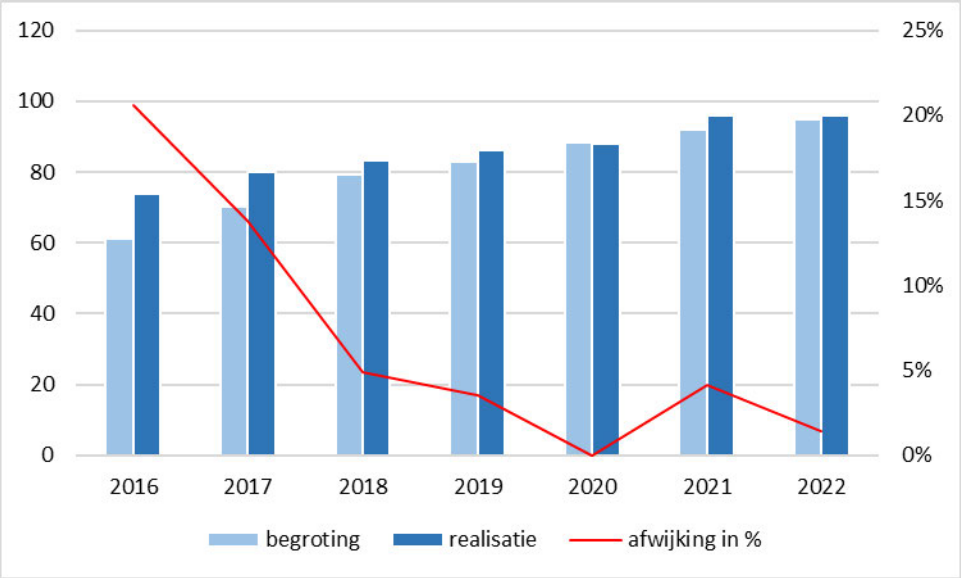
Het KNMI heeft in haar Meerjarig Strategisch Plan gesteld dat de financiële sturing zodanig moet zijn dat het resultaat (de afwijking van de realisatie van baten, lasten en investeringen ten opzichte van de begroting) maximaal 2 procent is.[34] Deze interne norm heeft het KNMI niet gehaald.

[34] Meerjarig Strategisch Plan 2025 pagina 44

Van de jaren 2016 tot en met 2022 is alleen jaar 2020 en 2022 op totaalniveau van baten en lasten binnen deze norm gebleven.



figuur 7 Begroting en realisatie baten in miljoenen euro's. Afwijking in % staat op rechter as[35]



Figuur 8 Begroting en realisatie lasten in miljoenen euro's. Afwijking in % staat op rechter as[36]

Analyse bij bevinding 4

De afwijkingen van baten en lasten zijn vanaf 2016 relatief kleiner geworden maar zijn sinds 2016 pas tweemaal binnen de zelf gestelde norm gerealiseerd. Deze afwijkingen hoeven geen indicatie te zijn dat het KNMI niet in control is op haar begroting. In de financiële maandrapportages worden namelijk de verschillen gerapporteerd en hierop wordt gestuurd.

[35] Zie jaarverslagen website Rijksfinanciën

[36] Zie jaarverslagen website Rijksfinanciën

De afwijkingen op onderdelen van de begroting zijn vaak groter dan op totaalniveau. In 2020 bijvoorbeeld is de afwijking minimaal op het niveau van totale baten en lasten (< 0,3%), terwijl op de begrotingsonderdelen de afwijkingen wel boven de zelf gestelde norm van 2% liggen.

Adviezen bij bevinding 4

Stuur op het saldo van baten en lasten en hanteer een betekenisvolle norm bij afwijkingen van de realisatie van baten, lasten en investeringen ten opzichte van de begroting. Stel per kwartaal een prognose op , monitor afwijkingen en formuleer bijstuur acties.

Deelvraag b: Hoe staat het met het NUTW bij KNMI en het doorschuiven van vooruitontvangen middelen?

Bevinding 5

De post vooruit ontvangen middelen laat een stabiel patroon zien en groeit niet. Er wordt niet zichtbaar gestuurd op deze post.

Feiten bij bevinding 5

De post vooruitontvangen middelen betreft voorfinanciering van nog uit te voeren werkzaamheden (NUTW) die in de jaren 2016-2021 gemiddeld ongeveer € 12 miljoen bedroeg.

Analyse bij bevinding 5

in € 1.000,- op einde jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Onderhanden projecten (activa)	2.883	4.512	4.444	5.045	4.557	3.941
Verwachte verliezen	0	0	-4	-4	0	0
Saldo	2.883	4.512	4.440	5.041	4.557	3.941
Vooruitontvangen projecten	3.089	3.936	5.922	7.919	8.339	10.159
Vooruitontvangen Overheid	11.927	5.615	2.941	3.646	4.588	1.311
Vooruitontvangen overig	733	816	467	418	443	536
Totaal Vooruitontvangen (passiva)	**15.749**	**10.367**	**9.330**	**11.983**	**13.370**	**12.006**

Tabel 3: Vooruitontvangen middelen 2016-2021[37]

Advies bij bevinding 5

Zet een projectenrapportage op inclusief vooruit ontvangen (NUTW) zodanig dat hierop gestuurd kan worden.

Deelvraag C: Wat is de staat van het assetmanagement over de lifecycle bij KNMI, inclusief I-infrastructuur?
Zie voor beantwoording onderstaande bevinding 6 en bevindingen 4 en 5 in hoofdstuk 5.2 Faciliteiten baten en lastenstelsel.

Bevinding 6

De lage investeringen in combinatie met steeds hoger wordende onderhoudskosten als percentage van de materiële vaste activa en steeds lagere gemiddelde boekwaarde van vaste activa kunnen duiden op achterstallig onderhoud waardoor het KNMI niet gereed is voor de toekomst.

[37] Uit de (interne) jaarrekeningen van 2016 t/m 2021

Feiten bij bevinding 6

In € 1.000,-	2017	2018	2019	2020	2021
Investeringen in materiële vaste activa	6.143[38]	1.078	959	964	1.156
Onderhoud en exploitatie	4.821	4.087	3.447	2.271	3.440
Afschrijvingskosten exclusief immaterieel	1.823	2.510	2.471	2.413	2.364
Gemiddelde boekwaarde vaste activa	14.122	12.690	11.934	10.436	9.065
Gemiddelde aanschafwaarde vaste activa	nb	nb	31.212	32.151	33.164
Afschrijvingskosten als % van materiële vaste activa	13%	20%	21%	23%	26%
Afschrijvingskosten als % van de aanschafwaarde	Nb	nb	8%	8%	7%
Onderhoud als % van materiële vaste activa	34%	32%	29%	22%	38%
Onderhoud als % van de aanschafwaarde	nb	nb	11,0%	7%	10%

Tabel 4: Investeringen, afschrijvingskosten en onderhoud 2017-2021

Analyse bij bevinding 6

In gesprekken met KNMI Finance wordt aangegeven dat het investeringsniveau laag is omdat het grootste deel, namelijk de IT-investeringen, niet via de balans lopen, maar direct in de baten en lasten vallen. In de meerjarige investeringsprognose wordt voor 2022 een bedrag van € 6,6 miljoen en in 2023 € 5,3 miljoen verwacht. Dit zijn forse bedragen in vergelijking met bijvoorbeeld de gemiddelde boekwaarde. Het is onduidelijk of in de meerjarige offerte rekening wordt gehouden met afschrijvingskosten. Hiermee wordt het risico gelopen dat toekomstige vervangingsinvesteringen niet gedekt zijn.
De afschrijvingskosten en het onderhoud zijn samen ongeveer 50% van de materiële vaste activa per jaar. Dit lijkt erg hoog en geeft aanleiding om de invulling van Asset Lifecycle Management nader te beschouwen.

Advies bij bevinding 6

Verricht (financiële) analyses (zoals bijv. in de tabel opgenomen en aangevuld met ouderdom van de activa) m.b.t. activa om de kwaliteit van het Asset LifeCycleManagement te verhogen.

5.2 Faciliteiten baten en lastenstelsel

Voor dit onderwerp worden de volgende vragen beantwoord:

f. *Wordt er gebruik gemaakt van de faciliteiten die passen bij het stelsel van baten en lasten?*
g. *Wordt de leenfaciliteit benut voor het doen van investeringen en sluit deze aan op het Meerjaren Investeringsprogramma?*

Bevinding 1

Het KNMI maakt gebruik van de verschillende faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt.

Feiten bij bevinding 1

- Er wordt voldaan aan de minimum omvangseis van € 50 miljoen omzet per jaar.
- De baten en lasten worden toegerekend aan het tijdvak waarin de baten ontstaan, respectievelijk het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt.
- Het KNMI maakt gebruik van de leenfaciliteit bij de Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën

[38] Inclusief immateriële vaste activa; https://www.rijksfinancien.nl/jaarverslag/2017/XII/onderdeel/d17e50001

Analyse bij bevinding 1
Op basis van de feiten kan geconcludeerd worden dat het KNMI gebruik maakt van de verschillende faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt.

Advies bij bevinding 1
Geen

Bevinding 2
De afschrijvingskosten liggen onder het minimum van de instellingsvoorwaarden en daarmee wordt dus op dit onderdeel op dit moment niet aan de instellingsvoorwaarde voldaan.

Feiten bij bevinding 2
Artikel 5 van de Regeling agentschappen stelt dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar.
De gemiddelde totale lasten over de periode 2019-2021 bedraagt € 90 miljoen.
De boekwaarde van de materiële vaste activa per 31 december 2021 bedraagt € 8,4 miljoen
De gemiddelde afschrijvingskosten zijn € 2,4 miljoen. Dit komt neer op slechts 2,7% van de lasten in plaats van de gestelde 5%.

Advies bij bevinding 2
Geen

Bevinding 3
De leenfaciliteit wordt benut voor het doen van investeringen maar deze sluit niet aan op het Meerjarige Investeringsprogramma

Feiten bij bevinding 3

in € 1.000,-	Investeringen door KNMI			Leenaanvraag	Toegekende
	begroting	realisatie	verschil	bij FIN	leenfaciliteit
2019	2.373	1.018	-57%	5.610	1.026
2020	1.700	1.491	-12%	5.330	1.453
2021	2.500	1.203	-52%	3.430	1.077

Tabel 5: Investeringen begroot en gerealiseerd versus de leenaanvraag en de toegekende leenfaciliteit[39]

De leenaanvraag is gebaseerd op het Meerjarige Investeringsprogramma.

Analyse bij bevinding 3
In de interne jaarrekening is in elk van de jaren 2019-2021 de volgende zin opgenomen (voorbeeld 2020): “In 2020 is er voor € 1,5 miljoen een beroep op de leenfaciliteit ter financiering van de investeringen in activa in 2020”.
Het beroep op de leenfaciliteit is qua bedrag ongeveer gelijk aan de gerealiseerde investering en wijkt (fors) af van de oorspronkelijke begroting. De oorspronkelijke leenaanvragen wijken ook fors af van de uiteindelijk leenfaciliteit.

Advies bij bevinding 3
Zie advies bij bevinding 4

[39] www.rijksfinanciën.nl – jaarverslagen 2019-2021, onderdeel XII

Bevinding 4

De gerealiseerde investeringsbedragen liggen fors onder begroting

Feiten bij bevinding 4:
De investeringsbegroting lag een aantal malen hoger dan wat er uiteindelijk in de jaren is geïnvesteerd. Zie de feiten bij bevinding 3.

Analyse bij bevinding 4
Het opgeleverde meerjarige investeringsdocument (in Excel)[40] laat de volgende prognose voor investeringen zien: € 6,6 miljoen (2022), € 5,3 miljoen (2023), € 1,3 miljoen (2024), € 1,6 miljoen (2025) en € 1,3 miljoen (2026). Zoals blijkt uit de tabel onder feiten bij bevinding 3 is de oorspronkelijke leenaanvraag uit het meerjarige investeringsprogramma veel hoger dan de uiteindelijke investeringsbegroting in het jaar. Deze is op haar beurt weer veel hoger dan wat er daadwerkelijk in een jaar wordt uitgegeven.

Advies bij bevinding 4

Analyseer de redenen waarom de investeringsuitgaven fors achterblijven t.o.v. de begroting en neem vervolgens actie om de verschillen te verkleinen.

Bevinding 5

De kwaliteit van de meerjarige investeringsbegroting behoeft verbetering met name op het concretiseren van investeringen in latere jaren. Cijfermatig is in de begroting geen meerjarige onderhoudsplanning verwerkt.

Feiten bij bevinding 5:
Het Excel bestand met meerjarige investeringen toont voor het jaar 2022 een gespecificeerde lijst met ongeveer 50 posten. Voor het jaar 2023 zijn drie posten gespecificeerd te weten € 4,0 miljoen zichtmeter PWS, € 1,3 miljoen meetnet MWI en € 30k groot onderhoud WindCube 200S. Voor de jaren 2024, 2025 en 2026 is er één post opgenomen: meetnet MWI voor de bedragen € 1,3 miljoen, € 1,6 miljoen en € 1,3 miljoen.

Analyse bij bevinding 5:
Alleen het eerstvolgende jaar wordt gespecificeerd en begroot. Voor de jaren daarop blijkt uit het Excelbestand geen totaal beeld. Dit duidt op zwak portfoliomanagement en duidt op risico's voor het beheer van assets.

Advies bij bevinding 5:

Breng het portfoliomanagement op een kwalitatief hoger niveau. Maak het totale portfolio (investeringen en projecten) inzichtelijk en ook onderdeel van rapportages (zie bevinding 6 hoofdstuk kwaliteit van de financiële functie en financieel beheer). Maak het onderhoud onderdeel van het portfolio. Stuur op total cost of ownership en maak op basis van een business case een afweging tussen onderhouden, vervangen of vernieuwen. Implementeer een leercyclus als onderdeel van het portfoliomanagement om de realisatiekracht van investeringen te verhogen.

5.3 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2015

Opvolging van aanbeveling 3

Formuleer de aanpassingen om te komen tot een gezond financieel beheer SMART en monitor deze afspraken in de voortgangsgesprekken met de eigenaar(sondersteuning).

