

Vergaderjaar 2008–2009

**31 534**

## **Evaluatie wet op het KNMI**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2008

Hierbij bied ik u het rapport «Evaluatie van de Wet op het KNMI» aan.<sup>1</sup> Het evaluatierapport geeft een oordeel over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. In deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, over de conclusies en aanbevelingen uit het rapport en de wijze waarop ik met de aanbevelingen om wil gaan.

#### **1. De evaluatie**

*Achtergrond taken Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)*

Het KNMI is ons nationale instituut voor weer, klimaat en seismologie in Nederland.

Het KNMI verstrekt als agentschap van het ministerie van Verkeer en Waterstaat weerinformatie ten behoeve van veiligheid, economie en duurzaam milieu aan het algemeen publiek, de overheid, de luchtvaart en de scheepvaart. Daarnaast verricht het KNMI onderzoek naar de veranderingen in het klimaat met het oog op lange termijnontwikkelingen. Bij het KNMI aanwezige kennis, data en informatie worden beschikbaar gesteld aan derden. Het KNMI is vierentwintig uur per dag actief. De combinatie van infrastructuur, techniek, wetenschap en dienstverlening is uniek op het gebied van weer, klimaat en seismologie. Wereldwijd werkt het KNMI intensief samen met andere instituten en onderzoeksinstellingen, zoals bijvoorbeeld met het Europees Centrum voor Weersverwachtingen op de Middellange Termijn (ECMWF) in Engeland. Het KNMI vertegenwoordigt Nederland in tal van andere internationale organisaties, zoals de Wereld Meteorologische Organisatie (WMO), het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en het Europese meteorologische satellietnetwerk EUMETSAT. Het KNMI is één van de toonaangevende weerinstituten in de wereld, waar we trots op kunnen zijn.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De technologische ontwikkelingen gaan ook op het terrein van de meteorologie snel. Weermodellen worden constant verbeterd, de kwaliteit van satelliet- en radarbeelden neemt nog steeds toe en de samenleving stelt hoge eisen aan de informatievoorziening op het terrein van weer, klimaat en milieu. De toegenomen kwetsbaarheid van onze samenleving geeft daar ook alle aanleiding toe.

### *Achtergrond Wet op het KNMI*

In 1999 zijn de op dat moment als «privaat» beoordeelde taken van het KNMI ontvlecht in een apart bedrijf, dat inmiddels in Japanse handen is. Dit is mede gebeurd op basis van het eindrapport van de MDW-werkgroep «Markt en overheid»<sup>1</sup>, waarin een scheiding werd bepleit tussen publieke en private functies binnen één organisatie. De (publieke) taken van het agentschap KNMI op het gebied van meteorologie, klimatologie en seismologie zijn vervolgens vastgelegd en geborgd in de Wet op het KNMI en twee daarop gebaseerde ministeriële regelingen. De Wet op het KNMI is op 1 februari 2002 in werking getreden.

### *Wat is geëvalueerd?*

De afgesproken evaluatie, na 5 jaar, van de Wet op het KNMI is vooral gericht op de verhouding tussen publieke taken en markttaken op het terrein van de informatieverstrekking over het weer, omdat juist op die verhouding de discussie in het verleden betrekking had. In de evaluatie is minder aandacht besteed aan de volgende taken, omdat de discussie in het verleden hierop niet of nauwelijks betrekking had:

- kennisontwikkeling en innovatie;
- het verzamelen en verspreiden van data met betrekking tot klimaat en seismologie;
- onderzoek naar veranderingen in het klimaat;
- de beschikbaarheid van de nodige expertise en ervaring op het terrein van de seismologie; en
- participatie in de internationale organisaties die op dit terrein werkzaam zijn.

