



Doorlichting KNMI

Datum: 18-12-2015
Status: Definitief

Inhoud

Inhoud	2
1 Inleiding	3
1.1 Doelstelling doorlichting	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
2 Kerntaken en organisatieontwikkeling	4
2.1 Historie en ontwikkeling	4
2.2 Kerntaken	4
2.3 Inrichting organisatie	5
2.4 Organisatieontwikkeling	5
2.5 Facts & Figures	6
3 Governance	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Inrichting	7
3.3 Eigenaar	7
3.4 Opdrachtgevers	8
3.5 Opdrachtnemer	9
4 Financieel beheer	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Inrichting financieel beheer	12
4.3 Baten-lastenstelsel	13
5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	16
5.1 Inleiding	16
5.2 Doelmatigheidsbevordering	16
5.3 Bekostiging	18
6 Conclusies en aanbevelingen	23
6.1 Inleiding	23
6.2 Governance	23
6.3 Financieel beheer	23
6.4 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	25
Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen KNMI	27

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen periodiek worden doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap aan de orde te stellen. Hierbij wordt ook gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten en lasten) agentschap geldende instellingsvoorwaarden. Elk agentschap wordt tenminste eens in de vijf jaar doorgelicht. De doelstelling van de doorlichting van het KNMI is in zijn algemeenheid: het geven van inzicht in het functioneren van het KNMI in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden (1) governance, (2) financieel beheer en (3) doelmatigheidsbevordering.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

1. Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij KNMI en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
2. Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij KNMI?
3. Hoe is de bekostiging bij KNMI vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van KNMI?
4. Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

Specifieke onderzoeksvragen bij doorlichting KNMI

Naast de algemene thema's is aandacht besteed aan de volgende vragen:

- Wat is de stand van zaken met het intrekken van de Wet op het KNMI? En de (eventuele) opvolging daarvan?
- Hoe zijn de aanbevelingen in de kamerbrief van maart 2013 op het gebied van governance verwerkt in de praktijk? Hoe werkt dit nu?
- Hoe gaat het KNMI om met het meer moeten werken met vraaggestuurde financiering in plaats van de (verminderde) agentschapbijdrage van I&M?
- Hoe is het integrale kostprijsmodel van de KNMI vormgegeven?
- Waarom is gekozen tot een reorganisatie in 2014 en wat is het beoogde doel hiervan?
- Waarom is er voor gekozen de op de balans geactiveerde activa niet langlopend te financieren?
- Wat zijn de ervaringen met de functionering van het opdrachtgeverberaad en welke verbetermogelijkheden ziet men?
- In hoeverre levert de samenwerking met het RIVM in de SSC Campus de beoogde resultaten op?
Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor KNMI ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals omvang en investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie en ontwikkeling

Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) is opgericht in 1854, destijds nog onder de naam Koninklijk Meteorologisch Observatorium. De organisatie was één van de eerste organisaties in de wereld die stormwaarschuwingen gaf en weerkaarten verspreidde. Sinds 1897 is het KNMI gehuisvest in De Bilt. De meeste van de bijna 400 medewerkers zijn op deze locatie werkzaam.

In het Regeerakkoord Rutte I (oktober 2010) is een heroverweging van de positionering van het KNMI als opgave geformuleerd. In 2011 werd onderzocht of privatisering van KNMI-taken mogelijk en wenselijk was en welke alternatieve positioneringsmogelijkheden er voor het KNMI zijn. Dit heeft geresulteerd in een voorgestane opzet waarbij de onafhankelijkheid van het instituut verder werd benadrukt. Meer algemeen is vraagsturing stevig neergezet als uitgangspunt. Voor wat betreft de publieke taken werd bovendien nadrukkelijk verzocht om verstrekking van open data.¹ Dit was recent zeer actueel omdat de Groninger Gas Beweging (GGB) grote behoefte had aan vergaand inzicht in zowel actuele als historische seismologische gegevens waarover het KNMI beschikt. Hierin is in de loop van 2014 door het KNMI voorzien.

De aangepaste uitgangspunten hebben geleid tot het opstellen van een nieuwe wet: de Wet taken Meteorologie en Seismologie (WtMS). De nieuwe wet voorziet in zorgplichten voor de Minister van Infrastructuur en Milieu op het gebied van meteorologie, seismologie en andere geofysische terreinen. Hier zit achter dat het wenselijk is de koppeling tussen organisatie en taken los te laten. Hierdoor kan de organisatie van de publieke taken zo flexibel mogelijk worden ingericht en krijgt de minister de bevoegdheid om de taken neer te leggen bij de meest geëigende organisatie. In de toelichting wordt benadrukt dat de publieke taken in eerste instantie vooral worden neergelegd bij en uitgevoerd door het KNMI. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft het KNMI exclusief aangewezen als verlener van luchtvaart meteorologische diensten. De wet is op 23 juni 2015 aangenomen door de Tweede Kamer.

2.2 Kerntaken

Het KNMI levert meteorologische en seismologische producten en diensten die diverse overheidsorganisaties ondersteunen bij hun publieke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. Tevens wordt het algemeen publiek, de overheid, de lucht- en de scheepvaart 24 uur per dag voorzien van weerberichten en waarschuwingen. Naast de algemene weerberichten verstrekt het KNMI ook specifieke verwachtingen voor de lucht- en scheepvaart.

De organisatie beschikt hiertoe over een groot netwerk voor het meten en waarnemen van basisgegevens en producten. Daaronder vallen ook klimatologische en seismologische informatie, gegevensstromen van satellieten en data van diverse meteorologische modellen. Het netwerk van meetstations dat het KNMI in ons land beheert, is grotendeels geautomatiseerd.

¹ http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/03/Trendrapport_Open_data

Het KNMI verricht voorts onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek op het gebied van weer, klimaat, seismologie en overige geofysica. In dat kader vindt ook internationale samenwerking plaats. De keuze voor onderzoeksthema's is gebaseerd op de stand van zaken in het (inter)nationale onderzoek en op vragen die vanuit overheden en samenleving gesteld worden. Eventuele spanning tussen de onafhankelijkheid van het wetenschappelijk onderzoek bij het KNMI en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het KNMI wordt opgelost door het afzien van de Minister van IenM tot het geven van aanwijzingen met betrekking tot het doen van onderzoek en het rapporteren en publiek maken van de resultaten ervan.

Voor de komende periode van tien jaar zijn kerndoelen geformuleerd. Deze moeten uiteindelijk bijdragen aan het bereiken van doelen voor de nog langere termijn. Daaronder vallen ondermeer 'duurzame borging en ontsluiting van meteorologische en seismologische kennis en data' en een 'effectieve(re) verbinding tussen kennis en operatie, en tussen weer en klimaat'.

Deze strategie kan als volgt worden samengevat: Het KNMI adviseert de samenleving over risico's die samenhangen met (extreem) weer, klimaatverandering, luchtkwaliteit, aardbevingen en andere geofysische verschijnselen. Daarmee wordt de publieke, geofysische veiligheid verhoogd.

2.3 Inrichting organisatie



2.4 Organisatieontwikkeling

De laatste jaren is er actief gewerkt aan veranderingen. Vanaf 2006 is ingezet op resultaatsturing. Zo is er een productportfolio ontwikkeld. Dit laat zich het best vergelijken met een producten- en dienstencatalogus. Tevens is een programmaraad opgericht met daarin alle stakeholders van het KNMI waaraan zowel opdrachtgevers van binnen de overheid als buiten de overheid deelnamen.