[40] MIP 2022 – versie 2 – 29 okt

Feiten bij opvolging aanbeveling 3:
Een SMART formulering van een gezond financieel beheer is als opvolging van deze aanbeveling in 2015 niet aangetroffen. In het MSP 2025, opgesteld in juni 2020, zijn wel de volgende doelen voor financiën opgenomen:[41]

- Een financiële sturing zodat het resultaat (de afwijking van de realisatie van baten, lasten en investeringen ten opzichte van de begroting) maximaal 2 procent is.
- Verdere professionalisering van het project portfolio management, gericht op de uitvoering van de strategische agenda.
- Een stabiele bekostiging van wettelijke taken door maatwerkopdrachten meerjarig af te sluiten. Doel: Het maatwerk op het terrein van seismologie en klimaat in 2020 vaststellen voor een periode van 5 jaar.
- Meer medewerkers in dienst in plaats van inhuren. Doel: Het KNMI streeft naar een flexibele schil van externe inhuur van max 8 procent van de personele kosten.
- De deelname aan EU projecten wordt gemaximeerd op orde grootte 23 procent van de omzet (het percentage in de periode 2019-2020 waarbij de contributie aan EUMETSAT niet is meegeteld). Het ijkmoment is jaarlijks op 1 januari.
- Het aandeel maatwerkopdrachten behouden of verhogen als percentage van de omzet.
- De komende 5 jaar voegt het KNMI jaarlijks minimaal 300k euro toe aan het eigen vermogen.
- De structurele huisvestingskosten te verlagen bij uitvoering van het Masterplan De Bilt.
- Een effectief en zo eenvoudig mogelijk kostprijsmodel. De kostprijs per product, met name het overhead percentage ten opzichte van voorgaande jaren blijft gelijk aan het percentage in 2019 of wordt, indien mogelijk, verminderd.
- Een efficiënte inzet van middelen voor IT door hogere productiviteit en kwaliteit tegen gelijkblijvende kosten middels internationale samenwerking in UWC West.

Analyse bij opvolging aanbeveling 3
In het interview met de financiële afdeling van het KNMI is gebleken dat niet specifiek op deze financiële doelen wordt gestuurd.

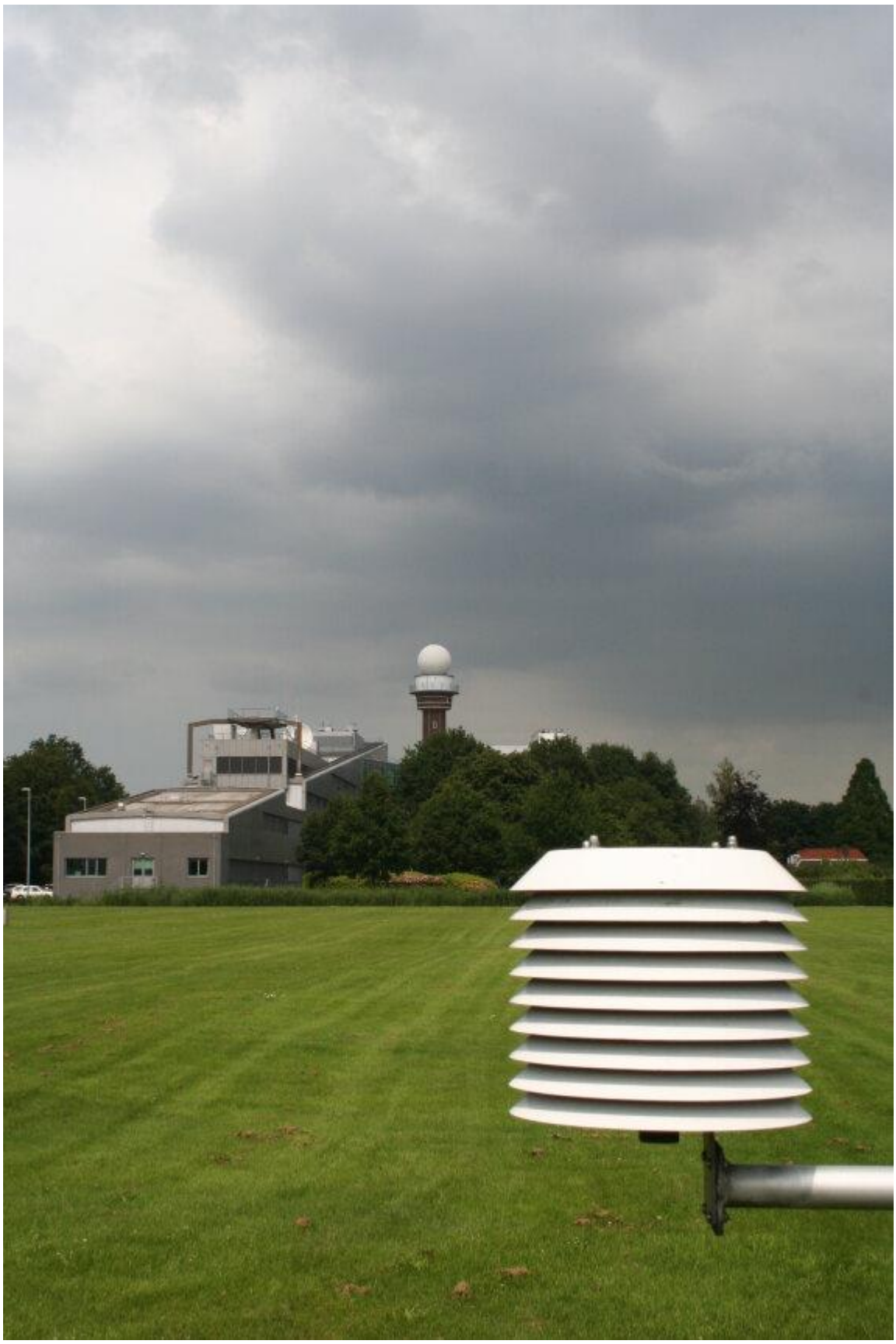
Advies bij opvolging aanbeveling 3
Advies is om de financiële doelen vanuit het MSP onderdeel te maken van de interne sturing en rapportages.

Opvolging aanbeveling 5, agentschapsdoorlichting 2015:
Maak gebruik van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën als er sprake is van investeringen of herfinanciering in of van duurzame activa.

Feiten bij opvolging van aanbeveling 5
Is opgevolgd. Zie bevinding 3 van het hoofdstuk Faciliteiten batenlaststelsel.

Advies bij opvolging aanbeveling 3
Geen

[41] Meerjarig Strategisch Plan 2025, pagina 44



6. Bekostiging

Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan te leveren prestaties.[42]

In de toelichting van de Regeling agentschappen wordt aanvullend gesteld:[43]

- "Dit kosten- en resultaatsbewust zijn, is erg belangrijk omdat agentschappen geacht worden een relatie te leggen tussen de input/het budget en de output/het resultaat";
- "Het agentschap wordt betaald om specifieke producten en diensten te leveren en heeft dus geen direct eigen budget. Het agentschap dient zijn inkomsten te verwerven door tarieven in rekening te brengen voor de producten of diensten die het levert";
- "Wanneer er sprake is van agentschappen die heterogene producten leveren of van specifieke overheidsmonopolies is het inrichten van outputbekostiging niet altijd goed toepasbaar. In die gevallen ligt het daarom voor de hand om andere vormen van bekostiging te kiezen, zoals taakbekostiging, procesbekostiging of inputbekostiging."

In deze doorlichting van het KNMI is de hoofdvraag in welke mate de bekostiging bij het KNMI is vormgegeven op basis van deze uitgangspunten en prestaties en of prikkels op de juiste plek liggen.

Samenvattend luidt het antwoord op de hoofdvraag

Volgens de Regeling agentschappen dient er bij een agentschap een duidelijk verband te zijn tussen dienstverlening en gemaakte kosten. Idealiter zou bekostiging moeten plaatsvinden op basis van een kostprijs (prijs maal volume: P x Q).

Dit is deels het geval bij het KNMI.
Het is voor een aantal wettelijke taken van het KNMI mogelijk een zichtbaar verband te leggen tussen de te leveren producten en diensten enerzijds en het budget anderzijds. Voor een deel van de taken is het tevens mogelijk om kostprijzen te bepalen.

Specifiek voor het KNMI is het van belang dat deze evaluatie erkent dat meerdere agentschappen een hybride karakter hebben waarbij verschillende bedrijfstypologieën in een agentschap worden verenigd. Zo is het KNMI deels te typeren als kennisinstituut en deels als informatieleverancier. Dit heeft als consequentie voor deze doorlichting dat de analyse en toetsing niet leiden tot aanbevelingen die per definitie op alle taken, producten en resultaten van het KNMI van toepassing zijn. Hier is variatie mogelijk vanwege de verschillende typen taken die de KNMI heeft. Het bepalen van de kostprijzen van activiteiten zal daarom niet voor elke activiteit (zoals bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek) mogelijk zijn. Voor meerdere repetitief door het KNMI uitgevoerde KNMI zoals de weerberichten waarvoor ook het gewenste activiteitenniveau bekend is en de waarnemingsinfrastructuur, kan in principe wel een kostprijs bepaald worden. Het waar mogelijk bepalen van kostprijzen is gewenst omdat de opdrachtgever op dit moment geen inzicht heeft in de opbouw van de bedragen van de KNMI-offertes en daardoor de prijs-volume-kwaliteit verhouding niet goed kan beoordelen.

Geadviseerd wordt om voor de dienstverlening van het KNMI waar dit mogelijk en zinvol is de kostprijzen per product of dienst op te stellen zodat de opdrachtgevers een betere keuze kunnen maken over hun opdracht aan het KNMI.

[42] Artikel 14 Regeling qgentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017

[43] Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr. 69103 4 december 2017, pagina 10, 12 en 13

Het KNMI behaalt synergievoordelen door maatwerk- en subsidieopdrachten uit te voeren. De continuïteit van deze financieringsstromen is echter onzekerder waardoor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken op de lange termijn kwetsbaar is.

In algemene zin kan slechts geconcludeerd worden dat het activiteitenniveau van de KNMI zal afnemen indien er financieringsstromen wegvallen. Er kan niet worden geconcludeerd in hoeverre bij het wegvallen van financieringsstromen het vereiste niveau van wettelijke activiteiten nog behaald kan worden. De oorzaak hiervan is zowel de grote mate van verwevenheid tussen de verschillende financieringsstromen en de uitvoering van de wettelijke taken, als het ontbreken van een norm welk activiteitenniveau past bij het uitvoeren van de wettelijke taken.

Geadviseerd wordt een risicoanalyse te maken van de gevolgen voor het niveau waarop de wettelijke taken kunnen worden uitgevoerd indien (delen van) de financiering vanuit maatwerk en subsidie wegvalt, zodat maatregelen kunnen worden genomen om een dergelijk risico op te vangen. Het uitvoeren van een dergelijke risico-analyse werd al aan het KNMI geadviseerd in 2019 naar aanleiding van de beleidsdoorlichting van artikel 23 van de Rijksbegroting (door KWINK groep), maar is tot op heden nog niet uitgevoerd.

Bekostiging algemeen

De inkomsten voor het KNMI bestaan uit grofweg drie financieringsstromen, die sterk met elkaar verweven zijn:

1) Inkomsten vanuit artikel 23.01 van de beleidsbegroting XII voor de uitvoering van wettelijke zorgplichten (basisfinanciering).
2) Inkomsten voor de uitvoering van wettelijke maatwerktaken: voor de uitvoering van wettelijke maatwerktaken voor het Ministerie van IenW en andere Ministeries of organisaties ontvangt het KNMI een vergoeding. De financiering is gebaseerd op prestatieafspraken tussen het KNMI en de betreffende opdrachtgever en wordt vergoed tegen integrale kostprijs (maatwerkfinanciering).
3) Inkomsten uit subsidies: voor sommige (wettelijke) werkzaamheden ontvangt het KNMI subsidies zoals voor deelname aan Europese onderzoeksprogramma's en projecten. Hiervoor kan door de EU vastgesteld overheadpercentage in rekening worden gebracht dat per project verschilt, maar altijd lager is dan het werkelijke overheadpercentage van het KNMI.



Figuur 9 Weergave van de samenhang tussen de wettelijke taken[44]

[44] Meerjarig Strategisch Plan 2025, pagina 44

De sterke verwevenheid tussen basisfinanciering, bijdragen voor maatwerkopdrachten en subsidies is te verklaren omdat er ook een verwevenheid is tussen de uitvoering van wettelijke taken. De wettelijke taken zijn niet strikt op basis van bekostigingswijze van elkaar te scheiden omdat dezelfde ondersteunende (infra)structuren en voorzieningen gebruikt worden voor meerdere taken.

De eerste bevinding in hoofdstuk 6.1 luidt dat er geen bekostiging is volgens prijs maal volume, maar dat er wel een zichtbaar verband is tussen producten/diensten en het budget (relatie tussen de input/het budget en de output/het resultaat).
In de Regeling agentschappen wordt de voorwaarde gesteld dat er een verband wordt gelegd tussen het ingezette budget en de te leveren output. Hiermee kan de doelmatigheid worden vastgesteld. Door het leggen van dit verband kan de opdrachtgever sturen op de gewenste output en de doelmatigheid beoordelen.
Zoals ook aangegeven in de toelichting bij de Regeling agentschappen ligt de voorkeur bij het bekostigen op basis van een stuksprijs (PxQ). Tegelijk wordt erkend dat bij een aantal rijkstaken door de aard van de taken of kosten het niet functioneel is om te werken met een stuksprijs. In de toelichting wordt als second best varianten genoemd taak- of procesbekostiging. In het geval van het KNMI is het voor een deel van de taken niet zinvol deze uit te drukken in producten die via een homogeen productieproces tot stand zijn gekomen. Hierbij past een vorm van taakbekostiging.
Wel dient er minimaal een zichtbaar verband tussen producten / diensten en budget gelegd te worden. In eerdere onderzoeken[45] is al vastgesteld dat het bij KNMI niet voor alle activiteiten mogelijk is om kostprijzen en prestaties te koppelen.
In de bijlage van de meerjarige offerte is echter een tabel opgenomen, die voor de drie financieringsstromen een budget (input) koppelt aan de wettelijke taak/product (output).