### *Hoe is de evaluatie uitgevoerd?*

KPMG Business Advisory Services B.V. te Den Haag (hierna: KPMG) heeft in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een onafhankelijke evaluatie naar de Wet op het KNMI uitgevoerd<sup>2</sup>. Bij deze evaluatie heeft KPMG drie thema's centraal gesteld:

- een terugblik, waarmee de doeltreffendheid van de wet wordt onderzocht;
- een vooruitblik, waarbij de wet in een toekomstperspectief is geplaatst; en tot slot
- een evaluatie van de wet als beleidsinstrument. Hierbij is gekeken of de wet optimaal bijdraagt aan de taakafbakening tussen publiek en privaat.

De private partijen zijn uitvoerig gehoord bij de evaluatie.

## **2. Hoofdconclusies uit de evaluatie**

KPMG constateert dat het KNMI in de afgelopen jaren de publieke taken zoals genoemd in de wet goed heeft uitgevoerd en ook is het publieke belang goed geborgd. Mede omdat Nederland als eerste land in Europa een scheiding tussen markt en overheid heeft doorgevoerd, heeft de private weermarkt zich hier goed kunnen ontwikkelen. Deze sector heeft zich ontwikkeld tot een professionele dienstverlener, waarin miljoenen omgaan. De private partijen in deze sector vervullen ook een internatio-

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1996/97, 24 036, nr. 45.

<sup>2</sup> In de evaluatie zijn ook de Regeling beschikbaarheid algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en -raad (hierna: KNMI-regeling) en de Regeling luchtvaartmeteorologische inlichtingen 2006 (RLMI 2006) betrokken.

naal toonaangevende rol. Het algemeen weerbericht is volgens KPMG vrij toegankelijk, waarmee ook dat doel van de wet is bereikt.

De taakverdeling tussen overheid en markt op het gebied van weerinformatie is de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van discussie geweest met de marktpartijen. Op het vlak van dataverzameling, infrastructuur, onderzoek en advisering liggen er geen of minder discussiepunten. Bij de bespreking van de conclusies uit het rapport van KPMG zou ik de volgende begrippen centraal willen stellen: dynamisering, transparantie en de feitelijke taakverdeling tussen overheid en markt.

#### *Dynamisering*

De wet, als instrument waarin die scheiding tussen markt en overheid is neergelegd, heeft goed gefunctioneerd. Naar het oordeel van KPMG is het hoofddoel van de wet daarmee grotendeels bereikt. Wel stelt KPMG vast dat de regelgeving, zeker op het niveau van de wet, niet als flexibel genoeg wordt ervaren om adequaat in te kunnen spelen op veranderingen in de (informatie)technologie, bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van de neerslagradarbeelden van het KNMI op andere websites.

#### *Transparantie*

Bij de marktpartijen wordt het formele overleg met het KNMI als onvoldoende bevredigend ervaren. Zij vinden onvoldoende duidelijk wat de plannen van het KNMI zijn voor bijvoorbeeld productontwikkeling voor de overheid en hoe zij daar eventueel op kunnen inspelen met eigen, nieuwe producten. Er bestaat behoefte bij marktpartijen hier meer zicht op te krijgen.

#### *Taakverdeling*

KPMG constateert dat de beoogde scheiding tussen markt en overheid niet bij alle onderwerpen even duidelijk is. Hierdoor is bij een aantal taken een zekere spanning tussen de markt en de overheid vastgesteld. Deze onduidelijkheid wordt voornamelijk veroorzaakt door het voortschrijden van de stand van de techniek, zowel op het terrein van de meteorologie als op het terrein van de informatietechnologie.

Tijdens het overleg met de marktpartijen naar aanleiding van deze evaluatie bleek dat een grote marktpartij van mening is dat de wets-evaluatie aanleiding dient te zijn voor een principiële herschikking van taken tussen het KNMI en de private partijen. De bevindingen uit deze evaluatie geven wat mij betreft daar geen aanleiding toe.

Alles overziend kan ik mij goed vinden in de bevindingen uit de evaluatie. Het doel waartoe de wet is ingesteld is bereikt. Maar er zijn ook nadere aandachtspunten die om een reactie vragen. In het vervolg van deze brief zal ik daar op in gaan.