Redenen voor deze veranderingen waren zowel politiek, organisatorisch als inhoudelijk. De noodzaak tot bezuiniging (de taakstelling van de kabinetten Rutte-I en Rutte-II), de evaluatie van de wet op het KNMI en de nieuwe wet Markt en Overheid waren allemaal redenen tot verandering. Uiteindelijk is er in 2012 een nieuwe reorganisatie in gang gezet die in 2014 gerealiseerd is. Deze maakte de verandering naar vraagsturing ingezet bij de reorganisatie in 2006 verder af. In

deze periode zijn er ook gedachten geweest om het KNMI te privatiseren. Een extern onderzoek in 2013 kwam echter tot een negatief advies en stelde in haar rapportage het volgende vast: 'privatisering van het gehele KNMI is geen optie'. Een beperkt aantal taken zou wel kunnen worden geprivatiseerd of uitbesteed maar dat vergt zorgvuldige politieke afweging. Dit gelet op beperkingen in de markt (marktwerking en toerusting) en overige aandachtspunten zoals bijvoorbeeld het belang van continuïteit, kwaliteit en onafhankelijkheid, samenhang met andere taken of diensten, transitiekosten, de klant, (buitenlandse) stakeholders en wetgeving'.² Veel verzet bleek er onder meer van de kant van luchthaven Schiphol te bestaan, die liever niet afhankelijk wilde zijn van een private partij.

De eigenaar heeft een grote rol gespeeld in de reorganisatie en was ook verantwoordelijk voor het aanstellen van een nieuw management. De omvang is daarbij teruggebracht van vier naar twee leden. Ook de Raad van Toezicht is vervangen en verder geprofessionaliseerd. De organisatie heeft het sectorenmodel verlaten en er is een managementlaag geschrapt, waardoor de organisatie platter is geworden. De organisatie ontwikkelt zich tot een matrixorganisatie. Dit leidt tot de creatie van twee functies, waaronder die van vakgroepmanager. Deze is vakinhoudelijk en HRM-verantwoordelijk. Daarnaast is er de Strategic Business Manager, die het KNMI verbindt met de opdrachtgevers.

Met de transitie naar vraagsturing bestaat behoefte aan flexibele capaciteitsinzet. Het risico dat het KNMI bij vraagsturing ziet, is de toets op de apparaatsuitgaven die het ministerie voor Wonen en Rijksdienst voornemens is in te voeren. Ook is het wenselijk om - de op dit moment lage - mobiliteit onder de medewerkers te verhogen. Dit is een uitdaging. Dit vergt namelijk een cultuuromslag bij de medewerkers van het KNMI.

2.5 Facts & Figures

Tabel 1: overzicht facts en figures KNMI

Bedragen x € 1 mln.	2012	2013	2014
Omzet	64,2	59,0	58,9
% omzet derden	32%	33%	30%
Resultaat	1,3	2,3	-1,0
Aantal FTE	383	358	354
Afschrijvingskosten	2,7	2,6	2,7
% lasten	4,4%	4,5%	4,6%
Vaste activa	14,1	13,4	12,7
Leningen min FIN	7,3	5,9	0,0
Balanstotaal	38,5	48,4	39,6

² Werkdocument privatisering KNMI/ Rebel <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/28/werkdocument-privatisering-knmi-eindrapport.htm>

3 Governance

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

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

3.2 Inrichting

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.

De *eigenaar* is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij 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 bovenstaande rollen en verantwoordelijkheden zijn -in overeenstemming met de Regeling agentschappen- bij IenM formeel vastgelegd in het document 'Sturingsmodel agentschappen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu' en specifiek voor het KNMI in het document 'Sturingsrelaties KNMI'.

3.3 Eigenaar

Het eigenaarschap van het KNMI is belegd bij de SG van IenM. In deze rol wordt de SG ondersteund door de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC). De SG stuurt op de budgettaire kaders via het reguliere begrotings- en verantwoordingsproces. De begrotingsvoorbereiding vangt aan met een 'Start- en Verantwoordingsgesprek', dat plaatsvindt in het vroege voorjaar. Het gesprek vindt plaats op basis van het Start- en Verantwoordingsdocument (SVD) als opgesteld door het KNMI. FMC adviseert de eigenaar voor dit overleg en ziet in het bijzonder toe op de budgettaire kaders. Op basis van dit SVD en twee voortgangsrapportages legt KNMI integraal verantwoording over de bedrijfsuitoefening af aan de SG. Indien er majeure afwijkingen zijn van het SVD volgt een gesprek. De afgelopen jaren waren voortgangsgesprekken niet altijd nodig. Doordat het KNMI afgelopen jaar een controleverklaring met beperking heeft ontvangen gaan de geplande voortgangsgesprekken in 2015 wel door. Tevens is er een overleg ingesteld tussen

FMC, ADR en het KNMI over de voortgang, waarbij FMC de eigenaar vertegenwoordigt. Onder meer de voortgang de uitvoering van het verbeterplan financieel beheer wordt in beide overleggen besproken.

Over de kwaliteit van de KNMI-rapportages aan de eigenaar(sondersteuning) bestaat tevredenheid bij de eigenaar. De onderlinge verhoudingen zijn ontspannen. De ervaring bij de eigenaar is wel dat het soms lastig is voor het KNMI om informatie over de bedrijfsvoering (tijdig) te verstrekken.

De hoofddirecteur FMC (HD FMC) heeft verder een periodiek overleg met de CFO KNMI, de decentrale controller die namens de HD FMC de toets op rechtmatigheid en doelmatigheid uitoefent. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats tussen het hoofd Staf/Controller en haar counterpart bij FMC. Hierin komt het financieel beheer, HRM maar ook strategische aspecten aan de orde. Vanuit FMC zit de accounthouder aan tafel. Het plan is om een regulier overleg hdfMC-CFO in te plannen (ieder kwartaal). Bij het ministerie bestaat de behoefte aan kortere lijnen. In eerder genoemde reorganisatie heeft de SG een stevige hand gehad; om een meer vraaggestuurde organisatie te realiseren is gekozen voor het aanstellen van een nieuw management. Het reorganisatieplan is vervolgens opgepakt door het nieuwe management van het KNMI.

Vraagsturing bij het KNMI is recent geïntroduceerd, het echte 'spel' tussen eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemers is relatief nieuw. De eigenaar ziet hier nog ruimte voor verbetering. De eigenaar krijgt bijvoorbeeld soms nog te maken met onvoorziene bedrijfsvoering claims van het KNMI, terwijl deze op de eerste plaats voor rekening van opdrachtgevers van het KNMI dienen te komen. Om dit in de toekomst te voorkomen, heeft eigenaarsondersteuning in de aanschrijving voor de begrotingsindiening een beslisboom opgenomen welke rol opdrachtgever en eigenaar hebben in claims.

3.4 Opdrachtgevers

KNMI heeft verschillende interne en extreme opdrachtgevers en ketenpartners. De opdrachtgevers op het beleidsterrein van IenM zijn de directeur-generaal Milieu en Internationaal (DGMI), de directeur-generaal Ruimte en Water, de directeur-generaal Bereikbaarheid, de directeur-generaal Rijkswaterstaat en de inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport. DGMI treedt voor de wettelijke taken (het basiswerk) op als coördinerend opdrachtgever. Deze is als zodanig door de SG benoemd. De coördinerend opdrachtgever is bevoegd om aan KNMI opdrachten te verlenen en is belast met de coördinatie van de uitvoering van het opdrachtgeverschap (onder andere coördinatie van het offerteproses van IenM-opdrachtgevers). Dit geldt zowel voor de wettelijke taken als de vraagsturing.