Verband tussen ingezet budget en prestaties of taken
Wij bevelen aan de tabel bij de meerjarige offerte[46] te gebruiken om de bekostiging te koppelen aan de prestaties en deze een slag dieper uit te werken. Dit houdt in dat op basis van het kostenallocatiemodel de bedragen één niveau dieper worden gespecificeerd (personele, materiële en uitbestede kosten) en zoveel als mogelijk kwantitatief inzicht wordt gegeven in het beoogde resultaat (output). We begrijpen dat dit niet voor elke wettelijke taak mogelijk is, zoals bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek, of voor bepaalde producten als onderdeel van een wettelijke taak zoals 'Verbetering en Innovatie' (onderdeel wettelijke taak Ontwikkelen en beheren technologische infrastructuur). We stellen dus geen volledige bekostiging volgens prijs maal volume voor, maar een nadere uitwerking te maken van het verband dat al zichtbaar is in de meerjarige offerte. Een bijkomend resultaat van deze aanbeveling is dat er beter op doelmatigheid gestuurd kan worden.

Dit beantwoordt de vraag in welke mate de bekostiging bij het KNMI is vormgegeven op basis van prestaties, maar nog niet de vraag of de prikkels op de juiste plek worden gelegd. We hebben vastgesteld dat de rol van opdrachtgever qua werking per financieringsstroom verschilt. Maatwerkfinanciering (jaarlijks) is gebaseerd op vraagsturing en wordt aangestuurd door een coördinerend specifieke opdrachtgever. Inhoudelijke financiële toetsing kan voor maatwerkfinanciering o.b.v. de offerte plaatsvinden.
Voor de basisfinanciering wordt door de Directeur-Generaal Water en Bodem voor 5 jaar opdracht verstrekt op basis van een advies van het OGB en het door de BSR afgesproken begrotingskader voor het KNMI. Inhoudelijke financiële toetsing vindt nauwelijks plaats vanwege de geringe onderbouwing van de bedragen in de meerjarige offerte.
Daarnaast speelt een tweede element voor een basis- en maatwerkfinanciering, namelijk dat de opdrachtgeversrol wel wordt vervuld (er wordt namelijk opdracht gegeven), echter zonder de bijbehorende

[45] Eindrapport AEF, Analyse sturingsrelaties KNMI, 17 april 2019 en Eindrapport KWINK groep Beleidsdoorlichting artikel 23, 11 juli 2019

[46] Bijlage 2: Tabel bij Meerjarige offerte KNMI 2022-2026

beleidsverantwoordelijkheid. Hiermee zijn prikkels niet op de juiste plek gelegd. De beleidsinhoudelijke expertise en uitvoering liggen beide bij het KNMI. Door een meer uitgewerkte koppeling tussen bekostiging (input) en resultaat (output), zoals hiervoor geadviseerd kan naar onze mening de ruimte tussen sturing/opdrachtverlening door DGWB en uitvoering door KNMI verkleind worden. Met andere woorden door de verantwoording van de beleidsuitvoering meer uit te werken, kan de opdrachtgever inhoudelijk beter betrokken worden en in staat gesteld worden bepaalde afwegingen te maken, zoals bijvoorbeeld het stellen van prioriteiten.

Bevinding 1 en 2 zijn gekoppeld aan de hoofdvraag.

Bevinding 1:

Er is geen bekostiging volgens prijs maal volume (P x Q). Er is wel een zichtbaar verband tussen producten/diensten en het budget.

Feiten bij bevinding 1:

In de meerjarige offerte 2022-2026 in bijlage 1 zijn de zes categorieën van wettelijke taken gespecificeerd in verschillende producten. Het Algemeen weerbericht bestaat bijvoorbeeld uit zeven producten. Hierbij zijn geen aantallen of frequenties (de Q) opgenomen (zie tabel 6 hieronder).

Wettelijke taken	Doel
Algemeen weerbericht	24/7 beschikbaar stellen van operationele kennis en informatie. Op het gebied van weer voorziet het KNMI het algemeen publiek, de overheid, de lucht- en de scheepvaart van weerinformatie.
Producten	*Toelichting*
• Dagelijks algemeen weerbericht via website KNMI • Publieksvoorlichting weer • Algemeen weerbericht BES via aparte website • 10-daagse droogteverwachtingen voor Saba en Sint Eustatius • Infrastructuur en applicaties weerkamer • Infrastructuur operationele dienst en weerverwachtingsmodellen • Zonnestormen (space weather)	Het algemeen weerbericht brengt het algemeen publiek op de hoogte van de weersituatie, en vormt de basis onder de informatievoorziening voor (commerciële) weerproviders. De totstandkoming en communicatie van het weerbericht wordt continue ontwikkeld en verbeterd. In de periode 2022 – 2025 heeft het verbeteren van zaken die de beheersbaarheid van de operationele processen meer solide en beter beheersbaar maken, de nadruk.

Tabel 6: Producten onder de wettelijke taak Algemeen weerbericht[47]

In de meerjarige offerte 2022-2026 in bijlage 2 is een financieel overzicht opgenomen wederom gebaseerd op de zes categorieën, waarbij het hoogste niveau is onderverdeeld naar subcategorieën (zie tabel 7 hieronder). Op het niveau van subcategorieën zijn totaalbedragen per jaar opgenomen. Deze bedragen zijn voor het basisdeel verder niet gespecificeerd (personeel, materieel, afschrijvingen). In bijlage 3 van de meerjarige offerte is de offerte voor het maatwerk opgenomen. Ook hier ontbreekt het hoeveelheidselement. Wel is een opdracht-omschrijving en (kwalitatieve) prestatie-indicatoren opgenomen. De onderbouwing van de bedragen, als deze aanwezig is, is summier. En het tarief voor fte's verschilt per maatwerkonderdeel.

[47] Bijlage 1, meerjarige offerte 2022-2026, pagina 7.

	Basis				
	2022	2023	2024	2025	2026
Verstr. Alg.weerber.+waarsch.	**6.812**	**6.267**	**6.316**	**6.336**	**6.133**
Algemeen klimaatbericht	201	195	196	197	191
Algemeen weerbericht	3.723	3.269	3.295	3.305	3.199
Calamit. gevaarlijke stoffen	18	18	18	18	17
Informeren alg.publiek aardbev	1.889	1.834	1.849	1.854	1.795
Weerwaarschuwingen	980	951	959	962	931
Ontw,beh.+onderh.Techn.Infra.	**13.985**	**13.578**	**13.684**	**13.726**	**13.287**
B+O fysieke onderzoeksinfra	2.379	2.310	2.328	2.335	2.261
B+O waarneemstat. in de lucht	385	374	377	378	366
B+O waarneemstat. onder grond	76	74	74	74	72
B+O waarneemstat. op de grond	5.173	5.023	5.062	5.078	4.915
B+O waarneemstat. op zee	641	622	627	629	609
Ontwik. meetinstr. Satellieten	1.982	1.925	1.940	1.946	1.883
Verbetering en innovatie	3.348	3.251	3.276	3.286	3.181
Generen + leveren gegevens	**4.095**	**3.976**	**4.007**	**4.020**	**3.891**
Evaluatie en verificatie	44	43	43	44	42
Onderhoud en ontsluiten data	3.157	3.065	3.089	3.099	3.000
Ontsluiten wet.onderz.res.	894	868	875	877	849
Wetenschappelijk onderzoek	**4.049**	**3.931**	**3.962**	**3.974**	**3.847**
Klimaatonderzoek	3.145	3.053	3.077	3.087	2.988
Seismologisch onderzoek	0	0	0	0	0
Strategisch onderzoek	904	878	885	887	859
Weeronderzoek	0	0	0	0	0
Luchtvaart meteo diensten	**18**	**17**	**17**	**17**	**17**
Luchtvaartmeteo dienstverl.	18	17	17	17	17
Internationale samenwerking	**893**	**867**	**874**	**877**	**849**
Internat. Vertegenwoordiging	893	867	874	877	849
Internationale samenwerking	0	0	0	0	0
EWC en I-Strategie	**8.555**	**9.102**	**8.122**	**3.725**	**3.725**
EWC en I-Strategie	8.555	9.102	8.122	3.725	3.725
Eindtotaal	**38.407**	**37.738**	**36.983**	**32.674**	**31.748**

Tabel 7: Basisfinanciering wettelijke taken 2022-2026, EWC en I-strategie in € 1.000 [48]

Analyse bij bevinding 1:

Uit de tabellen en verdere informatie in de meerjarige offerte is niet af te leiden hoe de bedragen in de tabel zijn opgebouwd, wat de koppeling is tussen producten en budget en wat de onderliggende reden is van fluctuaties per jaar. De input van de financiële tabel in de offerte komt o.b.v. het kostenallocatiemodel tot stand, deze input is echter niet gespecificeerd en er is geen output in volume en kwaliteit opgenomen. Dit zal niet voor alle wettelijke taken en de gerelateerde producten mogelijk zijn.

Advies bij bevinding 1:

Bepaal per product gerelateerd aan wettelijke taken de hoeveelheden en stel per product een kostprijs op. Dit zal niet voor elke wettelijke taak mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld voor wetenschappelijk onderzoek, of voor bepaalde

[48] Bijlage 2: Tabel bij Meerjarige offerte KNMI 2022-2026

producten als onderdeel van een wettelijke taak zoals Verbetering en Innovatie (onderdeel wettelijke taak Ontwikkelen en beheren technologische infrastructuur). We stellen geen volledige bekostiging volgens prijs maal volume voor, maar een nadere uitwerking van het verband dat reeds zichtbaar is in de meerjarige offerte.

Bevinding 2:

De opdrachtgever heeft geen inzicht in de opbouw van bedragen en kan daardoor de dienstverlening financieel niet beoordelen. Voor de basisfinanciering is de opdracht conform offerte voor de periode 2022-2026 reeds verleend.

Feiten bij bevinding 2:

Zoals in de analyse bij bevinding 1 is aangegeven zijn de bedragen in bijlage 2, het financiële overzicht van de meerjarige offerte 2022-2026 niet gespecificeerd. Het overzicht geeft geen prijs per product, alleen totaalbedragen per subcategorie van een wettelijke taak.
DGWB kent een meerjarige opdracht toe (met dezelfde inhoud als het MAP) met een opdrachtbrief voor de wettelijke staken.
Maatwerk ontstaat uit een vraag vanuit een opdrachtgever. Dit betreft voor het jaar 2022 in totaal € 5,6 miljoen (5,9% van de totale omzet) bestaande uit Maatwerk IenW € 2,8 miljoen; Maatwerk EZK € 1,5 miljoen en Maatwerk Defensie € 1,3 miljoen.
De opdrachtgever beoordeelt alleen de maatwerkofferte die slechts 5,9% vormt van de totale omzet.

Analyse bij bevinding 2:

In het gesprek met de opdrachtgever is bevestigd dat het lastig is om te sturen op de tarieven vanwege het ontbreken van een specificatie c.q. onderbouwing. Evenmin blijkt de opdrachtgever of eigenaar de afgelopen jaren gevraagd te hebben om deze onderbouwing aan te leveren. De opdracht voor de basisfinanciering is voor 5 jaar (2022-2026) verleend.

Advies bij bevinding 2:

Stel een onderbouwing op van de kosten per wettelijke taak c.q. product. Het is in het belang van opdrachtgever en eigenaar om van het KNMI deze onderbouwing te verlangen om vervolgens aan de slag te gaan om de opdrachtbeoordeling a.d.h.v. die onderbouwing te doen.

6.1 Overige bevindingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

a. Hoe heeft de verwevenheid van de verschillende financieringsstromen bij KNMI bijgedragen aan de uitvoering van de taken en in hoeverre vormt dit een belemmering en/of risico? Is een ideale verhouding denkbaar?

De volgende aanvullende vraag is samengenomen met deelvraag a) :

b. Wat zijn de risico's voor de uitvoering van wettelijke taken door het KNMI, indien een deel van de incidentele bekostiging wegvalt?

En de resterende deelvragen worden daarna behandeld:

c. Wat is de doelmatigheid- en doeltreffendheid van de EU-subsidies / bijdragen?
d. Zijn met het kostprijs- en (herziene) kostenallocatiemodel aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en evaluaties opgevolgd en bezwaren weggenomen?
e. Hoe verhoudt de ontwikkeling van de overhead zich tot de ontwikkeling van de tarieven en in hoeverre is de vaste opslag nog actueel een weergave van de daadwerkelijke kosten?

Deelvraag a) Hoe heeft de verwevenheid van de verschillende financieringsstromen bij KNMI bijgedragen aan de uitvoering van de taken en in hoeverre vormt dit een belemmering en/of risico? Is een ideale verhouding denkbaar? Aanvullende vraag b) Wat zijn de risico's voor de uitvoering van wettelijke taken door het KNMI, indien een deel van de incidentele bekostiging wegvalt?

Bevinding 3:

Verwevenheid van financieringsstromen kent risico's bij het wegvallen van (incidentele) bekostiging.

Feiten bij bevinding 3:

Alle taken die het KNMI uitvoert zijn wettelijke taken, alleen de financieringsstromen zijn verschillend.
Voor de financieringsstromen basis en maatwerk bestaat geen normstelling.
De (Europese) subsidies / bijdragen zijn in de sturingsrelaties begrenst tot 23% van de omzet.
Criteria of normen om te bepalen wanneer een product / activiteit onder basis of maatwerk valt, ontbreken.
Voor de uitvoering van verschillende taken wordt gebruik gemaakt van dezelfde (infra)structuren.

Analyse bij bevinding 3:

In essentie is alles dat het KNMI uitvoert gerelateerd aan een wettelijke taak[49]. Onderzoek is dus ook een wettelijke taak. Het KNMI heeft beperkt ruimte en middelen voor onderzoek en sluit daarom aan bij Europese samenwerkingsverbanden of onderzoeksinstellingen. Door het deelnemen aan Europese programma's krijgt het KNMI de beschikking over Europese data. Dit levert Nederland in de multiplier-gedachte veel op.

De vraag wat de risico's zijn voor de uitvoering van wettelijke taken door het KNMI, indien een deel van de incidentele bekostiging wegvalt, is eerder beantwoord in de beleidsdoorlichting artikel 23 van KWINK groep in 2019: "Het KNMI behaalt synergievoordelen door maatwerk- en subsidieopdrachten uit te voeren. De continuïteit van deze financieringsstromen is echter onzekerder waardoor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken op de lange termijn kwetsbaar is. We geven het KNMI de mogelijkheid mee om een risicoanalyse te maken van de gevolgen voor het niveau waarop de wettelijke taken kunnen worden uitgevoerd indien de financiering vanuit maatwerk en subsidie wegvalt, zodat maatregelen kunnen worden genomen om een dergelijk risico op te vangen"[50].