#### *3. Aanbevelingen uit de evaluatie*

##### *A. Dynamisering van de regelgeving en bezien van de scheiding tussen publiek en privaat*

KMPG doet de aanbeveling de wet- en regelgeving te «dynamiseren» zodat het KNMI in zijn dynamische omgeving de bij de wet opgedragen wettelijke taken duurzaam kan vervullen. Hiertoe kan worden volstaan met een KNMI-wet die het publieke belang borgt en de taken van het KNMI op hoofdlijnen vastlegt. Een nadere uitwerking kan plaatsvinden in lagere regelgeving of desgewenst in managementafspraken. Achtergrond hiervan is dat de regelgeving, zeker op het niveau van de wet, niet als

flexibel genoeg wordt ervaren om adequaat in te kunnen spelen op veranderingen in de (informatie)technologie.

Op grond van deze aanbeveling, die ik goed kan plaatsen, ben ik voornemens een wijziging voor te stellen in de KNMI-wet, waarbij in de wet op hoofdlijnen het publiek belang zal worden geborgd en een nadere detaillering in de KNMI-regeling zal plaatsvinden. Het gevolg hiervan is dat de regelgeving flexibeler wordt en zo een snellere aanpassing van de regelgeving mogelijk is bij toekomstige ontwikkelingen. Hiermee kan ook sneller ingespeeld worden op wensen van de marktpartijen.

In de feitelijke taakverdeling ten aanzien van het algemeen weerbericht zal ik op korte termijn geen inhoudelijke wijzigingen aanbrengen. Ook in de toekomst zal het algemeen weerbericht een publieke taak blijven die niet gericht is op specifieke doelgroepen. Op die doelgroepen kunnen de marktpartijen zich blijven richten. Vanzelfsprekend zijn aanpassingen van de strekking van het algemeen weerbericht aan nieuwe (technologische) ontwikkelingen mogelijk. Hiertoe is een taak weggelegd voor het te organiseren overleg (zie onder B).

### *B. Verbetering van de transparantie voor de markt*

Het rapport beveelt aan instrumenten te ontwikkelen waardoor preventief een grotere transparantie voor de markt ontstaat. Daarnaast is er behoefte aan een ordelijke afwikkeling van eventuele geschillen.

Met deze aanbevelingen kan ik instemmen. Ik ben van plan periodiek overleg tussen het KNMI en alle betrokken (private) partijen te organiseren. In dit overleg kan onder onafhankelijk voorzitterschap gesproken worden over de invulling van de overheidstaken, de samenwerking met de marktpartijen en eventuele wijzigingen in de KNMI-regelgeving. Tevens kunnen eventuele in de sector levende klachten aan de orde gesteld worden. Dit overleg moet leiden tot een verbetering van de transparantie en een structurele dialoog over de taakverdeling met alle betrokken marktpartijen. Indien het overleg voorziet in een behoefte kan het op termijn worden omgevormd tot een Overlegorgaan Meteorologie, vergelijkbaar met en als onderdeel van de Overlegorganen Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup>.

Verder zal in de wet of de regeling de rol van de Programmaraad<sup>2</sup> geformaliseerd worden, mede in afstemming met de taak van de KNMI-Raad. In de Programmaraad vindt overleg plaats over het zogenaamde Productplan van het KNMI. De particuliere weerbureaus hebben samen een zetel in de Programmaraad.

### *C. Waarschuwingen voor extreem weer*

Het rapport beveelt aan om de overheid exclusief verantwoordelijk te maken voor het afgeven van extreem weerwaarschuwingen.

Met deze aanbeveling stem ik ook in. In mijn optiek is het een publieke taak van het KNMI om in het kader van het algemeen weerbericht ook waarschuwingen af te geven voor extreme weersomstandigheden. De publieke veiligheid is hierbij immers in het geding. Daarover is publieke verantwoording nodig. Het «Weeralarm» is hiervan het meest sprekende voorbeeld. Om verwarring bij het publiek en mogelijk tegenstrijdige maatregelen van de diverse betrokken autoriteiten zoveel mogelijk te voorkomen, is het essentieel dat bij omstandigheden met extreem weer één informatiebron wordt gebruikt (zgn. «single tone of voice»-principe), die publiek gecontroleerd wordt. Hier is sprake van een evident publiek belang. Om de informatievoorziening aan het publiek te optimaliseren,