Daarnaast zijn er ook opdrachtgevers van buiten IenM (departementen, agentschappen, andere overheden en organisaties). Deze verstrekken opdrachten die niet op het beleidsterrein van IenM liggen. Voor de relaties tussen deze opdrachtgevers en het KNMI gelden specifieke bepalingen en sturingsafspraken. De eigenaar dient conform de sturingsrelaties KNMI hier vooraf zijn goedkeuring aan te geven. De relaties die gelden tussen KNMI en externe opdrachtgevers zijn volgens Sturingsrelaties KNMI gebaseerd op de principes die gelden voor de relaties tussen KNMI en IenM-opdrachtgevers. In de praktijk blijken echter afspraken met externe opdrachtgevers strakker vastgelegd, aangezien het daar maatwerk betreft en bij IenM-opdrachtgevers het gaat om de wettelijke taakuitvoering van het KNMI, die meer als een gegeven wordt gezien. Het KNMI legt de afspraken over de te leveren

producten en diensten, de financiering in de risicoverdeling vast in service level agreements (SLA's).

Opdrachtgeversberaden

Er is een Opdrachtgeversberaad KNMI (OGB) onder voorzitterschap van de coördinerend opdrachtgever (DGMI), waarin de IenM-opdrachtgevers en het KNMI op directieurenniveau zijn vertegenwoordigd. Het OGB dient als vehikel voor het opdrachtproces dat de DGMI coördineert. Dit resulteert in een gebundelde opdracht voor de IenM-onderdelen aan het KNMI. In het OGB worden onder andere de dienstverlening van het KNMI, het jaarplan en de viermaandsrapportages (en het verslag van het OGB+) besproken. Dit OGB+ is een OGB dat periodiek plaatsvindt met de primaire externe partijen.

Bij het OGB en OGB+ zitten niet alle opdrachtgevers aan tafel. Er wordt een zwaartepuntmodel gehanteerd. Voor interne opdrachtgevers haalt de DGMI de input op; sommige externe opdrachtgevers hebben geen behoefte om aan te sluiten en maken bilaterale afspraken. Voor de Luchtvaart geldt bijvoorbeeld dat dit een gesloten systeem is, gefinancierd door de airlines. Daardoor heeft ze geen overlap met andere opdrachtgevers van KNMI. De voornaamste reden dat OGB en OGB+ plus gesplitst zijn, is dat IenM de grootste vraagsteller is. Nu EZ met de toegenomen activiteiten rond seismologie in verband met de aardbevingen in Groningen een grotere partij wordt, is voorzien dat zij wat vaker aanschuiven. Uit de interviews komt naar voren dat er niets op tegen is de interne en externe opdrachtgeversberaden samen te voegen, mits er robuuste partijen aanzitten.

In het OGB met de interne opdrachtgevers vindt overleg plaats tussen de opdrachtgevers van IenM en KNMI over het basiswerk vanuit de wettelijke taken en vindt besluitvorming op DG-niveau plaats. Uit de interviews blijkt dat in het OGB de nadruk ligt op maatwerk en het basiswerk vooral door het KNMI zelf wordt ingevuld. Opdrachtgevers zien het budget voor het basiswerk niet als 'hun geld' én zichzelf niet als opdrachtgever, terwijl de omvang van deze taken wel groter is dan de omvang van de vraaggestuurde opdrachten. Het OGB+ gaat eveneens over de invulling van het maatwerk. Voor interne opdrachtgevers was de verandering naar vraagsturing als gevolg van de taakstelling wettelijk: voor informatie die niet binnen de wettelijke taak valt - die ze eerst voor niets kregen - moeten ze nu betalen.

Volgens opdrachtgevers vervult DGMI de rol van coördinerend opdrachtgever goed. Zo communiceert DGMI goed en tijdig en vraagt om input bij opdrachtgevers. Deze zijn ook positief over de dienstverlening van het KNMI: het gevoel is dat hier voldoende op kan worden gestuurd. Dit gebeurt door het specifiek vastleggen van de functionele eisen die opdrachtgevers vragen en het beschrijven van hoe het KNMI daar invulling aan geeft. Hierdoor is onderling duidelijk wat de afspraken zijn, en kan er op afwijkingen gestuurd worden. Indien er afwijkingen zijn, is er contact tussen opdrachtgever en de accountmanager van het aan KNMI.

3.5 Opdrachtnemer

De Hoofddirecteur van het KNMI treedt op als opdrachtnemer van alle opdrachten en taken die het KNMI uitvoert. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Hoofddirecteur KNMI zijn opgenomen in de Wet taken Meteorologie en Seismologie en zullen nog nader uitgewerkt worden in een ministeriele regeling.

Het KNMI heeft een Raad van Toezicht. Deze bewaakt de wetenschappelijke kwaliteit van alle producten en diensten van het KNMI. De Raad van Toezicht is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit het wetenschappelijke veld.

Het KNMI stuurt op basis van de offerteaanvragen, offertes en via het Meerjaren Strategisch Onderzoeksprogramma. In de offerteaanvraag is de meerjarige integrale opgave van basistaken en maatwerk van de opdrachtgevers vastgelegd. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd. Het offerteproces vanuit IenM richting het KNMI wordt zoals hierboven aangegeven gecoördineerd door DGMI. In de uiteindelijke offerte legt het KNMI een integraal voorstel voor aan IenM voor de aanwending van de agentschapbijdrage KNMI ter invulling van het Meerjaren Activiteitenprogramma in termen van de basistaken. Voorts bevat de offerte een voorstel voor de uitvoering van het door opdrachtgevers binnen IenM gewenste maatwerk. De offerte loopt gelijk met de begrotingscyclus. KNMI stelt tevens een Meerjaren Strategisch Onderzoeksprogramma op waarin wordt aangegeven welk onderzoek noodzakelijk is om de kennisbasis in stand te houden. Dit programma wordt vastgesteld door de Hoofddirecteur KNMI, waarbij het advies van de Raad van toezicht KNMI wordt gehoord.

Verder worden in het Meerjaren Activiteitenprogramma de afspraken over prestaties, producten en diensten, financiering en middelenaanwending ten behoeve van de basistaken in meerjarig perspectief vastgelegd.

Externe opdrachtgevers hebben afzonderlijke leveringsovereenkomsten met daarin afspraken over prijs, kwaliteit en aantallen. Deze hebben ook een apart offerteproces, waarbij tevens wordt aangesloten op het begrotingsproces.

Het KNMI heeft regelmatig contact met haar opdrachtgevers. Daarvoor heeft ze accountmanagers en Strategisch Business Managers (SBM) ingesteld die het proces tussen opdrachtgever en KNMI moeten regisseren. De functie van SBM is ten tijde van de reorganisatie geïntroduceerd. De ervaring is dat dit het contact tussen opdrachtgever en opdrachtnemer versoepelt.

Het KNMI bestempelt de relatie met de coördinerend opdrachtgever én de eigenaar als goed. De door de eigenaar opgelegde taakstelling vindt men lastig. Het KNMI heeft de taakstelling deels ingevuld door vraagsturing te introduceren. Voor het maatwerk geldt dat de opdrachtportefeuille van het bestaande maatwerk IenM per jaar niet meer dan 10% mag fluctueren. Dit is vastgelegd in Sturingsrelaties KNMI. Deze ruimte is afgestemd op de veerkracht van het KNMI om zich aan de veranderende vraag aan te passen (met het oog op de continuïteit van het KNMI).