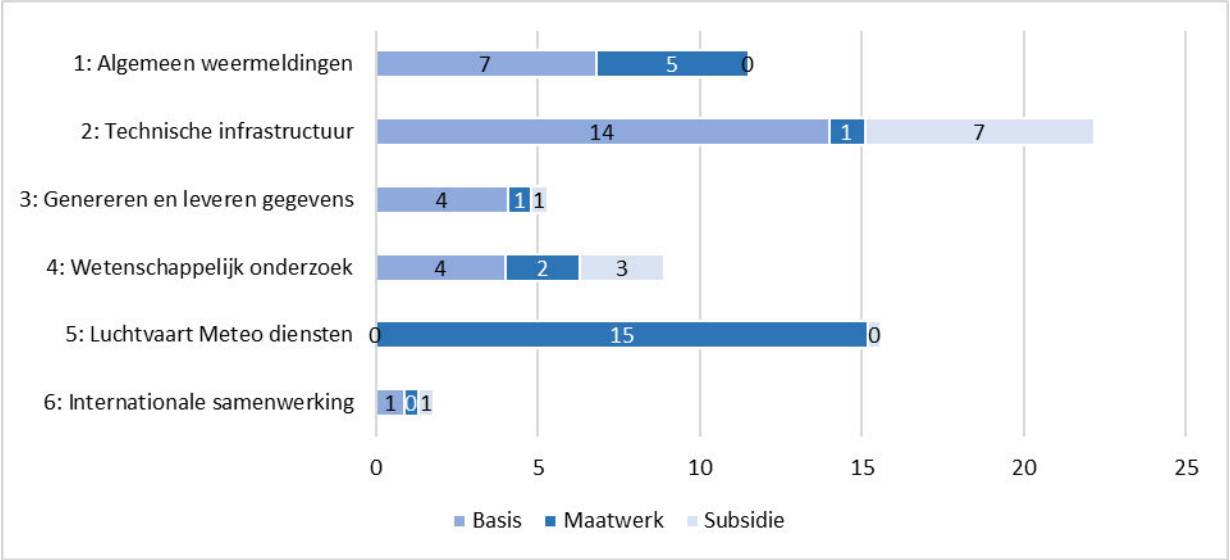
De geadviseerde risicoanalyse en de te nemen maatregelen zijn niet aangetroffen in de aangeleverde documentatie.

Onderstaande figuur laat een sterke verwevenheid van de financieringsstromen zien.[51] Hier zijn twee verklaringen voor. Ten eerste zijn de vanuit de basisfinanciering bekostigde wettelijke taken en de op een andere wijze gefinancierde wettelijke taken niet altijd van elkaar te scheiden. Zo is één van de taken van het KNMI het uitgeven van weerberichten, maar valt dit ook onder het maatwerk zoals geleverd aan specifieke afnemers van aanvullende weersinformatie (zoals NS). Ten tweede wordt voor de uitvoering van verschillende taken gebruik gemaakt van dezelfde ondersteunende (infra)structuren. Zo wordt voor het uitgeven van de weerberichten gebruik gemaakt van (grotendeels) dezelfde meetinfrastructuur en weermodellen als voor het leveren van luchtvaart meteorologische gegevens. De kosten voor het ontwikkelen en onderhouden van deze ondersteunende (infra)structuren worden verdeeld over zowel de taken die bekostigd worden uit de basisfinanciering als de op een andere wijze bekostigde wettelijke taken.

[49] Bijlage 2: Tabel bij Meerjarige offerte KNMI 2022-2026

[50] Eindrapport beleidsdoorlichting artikel 23 KWINK groep, pag. 10, 11 juli 2019

[51] Eindrapport beleidsdoorlichting artikel 23 KWINK groep, pag. 33, 11 juli 2019



figuur 10: Financieringsstromen wettelijke taken o.b.v. offertejaar 2022, bedragen in € miljoenen

Het is logisch en efficiënt dat het KNMI dezelfde faciliteiten en informatie meerdere malen inzet voor de diverse diensten. Het is ook correct dat het KNMI in tariefstelling alleen haar kosten dekt.[52] Dit leidt onvermijdelijk tot de situatie dat de KNMI een deel van haar structurele kosten van de wettelijke taken door derden en incidenteel financiert. De vervolgvraag is dan hoe dit risico kan worden beperkt en welk resterend financieringsrisico het KNMI mag lopen voor haar wettelijke taken.

Een ideale verhouding tussen de financieringsstromen is lastig te bepalen. Starten met bepalen voor welke bedragen generieke voorzieningen en ondersteunende (infra)structuren zijn opgenomen in maatwerk- en subsidiefinanciering geeft inzicht in de verwevenheid. Hiermee kun je het financiële risico als incidentele bekostiging wegvalt kwantificeren. Het financiële risico is namelijk dat deze kosten blijven doorlopen na het wegvallen van de incidentele bekostiging. Een alternatieve gedachte is om alle ondersteunende (infra)structuren onder te brengen in de basisfinanciering en het KNMI een doel/norm mee te geven qua bezetting van haar ondersteunende (infra)structuren, zodanig dat maximaal op innovatie, ontwikkeling en behalen van externe klanten wordt gestuurd.

In algemene zin kan slechts geconcludeerd worden dat het activiteitenniveau van de KNMI zal afnemen indien er financieringsstromen wegvallen. Er kan niet worden geconcludeerd in hoeverre bij het wegvallen van financieringsstromen het vereiste niveau van wettelijke activiteiten nog behaald kan worden. De oorzaak hiervan is zowel de grote mate van verwevenheid tussen de verschillende financieringsstromen en de uitvoering van de wettelijke taken, als het ontbreken van een norm welk activiteitenniveau past bij het uitvoeren van de wettelijke taken.

Advies bij bevinding 3:

Bepaal welk activiteitenniveau past bij het uitvoeren van de wettelijke taken.
Maak vervolgens inzichtelijk welke bijdrage de verschillende financieringsstromen leveren aan dit activiteitenniveau.
Maak een risicoanalyse (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) per financieringsstroom en bepaal welke maatregelen getroffen kunnen worden om deze risico's te beheersen.
Bepaal als eigenaar welk resterend financieringsrisico het KNMI mag lopen voor haar wettelijke taken.
Overweeg o.b.v. voorgaande acties om te komen tot een wijziging van de financieringsstromen.

[52] Conform de wet Markt en overheid

Deelvraag c: Wat is de doelmatigheid- en doeltreffendheid van de EU-subsidies / bijdragen?

Bevinding 4:

Doelmatigheid en doeltreffendheid van EU-subsidies/bijdragen kunnen niet worden vastgesteld

Feiten bij bevinding 4:

Er is geen informatie aangetroffen over doelmatigheid en doeltreffendheid van EU-subsidies/bijdragen. Evenmin kon door de onderzoekers een indicatie worden geconstrueerd op basis van input- en output (doelmatigheid) of eventuele beleidsevaluaties (doeltreffendheid). Deze onderzoeksprojecten leveren kennis en data op voor Nederland. De doelmatigheid en doeltreffendheid hiervan is echter niet expliciet vast te stellen.

Advies bij bevinding 4:

Evalueer de doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-subsidies

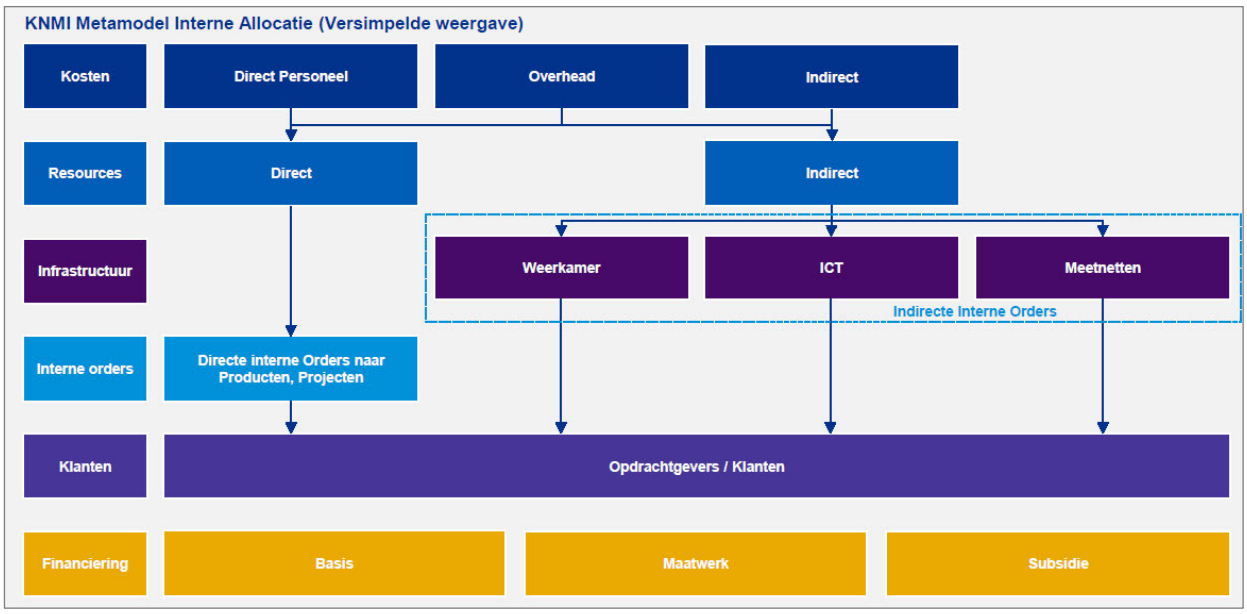
Deelvraag d: Zijn met het kostprijs- en (herziene) kostenallocatiemodel aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en evaluaties opgevolgd en bezwaren weggenomen?

Bevinding 5:

Aanbevelingen m.b.t. kostenallocatiemodel zijn opgevolgd, maar het gehanteerde model blijft onduidelijkheden houden

Feiten bij bevinding 5:

Het KNMI gebruikt een kostenallocatiemodel. Schematisch is dit als volgt opgebouwd:



Figuur 11 Kostenallocatiemodel KNMI

Analyse bij bevinding 5:

In het metamodel interne allocatie missen pijlen naar de laag van financiering. Daarnaast mist het perspectief van de wettelijke taken c.q. producten, zoals die wel in de offerte zijn opgenomen. De kosten van infrastructuur worden niet gealloceerd naar producten en diensten, maar naar opdrachtgevers en klanten. De post overheadkosten kan alloceren naar of directe of indirecte resources. De term materiële kosten (30% van de totale lasten) komt niet voor in het schema. Als het inzicht in de kostenallocatie naar wettelijke taken/producten (input) gekoppeld aan resultaat

(output) kan worden gegeven, stelt dat de opdrachtgever meer in staat om afwegingen te maken en het opdrachtgeverschap beter in te vullen.

Advies bij bevinding 5:

Leg het verband met wettelijke taken en producten.
Maak de kostenopbouw van de wettelijke taken inzichtelijk en laat deze aansluiten op de meerjarige offerte.

Bevinding 6

Doelmatigheid en doeltreffendheid van Aardobservatie gelden (EUMETSAT) wordt niet formeel vastgesteld.

Feiten bij bevinding 6:

In 2021 werd € 20,7 miljoen bijdrage van IenW als omzet geboekt voor aardobservatie (EUMETSAT). Hetzelfde bedrag werd in de lasten geboekt als contributie. De bijdrage voor EUMETSAT landt op het beleidsartikel 23.
De gelden voor ECMWF (European Centre for Medium-Range Weather Forecasts) en WMO (World Meteorological Organization), vergelijkbare samenwerkingsverbanden, lopen niet door de boeken van het KNMI, maar worden direct geboekt op artikel 23 meteorologie, seismologie en aardobservatie.
De post aardobservatie is niet opgenomen in de meerjarige offerte 2022-2026.
Er wordt niet gerapporteerd over aardobservatie in de maandrapportage van het KNMI.

Analyse bij bevinding 6:

De agentschapsbijdrage voor EUMETSAT wordt conform artikel 27 lid 4d van de Regeling Agentschappen als omzet geboekt. Deze bijdrage wordt één op één als contributie overgemaakt naar EUMETSAT. Zonder de specifieke werking van artikel 27 in de Regeling agentschappen, namelijk het boeken van de bijdrage van IenW voor EUMETSAT als omzet, zou het gevolg zijn dat de bijdrage van IenW als een vergoeding van de contributie worden gezien en niet als omzet.
Het is onduidelijk waarom EUMETSAT wel financieel door het KNMI wordt afgehandeld en vergelijkbare samenwerkingsverbanden zoals ECMWF en WMO niet.
Het KNMI is vertegenwoordigd bij diverse EU overleggen, we hebben echter niet kunnen vaststellen of en hoe er op doelmatigheid en doeltreffendheid van de productgroep aardobservatie wordt gestuurd.

Advies bij bevinding 6:

Neem aardobservatie als wettelijke taak/product op in de offerte.
Bepaal gezamenlijk (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar) wie welke financiële verantwoordelijk draagt, hoe de financiële verwerking dient te zijn en breng vergelijkbare samenwerkingsverbanden zoals ECMWF en WMO in lijn met die opzet.
Zorg dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van aardobservatiegelden wordt aangetoond.

Bevinding 7

De totale overheadkosten zijn met 4,4% jaarlijks meer gestegen dan de uurtarieven (2,0%).
Het opslagpercentage is gelijk gebleven omdat de twee onderliggende componenten, te weten de directe personeelskosten en de overhead, een gelijke groeivoet kenden. De directe kosten en de overhead laten een grillig verloop zien.

Feiten bij bevinding 7:

De kosten van een product bestaan uit verschillende componenten zoals de overheadkosten. De overheadkosten worden d.m.v. een opslagpercentage op de uurkosten doorberekend aan de afnemer. De overheadkosten bestaan uit kosten van centrale staf, management, huur, kantoorautomatisering en opleidingskosten e.d..[53]

De ontwikkeling van de directe personeelskosten, overheadkosten, totale kosten en opslagpercentage, in de jaren 2017 – 2023 zijn als volgt:

in € 1.000,-	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Directe personeelskosten DP	13.657	12.582	13.387	14.193	17.085	12.990	18.511
Overhead OH	17.069	15.729	16.734	17.741	21.356	16.237	23.138
Opslagpercentage (OH/DP)	125%	125%	125%	125%	125%	125%	125%
Totale kosten	70.277	79.312	83.042	88.297	92.075	94.761	100.793

Tabel 8 Ontwikkeling van directe personeelskosten overheadkosten en totale kosten 2017 - 2023[54]

Het opslagpercentage zoals verwerkt in de tarieven zijn over de periode 2017-2023 gelijk gebleven met 125%
De directe personeelskosten en overhead zijn beide met 35,5% over deze periode gestegen (een groeivoet van 4,4% per jaar).
De totale kosten zijn met 43,4% gestegen (groeivoet 5,3%).