<sup>1</sup> De Overlegorganen bieden een onafhankelijk platform voor overleg over het voorgenomen beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Aangesloten belanghebbende maatschappelijke organisaties kunnen de bewindspersonen van VenW via de Overlegorganen adviseren over de effectiviteit en haalbaarheid van de voorgestelde departementale maatregelen. De adviezen worden aangeboden aan de bewindspersonen, die deze vervolgens als bijlage bij het beleidsvoornemen aanbieden aan de Tweede Kamer. Tot de Overlegorganen behoren: het Overlegorgaan Goederenvervoer, het Overlegorgaan Personenvervoer en het Overlegorgaan Water en Noordzee.

<sup>2</sup> De Programmaraad is opgericht als uitvloeisel van de evaluatie van het batenlastenmodel, met een toetsing voor o.a. het KNMI (Kamerstukken II 2004/05, 28 737, nr. 9). Hiermee wordt invulling gegeven aan het opdrachtgeverschap en de productsturing van het KNMI. In de Programmaraad wordt jaarlijks het Productplan, dat ook het in de wet genoemde onderzoeksplan omvat, besproken, waarin alle producten voor dat jaar staan beschreven met een doorkijk naar de volgende jaren. De Programmaraad staat onder leiding van de Directeur-generaal Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierin hebben onder meer vertegenwoordigers zitting van diverse ministeries, uit wetenschappelijke hoek en van de Branchevereniging weerproviders i.o.

wordt gewerkt aan een nadere protocollering van de afspraken tussen betrokkenen rond gevaarlijke weerssituaties en de alarmering daarvan<sup>1</sup>. De criteria omtrent het afgeven van weeralarmen zouden in het hiervoor genoemde overleg met de marktpartijen aan de orde kunnen komen.

#### *D. Luchtvaartmeteorologische inlichtingen*

Het evaluatierapport van KPMG stelt voor om het KNMI verantwoordelijk te laten blijven voor de meteorologische inlichtingen voor de burgerluchtvaart. Dit onder meer vanwege de consequenties van een eventuele discontinuïteit van dienstverlening bij het veranderen van weerprovider. Ook hier speelt natuurlijk het publieke veiligheidsdenken dat geborgd moet zijn en waarover publiek verantwoording moet kunnen worden afgelegd. Daarnaast bepleit KPMG dat KNMI zich dient te onthouden van specifieke weersverwachtingen aan niet-overheidspartijen, indien de particuliere weermarkt hierin kan voorzien. Dit zou dan gelden voor de begeleiding van helikoptervluchten naar boorplatforms, waar sprake zou zijn van een «minder groot publiek belang».

Het spreekt vanzelf dat de luchtvaartveiligheid een domein is waarin de overheid sterk is vertegenwoordigd. Zo is de luchtverkeersleiding in ons land een publiek orgaan. Ook gelet op de grote economische en commerciële belangen is een onafhankelijke positie noodzakelijk. Dat geldt dus ook voor de luchtvaartmeteorologie. Ik zie daarom net als KPMG geen aanleiding de luchtvaartmeteorologische dienstverlening aan de burgerluchtvaart naar de markt over te hevelen. Als het al aan de orde komt, kan de rol van het KNMI als luchtvaartmeteorologische dienstverlener naar mijn mening als uitvloeisel van het Europese proces van besluitvorming over de indeling van het luchtruim gezien worden. Dit sluit aan bij de brief die de Minister van Verkeer en Waterstaat u eerder heeft doen toekomen naar aanleiding van het Roland Berger-rapport<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Nadat de meteoroloog heeft vastgesteld dat er een kans is van meer dan 90 % dat een of meerdere meteorologische criteria worden overschreden, worden in overleg met een expertteam, mogelijke of te verwachten maatschappelijke gevolgen in beeld gebracht, in relatie tot de weersgesteldheid van de voorgaande periode. Daarnaast worden collega-instituten, professionele en/of commerciële gebruikers of (weer)bedrijven geconsulteerd dan wel collegiaal getoetst of het expertteam een juiste inschatting heeft gemaakt. Deze toetsing heeft een groot gewicht in het proces dat uiteindelijk leidt tot het besluit tot uitgifte van een Weeralarm. 24 Uur vooraf wordt een zogenaamde «voorwaarschuwing» gegeven wanneer meteorologisch-inhoudelijk de kans op een Weeralarm op dat moment groter of gelijk is dan 50 %. Hiermee werd voldaan aan wensen van ondermeer professionele gebruikers, weerbedrijven, de media en collega-instituten om zich beter voor te kunnen bereiden op een eventueel uit te geven Weeralarm.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007/2008, 29 665, nr. 81. In deze brief is aangegeven dat op dit moment het KNMI is aangewezen als verlener van meteorologische diensten voor de luchtvaartnavigatie. Daarbij is ook aangegeven dat in het kader van het Single European Sky traject Functional Airspace Block Europe Central (FAB EC) op prestatiegerichte sturing zal worden ingezet.