Zoals hierboven aangegeven werkt het KNMI nog beperkt vraaggestuurd. Zowel door de eigenaar als door het KNMI wordt aangegeven dat als ze volledig op basis van vraagsturing zou gaan werken, er een risico voor de kwaliteit van de dienstverlening van het KNMI zou bestaan. Voor sommige activiteiten, zoals klimaat, is er zoveel specifieke expertise benodigd en moet er zoveel worden geïnvesteerd (bijvoorbeeld in de High Performance Computer), dat concurrentie niet aan de orde is. Vraagsturing zou op dergelijke onderdelen dan ook niet kunnen werken volgens de eigenaar en het KNMI zelf. Voor een deel van de wettelijke taken waarvoor de basisfinanciering geldt, zou vraagsturing wel toegepast kunnen worden.

Tijdens de interviews werd een risico van vraagsturing benoemd: namelijk het risico voor het KNMI en de eigenaar als voldoende vraag uitblijft. Om deze reden streeft het KNMI ondermeer naar een strategisch personeelsbeleid met een flexibele schil.

Voor de eigenaar speelt daarnaast de verhouding tussen interne en externe opdrachtgevers een rol. Ook leeft bij het KNMI het idee dat opdrachtgevers (beleid) soms wel bepaalde producten willen, maar niet over de middelen beschikt om investeringen te laten plegen die nodig zijn om bepaalde gegevens ook in de toekomst te verkrijgen. Het korte termijn denken overheerst. Dit zou ten koste kunnen gaan van de kwaliteit van de producten van het KNMI. Het KNMI heeft als agentschap bijvoorbeeld de beschikking over een leenfaciliteit voor investeringen die meerjarig terugverdiend kunnen worden. Echter hier wordt nauwelijks gebruik van gemaakt. Door zowel het KNMI, opdrachtgevers als de eigenaar wordt aangegeven dat de aard van de werkzaamheden van het KNMI dermate complex is dat het aan een opdrachtgever niet duidelijk uit te leggen is wat tot de basistaken behoort en wat precies vraaggestuurd is.

4 Financieel beheer

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag uit het vastgestelde plan van aanpak:

Hoe is bij KNMI de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd?

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor KNMI ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals omvang en investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

4.2 Inrichting financieel beheer

Voor een doelmatig en doeltreffend functioneren van KNMI is de kwaliteit van het financieel beheer van belang. Over 2014 heeft de KNMI een controleverklaring met beperking gekregen als gevolg van niet naleven van (Nationale) aanbestedingsregels die tot een overschrijding van de goedkeuringstolerantie voor de rechtmatigheid heeft geleid.

Het KNMI heeft een Verbeterplan financieel beheer opgesteld dat in juni 2015 in het Auditcomité is besproken. Naar aanleiding van de samenvattende rapportage over 2014 van de ADR zijn in het verbeterplan maatregelen geformuleerd op het gebied van inkoop, contract beheer, materieel beheer en organisatie financiën. In reactie op het plan van aanpak op het gebied van financieel beheer KNMI geeft de ADR dat het plan concreter en meer SMART kan. De ADR heeft dit ook aangegeven tijdens het audit comité in juni. Als reactie hierop heeft het KNMI een aangepast plan van aanpak opgesteld. Het plan op zich is niet veel concreter gemaakt; echter zijn de verbetermaatregelen verder uitgewerkt in deelplannen. Deze kennen een hoge mate van detail. Over de voortgang vindt inmiddels per drie weken overleg plaats tussen FMC, de ADR en het KNMI. Volgens de ADR zijn de *plan* en *do* fases uit de 'Deming-cycle' (plan-do-check-act) hiermee goed geborgd. De *check* en *act* fases nog niet. De ADR geeft aan dat inkoop een risico blijft, is op de hoogte van het voornemen om inkoop uit te besteden aan IBI, maar het is de ADR niet duidelijk wat de status van deze en andere maatregelen is. De ADR kan op dit moment nog niet aangeven in hoeverre de getroffen maatregelen effectief zijn, daarvoor moet eerst de werking van de beheersmaatregelen worden gecontroleerd. En daarvoor zijn nu nog te weinig resultaten bekend.

Bevindingen over de rechtmatigheid komen specifiek aan bod in het auditcomité IenM, met daarin externe vertegenwoordigers en de Auditdienst Rijk (ADR) als deelnemer. Het Auditcomité IenM komt elk kwartaal bijeen.

Er vindt periodiek overleg plaats met het FMC en ADR waarin de voortgang wordt besproken. Belangrijk onderdelen van het plan van aanpak zijn de uitvoering van een spend-analyse op mogelijke aanbestedingsrisico's en de verkenning of samenwerking met een inkoopuitvoeringscentrum IUC binnen IenM dan wel Rijksbreed tot versterking van de inkoopfunctie kan leiden.

De CFO KNMI vervult volgens het sturingsmodel agentschappen IenM tevens de rol van decentrale controller die namens de hoofddirecteur FMC verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatigheidstoetsing. De CFO KNMI wordt ondersteund door het afdelingshoofd Staf, tevens de Controller. Onderdeel van de afdeling Staf is het cluster Financiën en Juridisch Advies dat zich richt op controles en analyses van (financiële) processen in de lijn en verantwoordelijk is voor de recht- en doelmatigheidstoetsing van kosten. Verder worden alle financiële transacties vooraf getoetst door de inkoopadviseur en de Business Controller (BC). In totaal omvat de financiële functie van het KNMI circa 10 fte.

De administratieve verwerking van alle mutaties alsmede de verbijzonderde interne controle is ondergebracht bij integrale bedrijfsvoering IenM (IBI), waarmee het KNMI een Dienstverleningsafspraken (DVA) heeft afgesloten voor de te verrichten werkzaamheden. IBI heeft maandelijks overleg met het KNMI en er wordt maandelijks gerapporteerd over afgesproken Key performance indicatoren (KPI's).

In het kader van de departementale bedrijfsvoeringsvisie IenM 2015-2020 vindt momenteel overleg plaats over het sharen van (onderdelen van) de bedrijfsvoering in het kader van het twee pijlmodel voor de bedrijfsvoering. Besluitvorming dien-aangaande dient in de bestuursraad van IenM nog plaats te vinden. Het KNMI is niet principieel tegen centralisatie maar acht het van belang dat centralisatie een verbetering oplevert en dat het geen doel op zich is. KNMI ziet géén voordelen van het centraliseren van de financieel advies en controlfunctie. Het KNMI vindt dat de financiële functie bij het KNMI direct gekoppeld is aan het vraagsturingsmodel. De financiële medewerkers ondersteunen de strategisch business managers en accounthouders voor een reeks van verschillende afnemers zowel binnen als buiten de Rijksoverheid. Met de eigen verantwoordelijkheid voor de administratie als agentschap en het vraagsturingsmodel acht het KNMI het behouden van de financiële functie – in ieder geval op het gebied van advies en control- van belang.

4.3 Baten-lastenstelsel

Conform de Regeling agentschappen wordt bij deze eerste doorlichting van het KNMI specifiek gekeken door het ministerie van Financiën en het betrokken ministerie IenM of een stelselverandering zinvol is. Uit de doorlichting van het KNMI moet blijken of een kas-verplichtingenstelsel bijdraagt tot een beter functioneren van de dienst.