De ontwikkeling van het aantal overhead fte's en totale fte's is als volgt:

In fte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Overhead	87	104	81	68	72	78	76
Totaal personeel	370	387	371	390	400	423	440

Tabel 9 Ontwikkeling overhead t.o.v. totaal personeel in fte's, 2017 - 2023[55]

De overhead fte's zijn in de periode 2017 – 2023 gedaald met 13,3% (Groeivoet -2,0%), terwijl het totale aantal fte's over dezelfde periode met 18,9% is gestegen (Groeivoet 2,5%).

De ontwikkeling van de uurtarieven per schaal zijn over 2017-2023 als volgt:

Schaal	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	stijging	jaarlijks
5	71	72	75	79	81	83	-	17%	2,6%
6	75	76	79	83	85	87	85	13%	1,8%
7	82	83	86	91	93	95	95	16%	2,1%
8	92	93	96	102	105	107	105	14%	1,9%
9	103	105	109	115	118	120	119	16%	2,1%
10	115	116	121	127	131	133	126	10%	1,3%
11	131	132	137	145	149	151	148	13%	1,8%
12	148	150	155	164	169	172	172	16%	2,2%
13	165	168	174	185	190	193	194	18%	2,3%
14	183	186	192	204	210	213	213	16%	2,2%
gemiddeld								*14,8%*	*2,0%*

Tabel 10: Schalen en tarieven 2017 - 2023[56]

[53] Tarievennota 2023

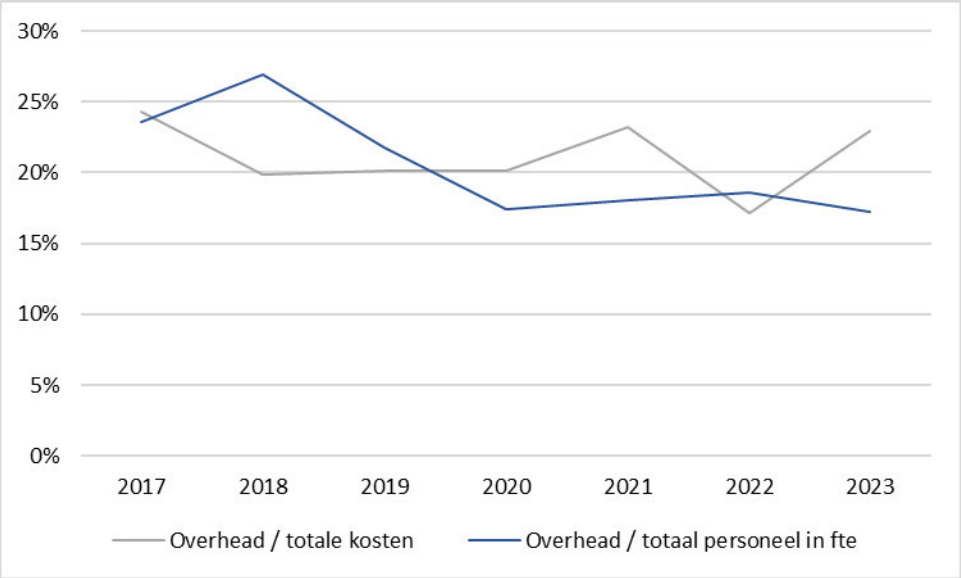
[54] Tarievennota's 2017 - 2023

[55] Tarievennota's 2017 - 2023

[56] Tarievennota's 2017 - 2023

De uurtarieven zijn gelijkmatig over de schalen en jaren gestegen. De gemiddelde jaarlijkse groeivoet bedraagt 2,0%.

Analyse bij bevinding 7:
Zoals uit de tabellen bij de feiten is af te leiden laat de ontwikkeling van de overheadkosten een ander beeld zien dan de stijging van de uurtarieven. Het is onduidelijk waarom het opslagpercentage niet jaarlijks varieert maar altijd 125% is, omdat de directe personeelskosten exact dezelfde ontwikkeling hebben als de overheadkosten.
De directe personeelskosten en de overheadkosten vertonen in absolute termen een vreemd beeld. In 2022 bijvoorbeeld zijn deze kosten materieel lager dan 2021 en 2023 en kennen over de andere jaren een grillig verloop. Als de overheadkosten en het aantal overhead fte's in een percentage van de totale kosten c.q. totaal aantal fte's wordt uitgedrukt ontstaat het volgende beeld:



Figuur 12 Ontwikkeling overheadkosten t.o.v. totale kosten en overhead fte's t.o.v. totale fte's

De eenmalige daling van de overhead in 2022 valt op. De overhead fte's dalen absoluut en ook als percentage van het totaal aantal fte's. Dit zou er op kunnen duiden dat de productiviteit is toegenomen. Echter omdat de hoeveelheid (Q) niet is gedefinieerd is het onmogelijk hier iets over te concluderen.
Verder valt op dat de overhead fte's dalen en tegelijk de overheadkosten stijgen. Conclusie is dat andere kosten dan de personeelskosten een stijging van de overhead veroorzaken.

Advies bij bevinding 7:

Zie bevinding en advies 1 bij hoofdstuk 6.1. Maak het verband tussen de overheadkosten, hoeveelheid producten en tarieven duidelijk. Laat duidelijk zien hoe gestuurd wordt op overheadkosten.
Het gehanteerde opslagpercentage van 125% lijkt een doelredenatie. Evalueer opzet en uitkomst.

6.2 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2015

Opvolging van aanbeveling 4, agentschapsdoorlichting 2015:

Maak bij VJN 2016 de programmamiddelen aardobservatie in de begroting expliciet zichtbaar als agentschapsbijdrage programma KNMI en in de agentschapsparagraaf als materiële programma-uitgaven conform uitgangspunten uit het memo van het Ministerie van Financiën van 4 september 2015 over apparaatsuitgaven. Maak verder afspraken over de inzet van middelen onder de post vooruit ontvangen bijdrage aardobservatie.

Bevinding bij de opvolging van de aanbeveling 4
Aanbeveling 4 is opgevolgd.

Feiten bij de opvolging van de aanbeveling 4
De programmamiddelen aardobservatie zijn in de begroting en in de jaarrekening qua lasten expliciet zichtbaar. In een e-mail[57] zijn afspraken gemaakt om een onwenselijk hoge balanspost bij het KNMI, ontstaan door verschillen tussen de middelen in de begroting voor aardobservatie en de begroting zoals die jaarlijks door EUMETSAT wordt vastgesteld, te voorkomen.

Opvolging van aanbeveling 6, agentschapsdoorlichting 2015:

Opvolging van aanbeveling 6, agentschapsdoorlichting 2015: Stel een transparant kostprijsmodel op, dat rekening houdt met de diversiteit aan manieren van bekostiging van het KNMI met haar verschillende producten en opdrachtgevers.

Feiten bij de opvolging van de aanbeveling 6
De volgende uitgangspunten[58] zijn verwerkt in het allocatiemodel. Deze uitgangspunten zijn de opvolging van aanbevelingen uit eerdere onderzoeken:

- Minder verdeelsleutels, meer transparantie en uitlegbaarheid
- Overhead en indirecte kosten zijn gealloceerd in huidige allocatiemodel. Het “rondpompen” van allocaties (heen en terug doorbelasten) is gestopt.
- Het allocatiemodel is geschikt gemaakt voor nieuwe verdeelsleutels

Aanbeveling 6 is opgevolgd.

[57] E-mail Ministerie van Financiën aan IenW met KNMI in kopie, onderwerp: afspraken middelen aardobservatie, 27 juni 2016.

[58] KPMG, Eindrapportage herziening allocatiemodel KNMI, slide 11



7. Doelmatigheid

Artikel 1 van de Regeling agentschappen definieert doelmatigheid als “de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit)”.[59] In de toelichting van de Regeling agentschappen wordt vermeld dat het nadrukkelijk gaat om de doelmatigheid van de uitvoering: ‘doen wij de dingen op de goede manier’. Alleen wanneer de kosten omlaag gaan met behoud of toename van de kwaliteit, of wanneer bij gelijkblijvende kosten de kwaliteit stijgt, is er sprake van doelmatigheidsverbetering. In het beoordelingskader in hoofdstuk 2 is de samenhang en het verschil tussen de termen doelmatigheid en doeltreffendheid toegelicht.

Voor het onderwerp doelmatigheid wordt de volgende hoofdvraag beantwoord:
Hoe wordt de doelmatigheid van het agentschap door het KNMI gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling van doelmatigheid binnen het KNMI bevorderd?
Bij het beantwoorden van deze hoofdvraag wordt tevens gekeken naar de opvolging van de aanbeveling uit de agentschapsdoorlichting 2015: Ontwikkel als eigenaar in samenspraak met KNMI binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik.
In het verlengde van de hoofdvraag komen daarnaast de volgende deelvragen aan bod:

a. Heeft KNMI zich kostenefficiënt (omzet, tarieven, FTE) ontwikkeld in relatie tot zijn publieke taken?
b. Staan de financiële middelen binnen de agentschapsbijdrage in verhouding tot de wettelijke taken? Hoe kan de doelmatigheid en doeltreffendheid bij KNMI worden vastgesteld en/of beoordeeld?
c. Zijn de tarieven bij KNMI een goede afspiegeling van de doelmatigheid van de organisatie?

Samenvattend luidt het antwoord op de hoofdvraag
Het ministerie van Financiën heeft het voornemen om in de regeling agentschappen een betere balans aan te brengen tussen public value en doelmatigheidsstreven. Dit is echter nog niet zover. De huidige doorlichting van het KMNI gaat daarom uit van de huidige doelstelling en die is dat de agentschapsvorm gericht is op doelmatig en resultaatgericht werken en sturen.
In hoofdstuk 4 werd al geconcludeerd dat in de driehoek de aandacht voor doelmatigheid beperkt is. Ook binnen KNMI is over doelmatigheid zeer beperkt informatie beschikbaar. Er wordt niet over de ontwikkeling van de doelmatigheid gerapporteerd door het KNMI. De aanbeveling op dit vlak uit de agentschapsdoorlichting van 2015 is daarmee niet opgevolgd. Hierdoor is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid van het KNMI.
Uit de informatie die wel beschikbaar is komen geen indicaties naar voren die erop wijzen dat KNMI doelmatiger is geworden in de periode 2015-2021.

7.1 Doelmatigheid

Bevinding 1:
Er is zeer beperkt informatie over de doelmatigheid van KNMI beschikbaar. Hierdoor is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid.
Uit de informatie die wel beschikbaar is komen geen indicaties naar voren die erop wijzen dat KNMI doelmatiger is geworden in de periode 2015-2021.

Feiten bij bevinding 1
In de interne jaarrekening 2021 is het volgende overzicht m.b.t. doelmatigheid opgenomen:

[59] Regeling agentschappen 2017, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017

6 Doelmatigheid

Overzicht doelmatigheidsindicatoren per 31 december 2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Begroting 2021
Kostprijs per product								
- percentage overhead [1]	100	103	97	106	100	97	97	98
- fte's indirect [1]	100	92	104	99	95	111	104	104
Tarieven/uur [1]	100	95	96	104	106	114	111	111
Omzet per productgroep (x € 1.000)								
- meteorologie	50.946	54.544	52.649	56.831	61.975	66.721	70.879	72.455
- seismologie	2.089	2.096	2.898	3.158	3.048	2.148	4.002	2.901
- aardobservatie	13.050	17.318	22.207	23.145	20.927	19.614	20.683	16.720
FTE- per 31 december (gemiddelde)	348	372	383	373	357	370	402	400
Saldo van baten en lasten (%)	1%	0%	-3%	0%	-1%	0%	0%	0%

[1] = indexcijfer, 2015 = 100

Tabel 11 Overzicht doelmatigheidsindicatoren

Het percentage overhead is gedaald ten opzichte van 2015 (2%). Dit wordt met name veroorzaakt door een stijging van de totale kosten ten opzichte van de overheadkosten. Het aantal indirecte fte's stijgt.

De tarieven per uur zijn de afgelopen 6 jaar gestegen. De stijging van de salariskosten maakt deel uit van deze stijging.

Opvolging aanbeveling 2015

Heldere indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid

Uit de beleidsdoorlichting van artikel 23 meteorologie en seismologie in 2019 is naar voren gekomen dat voor de verantwoording van deze middelen de indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid aanscherping behoeven. Het KNMI beschikt over informatie die de doeltreffendheid en doelmatigheid feitelijk kan onderbouwen, zoals over de beschikbaarheid van data en de afgegeven waarschuwingen, zoals blijkt uit het imago-onderzoek en uit benchmarks met Europese nationale weerdiensten. De Staatssecretaris IenW heeft aan de Kamer toegezegd dat het KNMI met deze aanscherping aan de slag gaat.[60]

De aanbeveling uit de agentschapsdoorlichting uit 2015 is daarmee niet opgevolgd. Deze luidde: ontwikkel als eigenaar in samenspraak met KNMI binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik.

Analyse bij bevinding 1

[60] Meerjarig Strategisch Plan 2025 pagina 41, juni 2020

De kengetallen die opgenomen zijn in de jaarrekening en de agentschapsparagraaf van het departementaal jaarverslag geven geen indicatie van de ontwikkeling van doelmatigheid. Hoewel deze factoren de minimum-set zijn overeenkomstig de Rijksbegrotingsvoorschriften, geven deze geen beeld van de ontwikkeling van doelmatigheid:

- Percentage overhead en indirecte fte's. Dit zegt alleen iets over de wijze van ondersteuning van het primaire proces. Het is zelfs denkbaar dat veel overhead een zeer efficiënte inzet van de professionals mogelijk maakt zodat de overall productie doelmatig is;
- Tarieven per uur. Dit geeft slechts een deel weer van de kosten van een product. Zonder informatie over het aantal uur dat aan een product wordt besteed geven tarieven geen informatie over doelmatigheidsontwikkeling. Tevens is het (gemiddeld) tarief per uur een samengesteld kengetal zodat niet duidelijk is welke verschillende uurtarieven hier worden gecombineerd.
- Omzet per productgroep. Deze indicator geeft alleen een beeld van de bijdragen van de opdrachtgevers en klanten maar legt geen relatie met het productievolume.
- Gemiddeld aantal fte. De ontwikkeling in het personeelsvolume is alleen van betekenis voor de input van het KNMI.
- Saldo van baten en lasten. Dit saldo is alleen een indicatie of er goed financieel gestuurd wordt.