<sup>3</sup> Nederlandse Olie en Gas Exploitatie en Productie Associatie.

De aanbeveling van KPMG om de meteorologische dienstverlening bij helikoptervluchten naar boorplatforms naar de markt te brengen neem ik niet over. Nadat er in 2002 verontrustende signalen uit de olie- en luchtvaartsector zijn ontvangen, is in overleg met alle betrokken partijen in 2003 het rapport «Operaties boven de Noordzee» opgesteld. Vervolgens heeft mijn ambtsvoorganger een taskforce ingesteld met daarin de vertegenwoordigers van de NOGEPA<sup>3</sup> en de helikoptermaatschappijen. Dit heeft geresulteerd in de «Intentieverklaring aangaande Luchtvaartmeteorologische dienstverlening Noordzee» die in januari 2006 met de partners binnen de NOGEPA is afgesloten. Daarmee werd de meteorologische dienstverlening ondergebracht bij het KNMI. Bij dit alles was het uitgangspunt dat de veiligheid voor het helikopterverkeer boven de Noordzee dringend verbeterd moest worden en op het niveau gebracht moest worden van die boven land in het Nederlandse luchtruim.

KPMG meent dat bij de luchtvaartmeteo voor helikopters naar boorplatforms dezelfde belangen op het gebied van o.a. milieu en veiligheid spelen, maar dat het «publiek belang» hier «minder groot» is. Dit argument kan niet standhouden. Bij de luchtvaartmeteo voor helikopters boven de Noordzee gaat het weliswaar om de veiligheid van minder mensen dan bij burgerluchtvaart, maar het blijft een publiek belang, dat publiek geborgd moet zijn en waarover democratische controle aan de orde is. Kortom, ik zie geen principieel verschil tussen de algemene dienstverlening aan de burgerluchtvaart en de helikoptervluchten naar boorplatforms. Het gaat om dezelfde veiligheidsrisico's en hetzelfde luchtruim waarbij onafhankelijkheid ten opzichte van luchtvaartmaatschappijen noodzakelijk is. In beide gevallen is veiligheid een publiek belang dat geborgd moet zijn en waarover democratische controle aan de orde is.

### *E. Specifieke weersverwachtingen aan niet-overheidspartijen*

KPMG adviseert dat het KNMI zich geheel onthoudt van specifieke weersverwachtingen aan niet-overheidspartijen, met uitzondering van weerproviders, indien de particuliere weermarkt hierin kan voorzien. Dit geldt voor vragen van de markt op het gebied van klimaat en voor het maken van lokale verwachtingen voor particuliere organisaties, ondernemingen en individuen (aanbeveling 6).

Deze aanbeveling geeft de huidige situatie weer. Ik zie geen aanleiding dit uitgangspunt ter discussie te stellen en stem hier dus mee in.