Voordelen van een stelselwijziging zijn:

- Aansluiting met het kas-verplichtingenstelsel zoals dit ook door de Rijksopdrachtgevers van het KNMI wordt gevoerd;
- Administratief systeem met structureel mogelijk minder beheers- en uitvoeringskosten.
- Het KNMI rekent voor het grootste gedeelte van haar omzet geen tarieven, namelijk de agentschapbijdrage voor de wettelijke taken. De tariefstelling wordt dus nauwelijks beïnvloed door het overgaan op een kas-verplichtingenstelsel.
- Het KNMI maakt geen gebruik van de leenfaciliteit bij Financiën
- De kasreserve van 3% stelt het KNMI in staat om de huidige bedrijfsvoering op een vergelijkbare en ook verantwoorde wijze te voeren binnen het kas-verplichtingenstelsel met behoud van de huidige bekostiging. De afgelopen vier jaar zijn er geen exploitatieverliezen opgetreden die groter waren dan de beschikbare financiële buffer.

Nadelen van een overgang naar een kasverplichtingen omgeving zijn:

- Administratief blijft de verplichting bestaan om een (extracomptabele) voorraadadministratie, tijdregistratie en projectadministratie te voeren. Deze verplichting berust vooral op de eisen die door derden (Luchtvaart en EU) worden gesteld aan de administratieve afhandeling door het KNMI;
- Investerings en voorzieningen dienen in de kasomgeving te worden opgelost, eventueel met behulp van een maximale kasreserve van 3% van de gemiddelde omzet;
- Transitiekosten voor onder meer systeemaanpassingen, consultancy en opleiding.

Het KNMI voert het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is het toetsen van het gebruik van het baten-lastenstelsel.

Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Het KNMI voldoet momenteel aan de omzetnorm van € 50 mln voor nieuwe agentschappen.
- Op de balans ultimo 2014 is € 12,7 mln. aan vaste activa verantwoord (25% van het balanstotaal). Deze post is in afgelopen jaren afgenomen en neemt verder af door overdracht van ICT-middelen aan de SSC Campus.
- De investeringen bedragen jaarlijks gemiddeld € 2,0 mln. In 2015 (€ 3,2 mln) en 2016 (€ 4,0 mln) verwacht het KNMI hogere investeringen te doen als gevolg van de vervanging van de HPC en waarneeminfrastructuur waaronder de neerslagradar. Het percentage afschrijvingen ten opzichte van de lasten is toegenomen tot 4,6%.
- Het KNMI heeft in 2014 de openstaande lening aan het ministerie van Financiën van € 5,9 mln afgelost en maakt dus geen gebruik van de leenfaciliteit om haar activa te financieren.
- Het KNMI heeft haar investeringen van € 2,1 mln uit liquide middelen gefinancierd. De liquide middelen nemen (daardoor) af van € 28,4 mln tot € 20,4 mln ultimo 2014. De liquide middelen vertegenwoordigen 51% van het balanstotaal. De hoge omvang wordt onder meer veroorzaakt door vertraging in de realisatie van het satellietprogramma EUMETSAT, waardoor de niet-gerealiseerde agentschapbijdrage wordt verantwoord als overlopende passiva (kortlopende schulden en vooruitontvangen). Zie hiervoor ook het hoofdstuk over bekostiging. De overlopende activa (vorderingen en vooruitbetaald) bedragen 2% van de totale baten.
- De bijdrage aan het satellietprogramma EUMETSAT die via het KNMI loopt, zijn in de aard programmamuitgaven³. Opvallend is dat het KNMI kas-technisch gezien voordeel heeft van aardobservatiemiddelen die onderdeel uitmaken van de agentschapbijdrage.
- De post voorzieningen bedraagt € 0,6 mln ultimo 2014 (circa 1,5% van de totale lasten). Het KNMI heeft een voorziening getroffen in het kader van FPU+ regeling.
- De exploitatiereserve van het KNMI is in 2014 afgenomen van € 3,0 tot € 1,8 mln als gevolg van een negatief resultaat € 1,25 mln (circa 3,0% van de gemiddelde omzet).

³ Conform MR-besluit ten aanzien van de aanbevelingen in het rapport "Naar een betere beheersing van de apparaatsuitgaven van de Rijksdienst" (De Jong) mogen programmamuitgaven vanaf VJN 2016 niet langer onderdeel uitmaken van het financieel instrument Bijdrage aan agentschappen.

Het KNMI maakt gebruik van de verschillende faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Echter, één van de belangrijke instrumenten – de leenfaciliteit – wordt niet meer benut (2014 is de laatste lening volledig afgelost). De leenfaciliteit is bij uitstek bedoeld voor investeringen in duurzame activa. Wanneer het gebruik hiervan niet plaatsvindt, zorgt dit voor onzuivere tarieven en is de vraag hoeveel nut het baten-lastenstelsel heeft voor het KNMI in de toekomst. De meeste geïnterviewden geven aan dat het baten- en lastenstelsel meerwaarde biedt. Hierbij doelt men op de intrinsieke meerjarige (output gerelateerde) gedachte die het baten en lastenstelsel met zich mee heeft gebracht bij de invoering. Het zorgt voor transparantie en heldere sturing op de opdracht.

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

5.1 Inleiding

Een belangrijk inrichtingsvereiste voor een agentschap is een resultaatgericht sturingsmodel waarmee doelmatigheid wordt bevorderd. Agentschappen rapporteren in de begroting en in de verantwoording over doelmatigheid. De verantwoordelijkheid voor doelmatigheid ligt niet alleen bij de uitvoerder maar ook bij de eigenaar. De opdrachtgever is gehouden aan een doelmatige uitvoering.

5.2 Doelmatigheidsbevordering

Sturing op doelmatigheid van het agentschap vindt plaats op drie niveaus: het bestuursdepartement, de beleidsmatige opdrachtgevers en door de leiding van KNMI zelf. Onderstaande tabel uit het jaarverslag 2014 presenteert de doelmatigheidsindicatoren van het KNMI.

Tabel 5.1 Doelmatigheidsindicatoren KNMI

Indicator	2011	2012	2013	2014
Percentage overhead	19%	20%	27%	26%
Fte's indirect	103	88	94	91
Tarieven/uur	118	112	109	115
<i>Omzet per productgroep</i>				
- weer	28 736	29 465		
- klimaat	18 806	20 958		
- meteorologie	47 542	50 423	46 254	47.349
- seismologie	1 999	3 686	2.690	1.753
- aardobservatie	9 127	10 110	8.468	9.846
<i>Algemene weersverwachtingen en adviezen</i>				
- afwijking min temperatuur (°C)	-0,33	-0,17	-0,01	-0,18
- afwijking max temperatuur (°C)	-0,06	-0,32	-0,25	-0,52
- gem afwijking wind snelheid (m/s)	-0,03	-0,05	0,26	0
- tijdigheid marifoonbericht (%)	99	98,4	99,3	99,9

Tabel 5.1 laat zien dat het tarief per uur schommelt. Hierdoor is het niet mogelijk een doelmatigheidstrend uit te ontcijferen. Wel valt op dat het percentage overhead de laatste twee jaren hoger is dan daarvoor. Dit kan een tijdelijk effect zijn als gevolg van de reorganisatie. In tabel 5.2 zijn een aantal financiële kengetallen onder elkaar gezet in een meerjarig perspectief.

Tabel 5.2 Financiële kengetallen KNMI

Financiële kengetallen	2011	2012	2013	2014
Totale omzet	58,7	64,2	59,0	58,9
Personele kosten	33,2	33,0	31,9	31,7
Materiële kosten	24,3	25,5	22,8	15,7
Apparaatskosten	57,5	58,5	54,7	47,4
Totale lasten	60,1	63,0	57,6	60,3
Aantal FTE	393,0	383,0	358,0	354,0
Personele kosten per FTE	84.494	86.110	89.207	89.565
Apparaatskosten per FTE	146.366	152.708	152.855	133.856
Omzet per FTE	149.285	167.674	164.897	166.520

Tabel 5.2 laat een aantal dingen zien; de omzet is redelijk stabiel de afgelopen jaren (met een uitschieter naar boven in 2012); de apparaatskosten, zowel personeel als materieel, nemen af de laatste jaren, net als het aantal FTE.