Het antwoord op de vraag of KNMI zich kostenefficiënt heeft ontwikkeld in relatie tot zijn publieke taken kan op basis van de beschikbare informatie niet beantwoord worden. Er bestaat namelijk geen inzicht in de relatie tussen de ingezette middelen en de kwantitatieve realisatie van de taken van het KNMI. Ook het antwoord op de vraag of de financiële middelen binnen de agentschapsbijdrage in verhouding staan tot de wettelijke taken kan hierdoor niet worden gegeven.

In de doorlichting is de regeling agentschappen 2017 [61] als voornaamste toetsingskader gehanteerd. Sinds 2017 heeft het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een uitgebreide evaluatie uitgevoerd van alle uitvoeringsorganisaties op afstand. Een van de conclusies die specifiek betrekking heeft op het agentschapsmodel, is dat er een behoorlijke spanning zit op de nadruk op het streven naar doelmatigheid en het leveren van public value.[62] In de kern is een overheidsdienst geen bedrijf maar een publieke organisatie waarvan het voornaamste doel is het leveren van publieke maatschappelijke meerwaarde.
Specifiek voor het KNMI is het van belang dat de evaluatie erkent dat meerdere agentschappen een hybride karakter hebben waarbij verschillende bedrijfstypologieën in een agentschap worden verenigd. Zo is het KNMI deels te typeren als kennisinstituut en deels informatieleverancier. Dit heeft als consequentie voor deze doorlichting dat de analyse en toetsing niet leiden tot aanbevelingen die per definitie op alle taken, producten en resultaten van het KNMI van toepassing zijn. Hier is variatie mogelijk vanwege de verschillende typen taken die de KNMI heeft.

Het is in principe wel mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van een aantal activiteiten bij KNMI te bepalen en te beoordelen. De eerste stap is het bepalen welke producten KNMI levert en vervolgens hoeveel producten KNMI levert (doeltreffendheid).
In de opstelling van het KNMI is geen ontwikkeling van de kostprijs per product opgenomen. Indien de producten van het KNMI en de bijbehorende kwantiteiten bekend zijn kunnen de kosten die het KNMI maakt hieraan toegerekend worden en daarmee de kostprijzen bepaald worden. Het KNMI verricht namelijk jaarlijks een aantal taken met een repetitief karakter waarvoor het in principe mogelijk is de kostprijs te bepalen en mede op basis van deze analyse normen te ontwikkelen zodat zowel op doelmatigheid als op output gestuurd kan worden. Dergelijke kostprijzen per product worden echter niet bepaald. In het verlengde hiervan ontbreken normen voor de hoogte van de kostprijs met de bijbehorende doelmatigheidsindicatoren.

[61] Staatscourant Nr. 69103 van 4 december 2017

[62] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer 2021–2022, 31 490, nr. 323

Advies bij bevinding 1:

Voer de volgende werkzaamheden uit om te kunnen gaan sturen op doelmatigheid bij het KNMI:
a. bepaal welke producten KNMI levert, welke producten een repetitief karakter hebben en bepaal vervolgens hoeveel producten KNMI levert (doeltreffendheid) en wat deze kosten
b. maak een aanvang met het bepalen van de kostprijzen per product over de afgelopen jaren
c. ontwikkel normen voor de kosten van de producten van het KNMI
d. ontwikkel een set van indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI, waaronder de kostprijs van de producten, inzichtelijk maakt voor meerjarig gebruik.
e. hanteer de indicatorenset als het startpunt van een (jaarlijks) gesprek over de ontwikkeling van de doelmatigheid en implementeer het gebruik van deze set als onderdeel van de opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar overleggen.

7.2 Tarieven

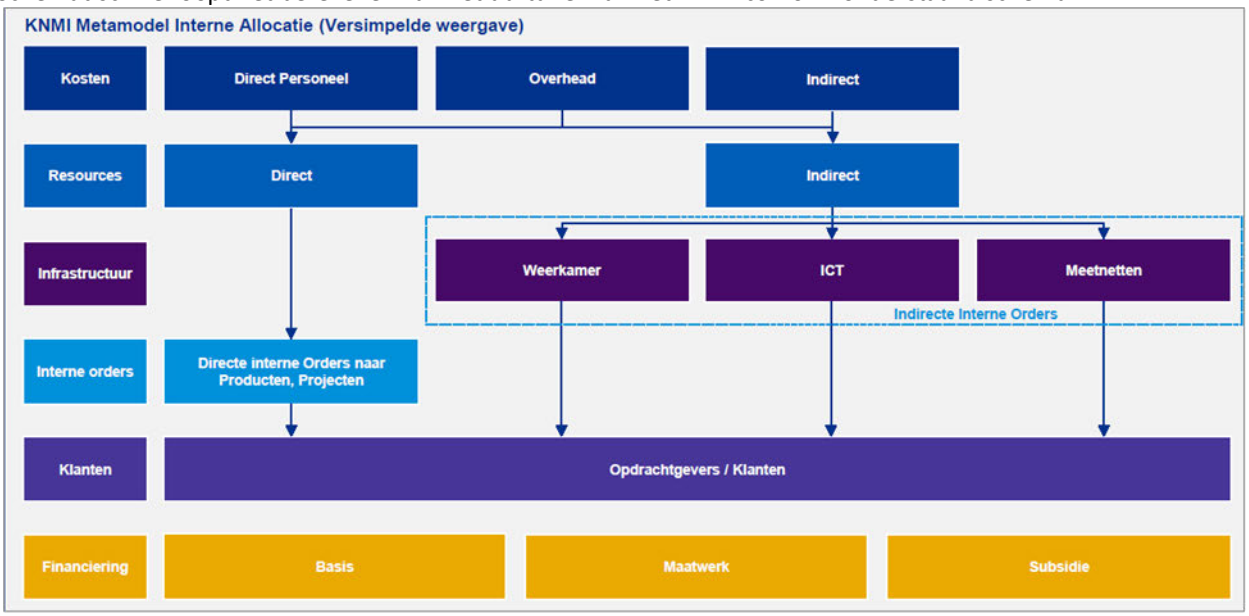
Bevinding 2:

Aangezien de doelmatigheid van het KNMI in de huidige situatie niet kan worden vastgesteld kan ook niet worden bepaald of de tarieven bij KNMI een goede afspiegeling vormen van de doelmatigheid van de organisatie.

Feiten bij bevinding 2

De Tarievennota KNMI 2023 beschrijft als primair uitgangspunt bij het kostenallocatiemodel KNMI, transparantie en duidelijkheid van de kosten per product of dienst van het KNMI, teneinde productsturing mogelijk te maken. De nota is het voorstel van het KNMI voor het bepalen van de tarieven voor basisdiensten en maatwerk aan opdrachtgevers. De eigenaar stelt de tarieven vast. De tarieven zoals in de nota opgenomen worden gebruikt voor het uitbrengen van offertes aan en het opstellen van contracten met opdrachtgevers binnen en buiten IenW voor de basisfinanciering en maatwerkopdrachten.[63]

Schematisch verloopt het berekenen van het uurtarief van het KNMI conform onderstaand schema:



Figuur 13 Kostenallocatiemodel KNMI

[63] Tarievennota 2023 Paragraaf 3.2

De tarieven die KNMI hanteert zijn in de periode tussen 2017 en 2023 afhankelijk van de schaal van de medewerker van het KNMI ongeveer tussen de 10 en 20 % gestegen.

Analyse bij bevinding 2

Tarieven worden vooraf ingeschat. De tarieven worden in combinatie met een inschatting van het te hanteren aantal uur gebruikt om een berekening te maken van de vergoeding die gevraagd wordt aan opdrachtgevers. Er vindt geen nacalculatie van de tarieven plaats.

Als gevolg van deze wijze van werken geeft de ontwikkeling van het tarief geen indicatie van de ontwikkeling van de doelmatigheid van het KNMI.

Advies bij bevinding 2:

Bepaal als onderdeel van de activiteiten genoemd bij aanbeveling 1 (norm voor de kosten van de producten) tevens een norm voor de jaarlijks door te voeren tariefstijging door het KNMI.

Bereken en presenteer, na afloop van het jaar, de gerealiseerde kostprijzen ten opzichte van het gehanteerde uurtarief.



8. Opvolging programma BD+

De vraag met betrekking tot het programma ” Basisdienstverlening op orde” luidt: “In hoeverre zijn de afrekenbare doelen m.b.t. financiën, IT- en waarneeminfrastructuur, organisatieontwikkeling en waardering uit het programma BD+ gehaald?”

Het programma Basisdienstverlening op orde (later gewijzigd in Basisdienstverlening+) is gestart omdat er in 2017 behoorlijke budgettekorten waren geraamd. In 2022 is het tekort opgelopen tot structureel € 6,1 miljoen.
Het KNMI heeft daarom in 2018 de Contourennota KNMI 2018 – 2023 opgesteld. Met de beoogde maatregelen zou het KNMI de financiële en technische basis structureel op orde kunnen brengen zodat de basisdienstverlening goed kan worden uitgevoerd. Aanvullend (en dat geeft de “+” aan van BD+) zouden de randvoorwaarden worden geschapen voor de verdere ontwikkeling richting een Early Warning Centre (EWC).

In de begroting van IenW in het jaar 2019[64] en 2020[65] zijn middelen beschikbaar gesteld voor de basisdienstverlening ter hoogte van € 6,4 miljoen in 2018 tot € 5,6 miljoen structureel (de bedragen uit het jaar 2024). Bij het besteden van de extra middelen wordt uitgegaan van de volgende prioritering:

1. Verbeteringen in de IT- en waarneeminfrastructuur
Hierbij gaat het om zowel de IT-infrastructuur en de waarneeminfrastructuur. Voor beide onderdelen geldt dat er gewerkt wordt aan modernisering, automatisering en kostenbesparingen.

2. Cultuurverandering
Hierbij gaat het om professionaliseren en verzakelijken zodat er meer focus is op interne en externe klanten, het financiële bewustzijn wordt versterkt en collega’s elkaar durven aanspreken. Tevens dienen rollen en verantwoordelijkheden duidelijker vastgesteld en als zodanig uitgeoefend te worden.

3. Personele verschuivingen
Om de noodzakelijke veranderingen te realiseren heeft het KNMI meer en andere kennis en vaardigheden nodig op verschillende terreinen en worden andere accenten gelegd. Met name voor extra functies op het gebied van IT, data en projectleiding. Ook is een verschuiving nodig van de focus op meer ontwikkeling en minder onderzoek binnen R&D. Tenslotte dient het personeelsbeleid geïntensiveerd te worden.

Om te kunnen beoordelen of de implementatie van BD+ met uitzicht op EWC op de goede weg is, is in de Contourennota KNMI 2018 – 2023 een aantal outputcriteria geformuleerd. Aan de hand hiervan zou periodiek gekeken worden welke vorderingen gemaakt worden en of bijsturing noodzakelijk is. Dit zou de basis vormen voor de interne sturing van het KNMI, rapportage naar eigenaar, FMC en Raad van Toezicht en waar nodig het informeren van klanten en afnemers.

Bevinding 1

De bedoelde afrekenbare doelen zijn alleen voor de financiële doelen voldoende concreet bepaald om te kunnen beoordelen of het KNMI op de goede weg is.

Analyse bij bevinding 1
In paragraaf 7.1 Outputcriteria van de Contourennota KNMI 2018 – 2023 zijn 15 outputcriteria opgenomen. Deze beschrijven deels kwantitatieve financiële gegevens, deels op te leveren plannen, deels uit te voeren tussenevaluaties en deels mee te nemen aspecten in personeelsgesprekken.
Alleen voor de kwantitatieve financiële gegevens wordt een normatief te kwantificeren element meegegeven. Voor de op stellen plannen en tussenevaluaties wordt alleen gesteld dat deze dienen te worden opgesteld, zonder hieraan een waardenorm te verbinden van wat “op de goede weg” zou betekenen.

[64] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 XII, nr. 2, pagina 23

[65] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 XII, nr. 2, pagina 26

Advies bij bevinding 1

Formuleer te volgen criteria zodanig dat hieruit ook een norm, een waardeoordeel spreekt over wat de goede richting is.

Bevinding 2

Over de bedoelde afrekenbare doelen is voor een beperkt deel en over een beperkte tijd gerapporteerd. Evenmin is vanuit de eigenaar of opdrachtgever hiervoor expliciet aandacht gevraagd.

Analyse bij bevinding 2

De uitwerking en implementatie van de acties uit de contourennota zijn in 2019 en 2020 expliciet onderwerp van gesprek geweest in de VGR- en SVD-overleggen. Het KNMI heeft in diens presentaties en rapportages over de onderwerpen uit de contourennota nooit alle afgesproken afrekenbare outputcriteria benoemd. Evenmin hebben de eigenaar of opdrachtgevers hiernaar geïnformeerd.
Na juli 2020 is de voortgang van BD+ niet meer als specifiek onderwerp behandeld. De genoemde deelonderwerpen lijken te zijn opgegaan in andere bespreekpunten tijdens de VGR- en SVD-overleggen.

Advies bij bevinding 2

Indien er in de planning outputcriteria worden afgesproken, houdt deze concreet op de agenda in de implementatiefase. Wat dit praktischer werkbaar maakt, is om een beperkte set van indicatoren af te spreken.

Bevinding 3

Het is niet vast te stellen in hoeverre de afrekenbare doelen m.b.t. financiën, IT- en waarneeminfrastructuur, organisatieontwikkeling en waardering uit het programma BD+ zijn gehaald.

De enige uitzondering is de ontwikkeling van het saldo en het eigen vermogen. De afrekenbare doelen van een jaarlijks positief resultaat en groei van het eigen vermogen met tenminste 3 ton zijn tussen 2018 en 2021 niet gerealiseerd.