### *F. Afweging van belangen tussen publiek en privaat*

KPMG doet de aanbeveling het belang van de verdere ontwikkeling van de particuliere weermarkt af te wegen tegen de mogelijkheid om maximaal gebruik te maken van de kennis van het KNMI. Daarnaast wordt een heroverweging voorgesteld van de scheiding tussen publiek en privaat. Op grond van deze keuzes kan dan een verdere invulling van het takenpakket van het KNMI plaats vinden op de volgende onderdelen: de reikwijdte van het algemeen weerbericht, specifieke dienstverlening aan overheden en ontwikkelen van specialistische producten voor de luchtvaart. Dit alles is bij uitstek een publieke taak.

Zoals ik al eerder in deze brief aangaf zie ik geen aanleiding te komen tot een fundamentele heroverweging van de taakverdeling tussen publiek en privaat in deze voor de Nederlandse burger zo belangrijke sector en daarmee aan de reikwijdte van het algemeen weerbericht. Op dit moment bestaan er geen rijksbrede kaders over specifieke dienstverlening door onderdelen van de rijksdienst als het KNMI aan lagere overheden, voor zover de geleverde goederen en diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak<sup>1</sup>. Het is aan de verantwoordelijke autoriteit die primair belast is met de zorg voor de openbare orde en veiligheid (bij bijzondere lokale evenementen meestal de burgemeester) om de gewenste eenduidige meteorologische berichtgeving te waarborgen. Hierbij kan voor het KNMI een (regie)rol zijn weggelegd. De bevoegde autoriteit kan er echter ook voor kiezen deze (regie)rol bij een marktpartij te beleggen. Ik zal een bepaling in de wet voorstellen die het mogelijk maakt dat het KNMI dergelijke taken – naast marktpartijen – kan verrichten.

Bij de ontwikkeling van specialistische producten voor de luchtvaart wil ik aansluiten bij hetgeen nu in de Wet op het KNMI is geregeld. De minister van Verkeer en Waterstaat kan op basis van de Regeling luchtvaart-meteorologische inlichtingen 2006 producten en diensten opdragen aan het KNMI. Daarnaast verricht het KNMI op basis van de wet onderzoek, ook in opdracht van derden.

### *G. Kostprijnsprincipes*

KPMG stelt dat indien wordt gekozen wordt voor het naast elkaar laten bestaan van het KNMI en de weerproviders inzake dienstverlening aan de rijksoverheid, om dan de bestaande, en voor dienstverlening aan andere overheden reeds gehanteerde kostprijnsprincipes, toe te passen.

Ik onderschrijf dit. Voor taken die niet tot het exclusieve (aangewezen) domein van het KNMI behoren hanteert het KNMI uiteraard de kostprijnsprincipes zoals weergegeven in de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst.

<sup>1</sup> Zie ook het voorgestelde artikel 25h, tweede lid, van de Mededingingswet, zoals opgenomen in het bij de Tweede Kamer ahangende wetsvoorstel tot wijziging van die wet ter invoering van gedragsregels voor de overheid (Kamerstukken II 2007/2008, 31 354, nr. 2).

#### *H. Heroverweging licentiestructuur ECOMET*

In haar rapport doet KPMG het voorstel om de licentiestructuur zoals deze in ECOMET-verband bestaat voor het doorleveren van meteorologische data te heroverwegen.

Ik ben bereid de nodige stappen te zetten om te komen tot een heroverweging van de licentiestructuur, gericht op een zo vrij mogelijke data-politiek. Uiteraard kan dit slechts voor het KNMI voor zover dit past binnen de geldende internationale overeenkomsten.

#### **Conclusie**

Zoals ik al aangaf ben ik blij met de bevindingen uit de evaluatie. KPMG heeft vastgesteld dat het doel waartoe de wet is ingesteld is bereikt. Tegelijkertijd moet de wet op een aantal punten aangepast en geperfectioneerd worden. Een voor mij belangrijk punt is dat er een betere overlegstructuur komt met de marktpartijen. De evaluatie geeft mij geen aanleiding te komen tot een principiële herschikking van taken tussen het KNMI en de private partijen.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. C. Huizinga-Heringa