Volgens de eigenaar kan het KNMI niet gemakkelijk worden vergeleken met andere agentschappen voor wat betreft doelmatigheid. Eigenaarsondersteuning formuleert evenwel momenteel kwaliteitsindicatoren. Sturen op doelmatigheid wordt door de eigenaar primair vertaald in het sturen op realisatie van taakstellingen. Dit wordt geoperationaliseerd door het korten van de agentschapbijdrage met jaarlijks 1,5%, waarbij het KNMI aan de lat staat om taken efficiënter uit te voeren. De eigenaar moedigt KNMI aan om incidentele taken in te vullen met incidentele capaciteit. Zo wordt het eigenaarsrisico gereduceerd. Uitgangspunt voor externe inhuur is dat hieraan maximaal 10% wordt besteed. Het KNMI is daar in 2014 onder gebleven.

De nadruk ligt bij het KNMI van oudsher meer op kenniskwaliteit, die als variabele voor doelmatigheid lastiger is te meten dan ontwikkeling van de kosten. Het kiezen voor vraagsturing waar mogelijk, heeft wel bijgedragen aan verzakelijking. Het ligt in de rede dat hiermee indirect ook doelmatigheid wordt bewerkstelligd. Voor de vraaggestuurde opdrachten bieden de service-levelagreements een handvat.

De directieraad van het KNMI geeft aan dat ten einde de doelmatigheid te bevorderen vooral wordt gestuurd op de realisatie van declarabele uren. Planning & Control beoordeelt per te onderscheiden vakgroep de resultaten en of er financiële risico's optreden. Daarover worden analyses verricht en dit wordt voorgelegd aan het management team en de directieraad. De methode werd al toegepast en is geactualiseerd na de reorganisatie in 2014.

Voor de opdrachtgevers is er een rol weggelegd om sturing op doelmatigheid invulling te geven door waar mogelijk output af te zetten tegen het opdrachtbudget. Het definiëren van kwalitatief verantwoorde output in meetbare termen wordt als lastig ervaren door de betrokken partijen. Van de kant van de opdrachtgever wordt gesteld dat de opdracht vooral als 'goed uitgevoerd' (doelmatigheid in brede zin) wordt beschouwd, als er sprake is van tevredenheid bij opdrachtgever en publiek.

Voorafgaand aan de taakuitvoering helpt ook dat er heldere offertes zijn. Zowel opdrachtgever (departementen en andere overheden) als opdrachtnemer (het KNMI) zijn van mening dat hierin de laatste jaren vooruitgang is gemaakt.

Van meerdere kanten wordt het vertrouwen uitgesproken dat de reorganisatie heeft bijgedragen aan een verbeterde doelmatigheid. Het is nog te vroeg om daarover nu uitspraken te doen waarbij dat meer meetbaar en zichtbaar wordt gemaakt. Wel werkt FMC, die de eigenaar ondersteunt, momenteel aan de formulering van kwaliteitsindicatoren voor het KNMI.

Om de agentschappen aan te zetten tot doelmatigheid legt de SG efficiency-respectievelijk productiviteitstaakstellingen op. Hierbij wordt rekening gehouden met de productie opgave die er voor het agentschap ligt. De taakstelling waar het KNMI al enige jaren mee te maken heeft moet leiden tot aan de ene kant kwalitatieve verbeteringen binnen het stelsel en aan de andere kant belangrijke kostenbesparingen. Sturing op doelmatigheid krijgt verder vorm door monitoring

van de realisatie van de taakstelling Rutte I en II. Daarbinnen valt de hierboven genoemde jaarlijkse doelmatigheidsprikkel van 1,5%. Die wordt in de praktijk vooral beschouwd als een middel dat het KNMI er toe aanzet om keuzes te maken wat ze wel en niet doen.

Minder geld betekent ook kritisch kijken naar welke taken wettelijk zijn en binnen de agentschapbijdrage vallen en wat feitelijk maatwerk is waar een opdrachtgever voor moet betalen. Zeker bij een wetenschappelijk instituut als het KNMI. Tegen een onderzoeker zeggen 'doe het doelmatiger' betekent zeker in de huidige praktijk al gauw schrappen van onderzoeken en mensen. Het KNMI is zich daar van zelf ook meer en meer bewust. In het Start en Verantwoordingsdocument, waarover jaarlijks afspraken worden gemaakt met de eigenaar, is afgesproken dat het KNMI de taakstelling mag compenseren door vraagsturing te realiseren. Hier ligt dus een zakelijke prikkel voor behoud van taken en personeel (kennis).

Niettemin wordt binnen KNMI zelf gesignaleerd er nog doelmatigheidswinst valt te bereiken. Ook al is voor 'hobbyisme' bij onderzoekers nog nauwelijks plaats, de vraag of 'de juiste dingen worden gedaan' heeft specifieke aandacht van de directieraad. Het betreft hier vooral de uitvoering van wettelijke taken die uit de agentschapbijdrage wordt gefinancierd. Het KNMI vult de vraagsturing grotendeels zelf in gezien het sterk inhoudelijke karakter van de taak. Hier kan verbetering worden bereikt. Het opdrachtgeverschap ten aanzien van maatwerkopdrachten voor Defensie, Luchtvaart en IenM is als sterker ontwikkeld gezien de jarenlange opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en omvat ca 49% van de totale omzet 2014 (exclusief aardobservatie).

Het KNMI is voor doelmatigheid op het gebied van bedrijfsvoering ten dele afhankelijk van het functioneren van rijksbrede SSO's (in 2014 ca. 10% van de apparaatskosten). Voor wat betreft de ondersteunende bedrijfsvoering geldt dat gerichte veranderingen met als oogmerk doelmatigheidswinst zijn ingezet door te kiezen voor samenwerking buiten de organisatie. Teneinde te besparen op overhead zijn de laatste jaren slagen gemaakt door nauw op te trekken met het RIVM bij de oprichting van SSC Campus. Voorbeelden van zichtbare doelmatigheidsverbetering zijn er gemaakt in de huisvesting, zoals het afstoten van twee verdiepingen. Zo wordt efficiënter gebruik gemaakt van werkruimte en nemen de integrale kosten per fte af. Tenslotte is er de internationale samenwerking door het KNMI op zowel het terrein van operationeel beleid als uitvoering (gebruik van data en -systemen).

5.3

Bekostiging

Het document 'Uitgangspunten Kostprijsmodel KNMI' (versie 2.0) bevat een beschrijving van het kostprijsmodel van het KNMI. Dit document onderscheidt verschillende kostensoorten (personeel, materieel en afschrijving) en maakt ook onderscheid tussen directe en indirecte kosten. Het huidige kostprijsmodel is in 2013 ingevoerd. Het kostprijsmodel is niet vastgesteld door de eigenaar of voorzien van een oordeel door FMC als eigenaarondersteuner.

Voor de directe kosten maakt het KNMI gebruik van tijdschrijven (interne orders). Het tijdschrijven gaat echter niet altijd goed. Hierbij is het risico dat kosten op verkeerde producten vallen of dat directe kosten terug komen als indirecte kosten, waardoor de overhead kan variëren. Uit de interviews blijkt dat het stabiliseren van de overhead een belangrijk verbeterpunt is voor het KNMI.