Analyse bij bevinding 3

De uitwerking en implementatie van de acties uit de contourennota zijn in 2019 en 2020 expliciet onderwerp van gesprek geweest in de VGR- en SVD-overleggen. Het KNMI heeft in diens presentaties en rapportages over de onderwerpen uit de contourennota nooit alle afgesproken afrekenbare outputcriteria benoemd. Evenmin hebben de eigenaar of opdrachtgevers hiernaar geïnformeerd.
Na juli 2020 is de voortgang van BD+ niet meer als specifiek onderwerp behandeld. De genoemde deelonderwerpen lijken te zijn opgegaan in andere bespreekpunten tijdens de VGR- en SVD-overleggen.

De enige uitzondering is de ontwikkeling van het saldo en het eigen vermogen. De afrekenbare doelen van een jaarlijks positief resultaat en groei van het eigen vermogen met tenminste 3 ton zijn tussen 2018 en 2022 niet gerealiseerd. De toename van het eigen vermogen in 2022 is het gevolg van een directe eenmalige storting van IenW van € 1,3 miljoen.[66]

in 1.000 euro	2017	2018	2019	2020	2021	2022
saldo van baten en lasten	-2.234	49	-752	360	-307	300
eigen vermogen	22	343	-135	498	815	2.619

[66] IenW jaarverslag 2022, Tweede Kamer 2022–2023, 36 360 XII, nr. 1 pagina 225

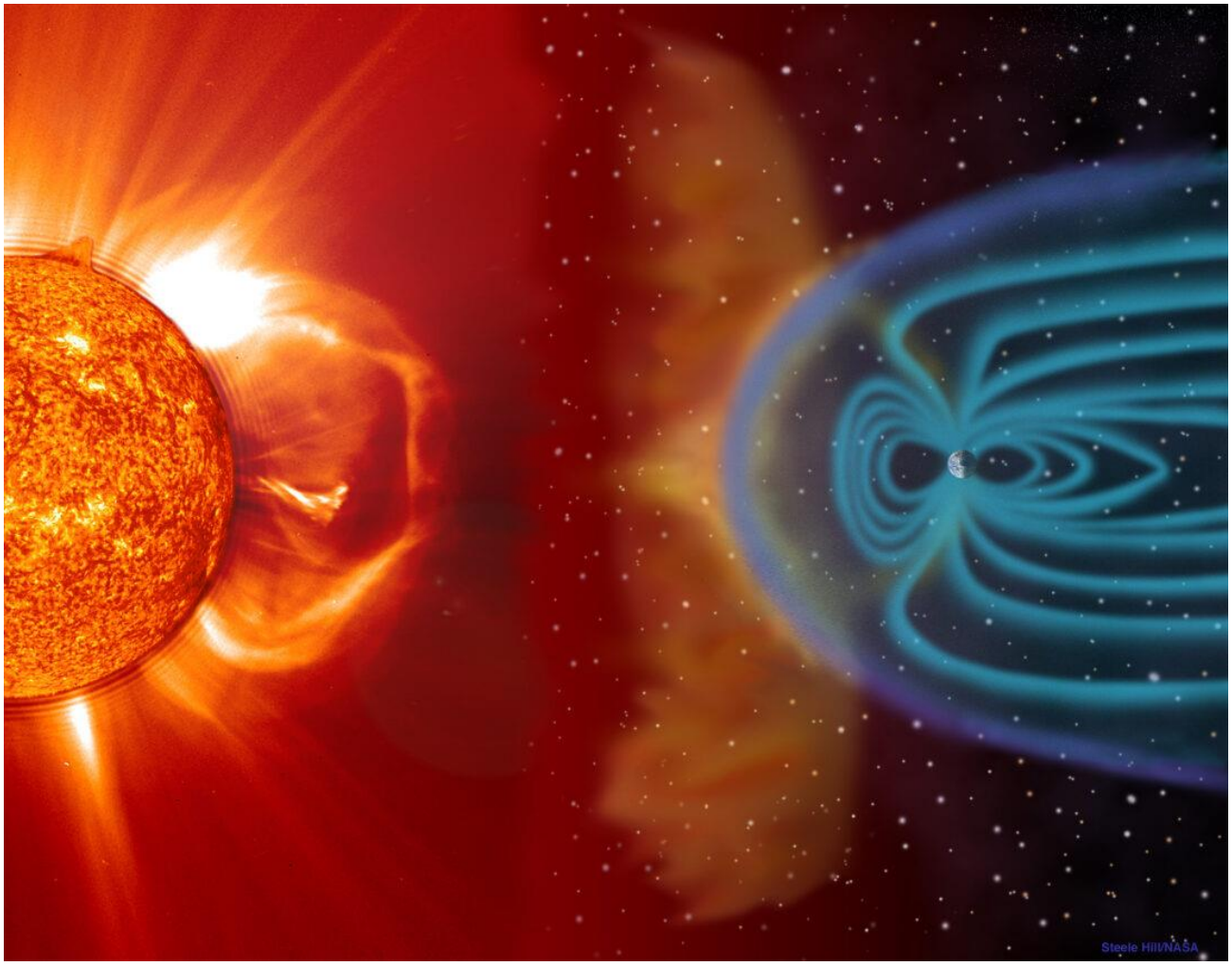
groei van eigen vermogen ten opzichte van vorig jaar	321	-478	633	317	1.804

Tabel 12: KNMI saldo van baten en ontwikkeling van eigen vermogen[67]

Advies bij bevinding 3

Geen.

[67] Bron jaarverslagen van ministerie van IenW


Steele Hill/NASA

Bijlage 1. Begrippenlijst

ADR	Auditdienst Rijk
AEF	Andersson Elffers Felix
BSR	Bestuursraad
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CFO	Chief Financial Officer
DG	Directoraat Generaal
DR	Directieraad
DGWB	Directoraat-Generaal Water en Bodem van ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DVA	Dienstverleningsafspraak
ECMWF	European Centre for Medium-Range Weather Forecasts
EUMETSAT	European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites
EWC	Early Warning Centre
EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FEZ	Stafdirectie Financieel Economische Zaken
FMC / KNMI	Afdeling Financiën, Management en Control van het KNMI
HDKNMI	Hoofdirecteur KNMI
IBI	Integrale bedrijfsvoering IenW
IUC	Inkoopuitvoeringscentrum
KIS	directie Kennis, Innovatie en Strategie
KNMI	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
MAP	Meerjarig activiteitenprogramma
MAR	Maatschappelijke Adviesraad
MEP	Meerjarig evaluatieprogramma
MIP	Meerjarig investeringsprogramma
MSO	Meerjarig strategisch onderzoeksprogramma
MSP	Meerjarig strategisch plan
MWI	Modernisering Waarneem Infrastructuur
NUTW	Nog uit te voeren werkzaamheden
OB	Ontwerpbegroting
OFL	Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving
OGB	Opdrachtgeversberaad
PoC	Percentage of Completion
PTB	Principal Toolbox
RKI	Rijkskennisinstellingen
Rtms	Regeling Taken Meteorologie en Seismologie
Stas	Staatssecretaris
SVD	Start- en Verantwoordingsdocument gebruikt binnen IenW
VGR	Voortgangsrapportage
WMO	World Meteorological Organization
Wtms	Wet Taken Meteorologie en Seismologie

Bijlage 2. Bestudeerde documenten

Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoeken 2015 – 2021
Andersson Elffers Felix, Eindrapport Analyse Sturingsrelaties KNMI, 17 april 2019.
Auditdienst Rijk, management letter bij jaarrekening 2018 en afsluitmemo's bij jaarrekeningen 2020 en 2021
Comptabiliteitswet 2016, Staatsblad 2021, nr. 500.
Comptabiliteitswet 2016, Memorie van Toelichting, 34426-3, 10 maart 2016
KNMI, Basale Dienstverlening, 27 november 2017
KNMI, Contourennota 2018 – 2023, de basis op orde met uitzicht op EWC
KNMI, I-Strategie, editie 2019
KNMI, Jaarrekeningen 2019 -2021
KNMI, Meerjarig Activiteitenprogramma 2022 – 2025
KNMI, Meerjaren Investeringen Plan, excel, 2022 2026, versie 2, 29 oktober 2021
KNMI, Meerjarig Strategisch Plan 2025
KNMI, Management Dashboard augustus 2021
KNMI, Niet-Financiële indicatoren, 3 februari 2023.
KNMI, Tarievennota's 2017- 2023
KNMI, de Toekomst van het KNMI, 27 november 2017
KPMG Eindrapportage Kostenallocatie model KNMI, 24 juli 2020, concept.
KWINK groep, Beleidsdoorlichting artikel 23, 11 juli 2019
Ministerie van Financiën, Jaarverslagen, website rijksfinanciën.nl, onderdeel XII, 2019 – 2021
Ministerie van Financiën, Regeling agentschappen 2017, Staatscourant 2017 nr. 69103, 4 december 2017
Ministerie van Financiën, Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, Staatscourant 2022 nr. 19587 11 juli 2022
Ministerie van Financiën, Rijksbegrotingsvoorschriften 2021, 20-11-2020, Staatscourant 2020, 61723, zie ook https://rbv.rijksfinancien.nl/
Ministerie IenM, Doorlichting KNMI, 18 december 2015.
Ministerie van IenM, Sturingsmodel agentschappen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Verbinden op basis van vertrouwen, 2014.
Ministerie IenW, Aanbieding evaluatie RTMS, 7 juli 2020
Ministerie IenW, Begrotingen KNMI in begrotingen IenW, Tweede Kamer 2017 - 2022
Ministerie IenW, Begroting 2023 (hoofdstuk XII), Tweede Kamer 2022 - 2023, 36 200 XII, nr. 2.
Ministerie IenW, Beslisnota kabinetsreactie evaluatie wtms van 27 juli 2022.
Ministerie IenW, Kabinetsreactie evaluatie wtms 14 oktober 2022.
Ministerie IenW, Leenaanvraag KNMI 2017, 2019 - 2023.
Ministerie IenW, Start- en verantwoordingsdocumenten, inclusief gespreksverslagen en voortgang, 2016 - 2023
Ministerie IenW, Sturingsrelaties van het Agentschap Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, definitieve versie Opdrachtgeversberaad november 2020.
Ministerie IenW, routineverslagen van gesprekken CFO KNMI met DFEZ, 2017 - 2022
Regeling Taken Meteorologie en Seismologie.
Website Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/agentschappen.
Wet Markt en Overheid.
Wet Taken Meteorologie en Seismologie.

Bijlage 3. Interviews



Bijlage 4. Eisen Regeling agentschappen aan de governance

Artikel 4. Instellingsvoorwaarden

1. Bij de aanvraag, bedoeld in artikel 3, worden stukken overlegd waaruit blijkt dat het dienstonderdeel als toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het:
   a. Een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan €50 miljoen op jaarbasis
   b. Een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in de artikelen 9 tot en met 13 van deze regeling;
   c. Doelmatiger gaat werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken Ministerie en aangeeft hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;
   d. Een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
   e. Een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen .
2. De Minister van Financiën stelt met betrekking tot de aanvraag vast op welke gebieden bedoeld in het eerste lid nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zonodig aanvullende voorwaarden op het gebied van de doelmatige bedrijfsvoering nog dient te worden voldaan.
3. Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën is voldaan aan de instellingsvoorwaarden, bedoeld in het eerste en tweede lid, overlegt de betrokken Minister een door de onderscheidenlijk in artikel 10, 11 en 12 bedoelde eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer ondertekend convenant waaruit de opzet en het verwachte functioneren, overeenkomstig het eerste en tweede lid, van het toekomstig agentschap blijkt.
4. Na ontvangst van het convenant, bedoeld in het derde lid, legt de Minister, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de Ministerraad.

Artikel 9. Sturingsmodel

1. Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen Ministerie, mits gemotiveerd en mits checks and balances tussen de spelers voldoende zijn geborgd.

Artikel 10. Verantwoordelijkheden van de eigenaar

De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor:

a. het inrichten van het sturingsmodel op zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling;
b. de continuïteit van het agentschap op de lange termijn;
c. het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
d. het overeenkomstig de artikelen 22, derde lid, respectievelijk 25, tweede lid, van deze regeling zorgdragen dat uiterlijk per eerste suppletoire begrotingswet een eventuele negatieve kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen, dan wel een eventueel negatief eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen, wordt aangevuld tot een kasreserve dan wel een eigen vermogen van minimaal

nihil. Een surplus aan kasreserve of een surplus aan eigen vermogen vervalt aan de eigenaar.

Artikel 11. Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor:

a. een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;
b. het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
c. het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportage-afspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

Artikel 12. Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer

De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor:

a. de bestendigheid van de interne organisatie;
b. het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover;
c. het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
d. het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.

Artikel 13. Jaarplan

In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar een overzicht op van in ieder geval:

a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.

Artikel 30. Toezicht

De directie Financieel-economische Zaken van het betrokken Ministerie oefent toezicht uit op een agentschap overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, eerste lid, onder b, van het Besluit FEZ bij het Rijk.

Artikel 31. Systeemverantwoordelijkheid

De Minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen.