Een genoemd verbeterpunt is het gaan meten van de overheadkosten op jaarlijkse basis in plaats van maandelijks zoals nu nog gebeurt. Dit leidt tot minder grote schommelingen in de facturen.

Overige directe kosten worden verzameld op kostenplaatsen en via verdeelsleutels over de producten verdeeld. Dit betreft bijvoorbeeld meetapparatuur die voor meerdere diensten/producten gebruikt wordt. De overhead wordt aan producten toegerekend naar rato van de directe personele kosten per product.

Voor het doorbelasten van de indirecte kosten hanteert het KNMI een verdeelsleutel naar de verschillende producten. Het document is met name een beschrijving van de opbouw van de tarieven van het KNMI. Op de manier van bekostiging gaat het document verder niet in. Ook valt op dat niet duidelijk is waar de risico's liggen en hoe deze verdeeld worden. In het model wordt geen onderscheid gemaakt tussen basis en maatwerk. De inschatting van de verdeling vindt plaats vooraf bij zowel het basisdeel als het maatwerk. Het project 'Optimalisatie financiële functie' zoals beschreven in Hoofdstuk 4 neemt ook het verbeteren en vereenvoudigen van het kostprijsmodel mee.

In de jaarlijkse tarievennota (Model B.39 Tarievennota KNMI 2014) blijkt dat er voor verschillende opdrachtgevers verschillende tarieven worden berekend. Belangrijke verklaring hiervoor zijn de specifieke voorwaarden die gelden voor EU-subsidieprojecten. Het opslagpercentage voor 2014 voor indirecte kosten was 83,2% voor de standaard tarieven en netto 77,4% voor EU-tarieven. In vergelijking met de Handleiding overheidstarieven valt op dat met name het gedeelte opslag hoog is. Bovendien loopt het percentage opslag ook mee met de hoogte van de schaal. Dat wil zeggen dat hoe hoger de schaal waarin medewerkers geplaatst zijn, des te hoger de veronderstelde overheadkosten.

Audit Kostprijsmodel KNMI

Op verzoek van de HD FMC heeft de ADR in 2013 een audit uitgevoerd naar het kostprijsmodel van het KNMI om te beoordelen of hier voldoende op kan worden gesteund bij de goedkeuring van het tarievenvoorstel door de SG. Het algemene beeld is dat het kostprijsmodel *in opzet* een goed model is. Tegelijkertijd stelt de ADR ook vast dat het model nog in ontwikkeling is en ook nog doorontwikkeling behoeft. Een ander aandachtspunt dat de ADR benoemt, is dat niet gekozen is voor een P*Q-benadering. Een kostprijs per uur is alleen indirect uit het kostprijsmodel te herleiden.

Verder constateert de ADR dat er bepaalde (subsidie)projecten zijn, die geen integraal kostendekkend tarief hebben (door onder meer EU-voorschriften voor subsidies) en dat het verschil ten laste komt van het basisdeel van de financiering van het KNMI.

Volgens de ADR is het kostprijsmodel geaccepteerd door Brussel voor Europese projecten. Onderdeel van het kostprijsmodel is het zogenoemde 'beheersingsmodel'. Dit model is echter foutgevoelig en onoverzichtelijk, onder meer doordat het in een omvangrijke Excelsheet wordt bijgehouden. Ten slotte speelt het capaciteitsvraagstuk en is de beveiliging niet toereikend en makkelijk te omzeilen.

Onderstaande tabel geeft een verdeling van de verschillende producten van het KNMI. Deze vormen samen de omzet. Ook is de manier van bekostiging in de tabel gepresenteerd. Het vervolg van deze paragraaf gaat per product in op de manier van bekostigen.

Tabel 5.3 Bekostigingsvormen KNMI

Product	Omvang	Bekostiging
Wettelijke taken (excl. EUMETSAT contributie)	Ca. € 22 mln.	Input
Aardobservatie (EUMETSAT)	Ca. € 10 mln.	Input
Maatwerk - Waarvan I&M - Waarvan overige departementen	Ca. € 8 mln. - Ca. € 6 mln. - Ca. € 2,3 mln.	1) Lumpsum + nacalculatie 2) Facturatie
Luchtvaart	Ca. € 9,4 mln.	Fixed price + nacalculatie
Projecten EU	Ca. € 9 mln.	Lumpsum o.b.v. tender (via nacalculatie)

Wettelijke taken

Een belangrijk deel van de inkomsten van het KNMI zijn ter dekking van de wettelijke taken van het KNMI. Middelen hiertoe zijn afkomstig vanuit Artikel 23 uit de begroting van I&M. Het dagelijkse weerbericht is een goed voorbeeld van de taken op dit vlak. Dit is in feite inputfinanciering. Jaarlijks stelt IenM een budget ter beschikking waarvan het KNMI de wettelijke taken kan uitvoeren. Het KNMI streeft naar zo veel mogelijk meerjarige afspraken, maar stelt wel jaarlijks een offerte op.

Aardobservatie

Binnen het gebied aardobservatie zijn er drie verschillende budgettaire stromen te herkennen. De eerste is een bijdrage voor het apparaat van het KNMI dat zich standaard bezig houdt op dit gebied. Dit zijn circa 6 a 7 FTE en de financiering hiervan loopt mee met de wettelijke taken (zie hierboven). Het tweede deel zijn opdrachten die het KNMI uitvoert in het kader van bredere (Europese) satellietprogramma's, zoals ESA of NSO (zie hieronder).

Ten slotte betaalt het KNMI voor IenM de contributie aan de organisatie EUMETSAT en aan satellietprogramma's van EUMETSAT (t/m 2034). Deze contributie bestaat weer uit twee delen. Een deel is voor het apparaat van EUMETSAT, maar dit is marginaal in vergelijking met de bijdrage voor het de satellietprogramma's. De sturing, coördinatie en de financieringen van de contributie loopt via het KNMI. Het KNMI ziet dit als onderdeel van haar wettelijke taken. Het KNMI is ook op meerdere niveaus vertegenwoordigt in de Europese 'council', die hierover gaat. Hoewel DGMI op de hoogte wordt gehouden, ligt het initiatief voor nieuw beleid bij het KNMI omdat daar de kennis en de expertise ligt. Voorstellen voor nieuw beleid zouden volgens het agentschapsmodel bij beleid (DGMI) moeten liggen. Voorbeelden zijn de bezuiniging van het apparaat van EUMETSAT, onderzoek naar de zeespiegelstijging en luchtkwaliteit in stedelijke gebieden.

Wanneer er vertraging optreedt in de programmering, neemt het KNMI de teveel ontvangen bijdrage van I&M op als 'vooruitontvangen bedragen'. Dit is bedoeld als transitorische post die uiteindelijk per saldo op 0 zou moeten uitkomen. De afgelopen jaren is deze post echter alleen maar toegenomen. Tabel 5.4 geeft de ontwikkeling van de afgelopen drie jaar weer. Voor 2015 is de post voorzien op circa € 23-24 mln. De reden voor het ontstaan hiervan is volgens het KNMI dat pas recent de besluitvorming over een nieuw programma van € 3,5 mrd. aan satellieten is goedgekeurd. Voor de Nederlandse bijdrage heeft de staatssecretaris haar handtekening gezet voor 147,8 mln. tot 2024 in document Nota aan Tweede Kamer over Nederlandse inzet bij de Ministersconferentie van de "European Space Agency" op 2 december 2014 te Luxemburg.