Bijlage 5. Overzicht van alle bevindingen en adviezen

	Bevinding	Advies
	Governance	
1.	De governance is ingericht conform de vereisten van de regeling agentschappen. Dat wil zeggen: er is een sturingsmodel waarin de drie rollen (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) conform regeling worden onderscheiden en ingevuld. Door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) wordt toezicht uitgeoefend op de uitvoering van de begroting van het KNMI.	Geen
2.	In de driehoek is de aandacht voor doelmatigheid zeer beperkt. Eigenaar en opdrachtgevers sturen niet aantoonbaar op doelmatigheid.	Het onderwerp doelmatigheid structureel en expliciet onderdeel maken van de agenda van de diverse overleggen.
3.	In het opdrachtgeversberaad zijn niet alle opdrachtgevers vertegenwoordigd. De coördinerend opdrachtgever (DGWB) vertegenwoordigt alleen opdrachtgevers binnen het ministerie van IenW. DGWB vertegenwoordigt niet de opdrachtgevers van andere departementen en ook niet de overige opdrachtgevers. Daarmee is de aanbeveling uit de doorlichting van 2015 is niet volledig opgevolgd.	Ga met elkaar in overleg op welke wijze coördinerend opdrachtgever en eigenaar een rol kunnen vervullen bij de door KNMI uitgevoerde opdrachten voor opdrachtgevers buiten IenW en voor (EU) subsidieonderzoeken. Verstevig de rol van coördinerend opdrachtgever. Onderzoek hoe de uitvoering van de taken die behoren bij de basisfinanciering in combinatie met die van maatwerk en het uitvoeren van subsidie-onderzoek kan worden aangestuurd. Draag ervoor zorg dat de voor het effectief uitvoeren van deze rol benodigde kennis ook aanwezig is. In aanvulling hierop zal naar alle waarschijnlijkheid ook de door het KNMI te verstrekken informatie moeten worden aangepast.
4.	Voor bepaalde wettelijke taken van het KNMI, zoals het meteorologiebeleid, wordt de inhoudelijke aansturing in de praktijk niet door DGWB uitgevoerd.	Ga met elkaar in gesprek over de wenselijkheid van de huidige situatie.
5.	Naast de aansturing vanuit de driehoek en de financiële lijn vanuit FEZ wordt ook door de Raad van Toezicht invloed uitgeoefend op de besturing van het KNMI.	Geadviseerd wordt met elkaar in gesprek te gaan op welke wijze de aansturing van het wetenschappelijk onderzoek het best kan worden ingericht. Ga hierbij na op welke wijze de rol die de driehoek in de aansturing vervult en de rol van de Raad van Toezicht elkaar kunnen versterken.
6.	De aansturing van de Eumetsat gelden vindt niet plaats vanuit de driehoek.	Geadviseerd wordt met elkaar in gesprek te gaan over de wijze waarop de aansturing van de Eumetsat-gelden het best kan worden ingericht. Ga hierbij na op welke rol de driehoek in de aansturing zou kunnen vervullen.

	Kwaliteit financiële functie en financieel beheer	
1	De goede ontwikkeling van het financieel beheer van KNMI is doorgezet. Van de door de ADR gedane constateringen in de controleverklaring van 2018 komt alleen de bevinding over de prestatieverklaring terug in het afsluitmemo van de ADR over 2021.	Verstevig de interne controle maatregelen gebaseerd op een financiële risico analyse. Richt een interne rapportage en monitoringrol in over de uitgevoerde interne controlemaatregelen. Overweeg om de jaarrekening door een (externe) accountant van een controleverklaring te laten voorzien. Ga door met het digitaliseren van de financiële functie en het ontwikkelen van de rol van de financiële functie als business partner van het management.
2.	Het KNMI rapporteert geen realisatiegegevens over de financiële calculatie zoals door het KNMI aangeleverd voor de meerjarige offerte (op niveau wettelijke taak / product). De financiële maandrapportage geeft geen inzicht in productgroepen.	Onderzoek samen met de eigenaar, opdrachtgever en de opdrachtnemer welke inzichten op welk moment benodigd zijn en welke rapportage vereist is om dat inzicht te geven.
3.	De financiële maandrapportage is overwegend verklarend van aard en inhoudelijk minder gericht op bijsturing. De financiële maandrapportage kent geen prestatie-indicatoren en geeft geen inzicht in de ontwikkeling van doelmatigheid.	Maak de maandrapportage actiegericht en een middel om bij te sturen. Ontwerp (financiële) indicatoren die stuurinformatie geven. Bepaal op welke balansinformatie gestuurd moet worden, zoals nog uit te voeren werkzaamheden en onderhanden projecten en met welke regelmaat deze gerapporteerd wordt.
4.	De afwijking tussen realisatie en begroting is groter dan de door het KNMI gestelde norm.	Stuur op het saldo van baten en lasten en hanteer een betekenisvolle norm bij afwijkingen van de realisatie van baten, lasten en investeringen ten opzichte van de begroting. Stel per kwartaal een prognose op , monitor afwijkingen en formuleer bijstuur acties.
5.	De post vooruit ontvangen middelen laat een stabiel patroon zien en groeit niet. Er wordt niet zichtbaar gestuurd op deze post.	Zet een projectenrapportage op inclusief vooruit ontvangen (NUTW) zodanig dat hierop gestuurd kan worden.
6.	De lage investeringen in combinatie met steeds hoger wordende onderhoudskosten als percentage van de materiële vaste activa en steeds lagere gemiddelde boekwaarde van vaste activa kunnen duiden op achterstallig onderhoud waardoor het KNMI niet gereed is voor de toekomst.	Verricht (financiële) analyses (zoals bijv. in de tabel opgenomen en aangevuld met ouderdom van de activa) m.b.t. activa om de kwaliteit van het Asset LifeCycleManagement te verhogen.
	Faciliteiten batenlasten stelsel	
1.	Het KNMI maakt gebruik van de verschillende faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt.	Geen
2.	De afschrijvingskosten liggen onder het minimum van de instellingsvoorwaarden en daarmee wordt	Geen

	dus op dit onderdeel op dit moment niet aan de instellingsvoorwaarde voldaan.	
3.	De leenfaciliteit wordt benut voor het doen van investeringen maar deze sluit niet aan op het Meerjarige Investeringsprogramma	Zie advies bij bevinding 4
4.	De gerealiseerde investeringsbedragen liggen fors onder begroting	Analyseer de redenen waarom de investeringsuitgaven fors achterblijven t.o.v. de begroting en neem vervolgens actie om de verschillen te verkleinen.
5.	De kwaliteit van de meerjarige investeringsbegroting behoeft verbetering met name op het concretiseren van investeringen in latere jaren. Cijfermatig is in de begroting geen meerjarige onderhoudsplanning verwerkt.	Breng het portfoliomanagement op een kwalitatief hoger niveau. Maak het totale portfolio (investeringen en projecten) inzichtelijk en ook onderdeel van rapportages (zie bevinding 6 hoofdstuk kwaliteit van de financiële functie en financieel beheer). Maak het onderhoud onderdeel van het portfolio. Stuur op total cost of ownership en maak op basis van een business case een afweging tussen onderhouden, vervangen of vernieuwen. Implementeer een leercyclus als onderdeel van het portfoliomanagement om de realisatiekracht van investeringen te verhogen.
	Bekostiging	
1.	Er is geen bekostiging volgens prijs maal volume (P x Q). Er is wel een zichtbaar verband tussen producten/diensten en het budget.	Bepaal per product gerelateerd aan wettelijke taken de hoeveelheden en stel per product een kostprijs op. Dit zal niet voor elke wettelijke taak mogelijk zijn, zoals bijvoorbeeld voor wetenschappelijk onderzoek, of voor bepaalde producten als onderdeel van een wettelijke taak zoals Verbetering en Innovatie (onderdeel wettelijke taak Ontwikkelen en beheren technologische infrastructuur). We stellen geen volledige bekostiging volgens prijs maal volume voor, maar een nadere uitwerking van het verband dat reeds zichtbaar is in de meerjarige offerte.
2.	De opdrachtgever heeft geen inzicht in de opbouw van bedragen en kan daardoor de tarieven van de dienstverlening niet beoordelen. Voor de basisfinanciering is de opdracht conform offerte voor de periode 2022-2026 reeds verleend.	Stel een onderbouwing op van de kosten per wettelijke taak c.q. product. Het is in het belang van opdrachtgever en eigenaar om van het KNMI deze onderbouwing te verlangen om vervolgens aan de slag te gaan om de opdrachtbeoordeling a.d.h.v. die onderbouwing te doen.
3.	Verwevenheid van financieringsstromen kent risico's bij het wegvallen van (incidentele) bekostiging	Bepaal welk activiteitenniveau past bij het uitvoeren van de wettelijke taken. Maak vervolgens inzichtelijk welke bijdrage de verschillende financieringsstromen leveren aan dit activiteitenniveau. Maak een risicoanalyse (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) per financieringsstroom en bepaal welke maatregelen getroffen kunnen worden om deze risico's te beheersen.

		Bepaal als eigenaar welk resterend financieringsrisico het KNMI mag lopen voor haar wettelijke taken. Overweeg o.b.v. voorgaande acties om te komen tot een wijziging van de financieringsstromen.
4.	Doelmatigheid en doeltreffendheid van EU-subsidies/bijdragen kunnen niet worden vastgesteld.	Evalueer de doeltreffendheid en doelmatigheid van EU-subsidies.
5.	Aanbevelingen m.b.t. kostenallocatiemodel zijn opgevolgd, maar het gehanteerde model blijft onduidelijkheden houden.	Leg het verband met wettelijke taken en producten. Maak de kostenopbouw van de wettelijke taken inzichtelijk en laat deze aansluiten op de meerjarige offerte.
6.	Doelmatigheid en doeltreffendheid van Aardobservatie gelden (EUMETSAT) wordt niet formeel vastgesteld.	Neem aardobservatie als wettelijke taak/product op in de offerte. Bepaal gezamenlijk (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar) wie welke financiële verantwoordelijk draagt, hoe de financiële verwerking dient te zijn en breng vergelijkbare samenwerkingsverbanden zoals ECMWF en WMO in lijn met die opzet. Zorg dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van aardobservatiegelden wordt aangetoond.
7.	De totale overheadkosten zijn met 4,4% jaarlijks harder gestegen dan de uurtarieven (2,0%). Het opslagpercentage is gelijk gebleven omdat de twee onderliggende componenten, te weten de directe personeelskosten en de overhead, een gelijke groeivoet kenden. De directe kosten en de overhead laten een grillig verloop zien.	Zie bevinding en advies 1 bekostiging. Maak het verband tussen de overheadkosten, hoeveelheid producten en tarieven duidelijk. Laat duidelijk zien hoe gestuurd wordt op overheadkosten. Het gehanteerde opslagpercentage van 125% lijkt een doelredenatie. Evalueer opzet en uitkomst.
	Doelmatigheid	
1.	Er is zeer beperkt informatie over de doelmatigheid van KNMI beschikbaar. Hierdoor is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Uit de informatie die wel beschikbaar is komen geen indicaties naar voren die erop wijzen dat KNMI doelmatiger is geworden in de periode 2015-2021.	Voer de volgende werkzaamheden uit om te kunnen gaan sturen op doelmatigheid bij het KNMI: a. bepaal welke producten KNMI levert, welke producten een repetitief karakter hebben en bepaal vervolgens hoeveel producten KNMI levert (doeltreffendheid) en wat deze kosten b. maak een aanvang met het bepalen van de kostprijzen per product over de afgelopen jaren c. ontwikkel normen voor de kosten van de producten van het KNMI d. ontwikkel een set van indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI, waaronder de kostprijs van de producten, inzichtelijk maakt voor meerjarig gebruik. e. hanteer de indicatorenset als het startpunt van een (jaarlijks) gesprek over de ontwikkeling van de doelmatigheid en implementeer het gebruik van deze set als onderdeel van de opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar overleggen.

2.	Aangezien de doelmatigheid van het KNMI in de huidige situatie niet kan worden vastgesteld kan ook niet worden bepaald of de tarieven bij KNMI een goede afspiegeling vormen van de doelmatigheid van de organisatie.	Bepaal als onderdeel van de activiteiten genoemd bij aanbeveling 1 (norm voor de kosten van de producten) tevens een norm voor de jaarlijks door te voeren tariefstijging door het KNMI. Bereken en presenteer, na afloop van het jaar, de gerealiseerde kostprijzen ten opzichte van uurtarieven.
	Opvolging programma BD+	
1.	De bedoelde afrekenbare doelen zijn alleen voor de financiële doelen voldoende concreet bepaald om te kunnen beoordelen of het KNMI op de goede weg is.	Formuleer te volgen criteria zodanig dat hieruit ook een norm, een waardeoordeel spreekt over wat de goede richting is.
2.	Over de bedoelde afrekenbare doelen is voor een beperkt deel en over een beperkte tijd gerapporteerd. Evenmin is vanuit de eigenaar of opdrachtgever hiervoor expliciet aandacht gevraagd.	Indien er in de planning outputcriteria worden afgesproken, houdt deze concreet op de agenda in de implementatiefase. Wat dit praktischer werkbaar maakt, is om een beperkte set van indicatoren af te spreken.
3.	Het is niet vast te stellen in hoeverre de afrekenbare doelen m.b.t. financiën, IT- en waarneeminfrastructuur, organisatieontwikkeling en waardering uit het programma BD+ zijn gehaald. De enige uitzondering is de ontwikkeling van het saldo en het eigen vermogen. De afrekenbare doelen van een jaarlijks positief resultaat en groei van het eigen vermogen met tenminste 3 ton zijn tussen 2018 en 2021 niet gerealiseerd.	Geen

	Aanbeveling 2015	**Opvolging**
1.	Vul het opdrachtgeverschap (met name de wettelijke taken) professioneler in en maak hierbij zo veel mogelijk gebruik van de methodiek van vraagsturing	Deels opgevolgd. Zie Governance bevinding 4
2.	Richt één (strategisch) opdrachtgeversberaad in voor zowel interne als externe opdrachtgevers. Laat hierbij partijen aanschuiven die een duurzame opdrachtgeversrelatie met het KNMI hebben en waarbij de aard van de uitvoering van de opdracht overlap heeft met andere opdrachten die het KNMI uitvoert.	Deels opgevolgd. Zie Governance bevinding 3
3.	Formuleer de aanpassingen om te komen tot een gezond financieel beheer SMART en monitor deze afspraken in de voortgangsgesprekken met de eigenaar(sondersteuning).	Niet opgevolgd. Advies is om de financiële doelen vanuit het MSP onderdeel te maken van de interne sturing en rapportages.

4.	Maak bij VJN 2016 de programmamiddelen aardobservatie in de begroting expliciet zichtbaar als agentschapsbijdrage programma KNMI en in de agentschapsparagraaf als materiële programma-uitgaven conform uitgangspunten uit het memo van het Ministerie van Financiën van 4 september 2015 over apparaatuitgaven. Maak verder afspraken over de inzet van middelen onder de post vooruit ontvangen bijdrage aardobservatie.	Opgevolgd.
5.	Maak gebruik van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën als er sprake is van investeringen of herfinanciering in of van duurzame activa.	Opgevolgd.
6.	Stel een transparant kostprijsmodel op, dat rekening houdt met de diversiteit aan manieren van bekostiging van het KNMI met haar verschillende producten en opdrachtgevers.	Opgevolgd.
7.	Ontwikkel als eigenaar in samenspraak met KNMI binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik	Niet opgevolgd. Zie Doelmatigheid bevinding 1

IMPROVEN
connected performance

Improven verbetert prestaties door samen met de klant de processen, informatievoorziening en projecten te optimaliseren. Dit doen wij vanuit Finance, IT en Risk perspectief.