Het KNMI gebruikt dit geld als reservering voor de toekomst. De vraag leeft of de reservering daadwerkelijk in de volle omvang nodig is en niet onnodig op de balans van het KNMI staat geparkeerd. De discussie hierover zal op een later moment plaatsvinden tussen de Inspectie der Rijksfinanciën (Financien) en FMC (I&M)

Tabel 5.4 Meteorologie, seismologie en aardobservatie

Meteorologie, seismologie en aardobservatie	2012	2013	2014
Bijdrage aan KNMI (in begroting)	11,9	16,1	10,7
Realisatie	10,1	8,5	9,8
Opbouw vooruit ontvangen bedragen	1,8	7,6	0,8
Saldo	11,5	19,2	20,0

Maatwerk I&M

Daarnaast is er maatwerk voor opdrachtgevers van IenM. Die staan op de beleidsartikelen van de opdrachtgevers. Maatwerk hangt samen met de invoering van vraagsturing. Uit de interviews is teruggekomen dat het voor de (opdrachtgevendende) partijen binnen I&M wennen was, omdat ze ineens moesten gaan betalen voor diensten die daarvoor nog 'gratis' waren. Ze werden als 'gratis' ervaren omdat het uit de centrale pot kwam van I&M.

Uit de interviews komt verder naar voren dat de kosten voor meer- en minderwerk voortkomen uit de informatie van het KNMI. Dit wordt wel afdoende al in de offerte zichtbaar gemaakt.

Maatwerk overige departementen

Het deel van het maatwerk dat bij Defensie ligt, is vastgelegd in een meerjarig contract. Dat contract behelst een periode van vijf jaar en het tarief ligt daarmee ook meerjarig vast. Hieronder ligt een uitgebreide (kostprijs) berekening, die volgens Defensie transparant is. Eventuele tegenvallers vangen de partijen in onderling overleg op. Voor zolang als de samenwerking geldt, is er nog geen sprake geweest van structurele meevallers.

Luchtvaart

De luchtvaartsector betaalt voor de dienstverlening die het KNMI levert voor de sector. Dit is een onderdeel van de ticketprijs van iedereen die vanaf Schiphol vliegt. De financiering komt daarmee volledig vanuit de gebruikers. Eventuele overdekking gaat ook terug naar de gebruikers.

Uit interviews is echter ook naar voren gekomen dat er winst gemaakt is op luchtvaarttarieven. Dit was echter maar mogelijk tot en met 2012. Sindsdien is het model veranderd naar een fixed-price (80%) met nacalculatie (20%).

Projecten EU

Daarnaast zijn er nog subsidieprojecten die het KNMI uitvoert vanuit de EU en vanuit overige subsidieverstrekkingen. Dit gaat via subsidieaanvragen, waarin het KNMI in consortium samenwerkt met overige instituten en organisaties. Het betreft diverse soorten financieringsbronnen met een subsidie karakter, waarbij de projecten achteraf lumpsum worden bekostigd..

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De doorlichting heeft als doel het geven van inzicht in het functioneren van het KNMI in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van (a) governance, (b) financieel beheer en kengetallen en (c) doelmatigheidsbevordering. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd door antwoord te geven op geformuleerde onderzoeksvragen. Indien van toepassing zijn aanbevelingen geformuleerd.

6.2 Governance

De eerste onderzoeksvraag luidt:

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

Hoofdstuk drie beschrijft de governance bij het KNMI en komt tot een aantal constatering. Het sturingsmodel *in opzet* is geborgd middels een door alle (interne) partijen getekend document 'sturingsrelaties'. *In werking* blijkt echter dat niet elke speler in het agentschapsmodel zijn rol goed invult. Dit geldt met name voor de opdrachtuitvoering op het gebied van de wettelijke taken, waarvoor DGMI coördinerend opdrachtgever is. Hierbij is het KNMI vaak zelf initiërend en bepalend voor de invulling van de opdracht. Opdrachtgevers hebben ook aangegeven hier nauwelijks op te sturen, omdat het KNMI hier over de meeste kennis beschikt. Diezelfde opdrachtgevers spelen hun rol wel zoals het bedoeld is in de Regeling agentschappen wanneer het gaat om vraaggestuurde dienstverlening door het KNMI. Dit leidt tot de eerste aanbeveling die primair gericht is aan de (coördinerend) opdrachtgever(s):

Aanbeveling 1

Vul het opdrachtgeverschap (met name voor de wettelijke taken) professioneler in en maak hierbij zoveel als mogelijk gebruik van de systematiek van vraagsturing.

Verder blijkt dat er twee opdrachtgeversberaden zijn voor interne en externe opdrachtgevers. Daarnaast worden afspraken met sommige opdrachtgevers bilateraal vormgegeven. Daar waar sprake is van overlap tussen opdrachten voor interne en externe opdrachtgevers, zouden deze beraden op termijn kunnen worden samengevoegd. Dit leidt tot de tweede aanbeveling die tevens gericht is aan de (coördinerend) opdrachtgever(s):

Aanbeveling 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.

6.3 Financieel beheer

De tweede en derde onderzoeksvragen luiden:

Hoe is bij KNMI de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie geborgd?

Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel voor KNMI ten opzichte van het kas-verplichtingenstelsel, mede in het licht van enkele financiële ratio's zoals omvang en investeringsvolume en de ontwikkeling daarin?

Hoofdstuk vier gaat in op het financieel beheer van het KNMI. Hieruit volgen enkele constatering. Over 2014 heeft KNMI een controleverklaring met beperking ontvangen. Hiertoe is een verbeterplan opgesteld met vier deelplannen om het financieel beheer van het KNMI te verbeteren. Het verbeterplan is echter nog vrij abstract, de deelplannen zijn gedetailleerder. FMC en de ADR hebben periodiek overleg met het KNMI over het verbeterplan en de deelplannen. Volgens de ADR zijn de *plan* en *do* fases uit de 'Deming-cycle' hiermee goed geborgd. De *check* en *act* fases nog niet. De ADR kan op dit moment nog niet aangeven in hoeverre de getroffen maatregelen effectief zijn, daarvoor moet eerst de werking van de beheersmaatregelen worden gecontroleerd. En daarvoor zijn nu nog te weinig resultaten bekend. Dit leidt tot de derde aanbeveling die primair gericht is aan het KNMI, maar waar eigenaar(sondersteuning) ook een belangrijke rol speelt:

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).

IenM betaalt via het KNMI de contributie aan de organisatie EUMETSAT en aan satellietprogramma's van EUMETSAT (t/m 2034). Dit betreft programmageld vanuit IenM. De afgelopen jaren is de post 'voortuitontvangen' jaarlijks toegenomen. DE reden hiervoor is vertraging in de Europese programma's voor aardobservatie. Voor 2015 is de post voorzien op circa € 23-24 mln. Deze post maakte het voor het KNMI mogelijk om investeringen kastechnisch zelf te financieren en daarvoor geen gebruik te maken van de leenfaciliteit en de lening aan Minfin zelfs versneld af te lossen. Dit biedt het KNMI oneigenlijk voordelen, die niet overeenkomstig het agentschapsmodel zijn en tot onzuivere tarieven leidt. Bovendien leeft de vraag of de reservering daadwerkelijk in de volle omvang nodig en niet onnodig op de balans van het KNMI staan geparkeerd. Dit leidt tot de vierde aanbeveling voor de eigenaar(s)ondersteuning:

Aanbeveling 4

Maak bij VJN 2016 de programmamiddelen aardobservatie in de begroting expliciet zichtbaar als agentschapbijdrage programma KNMI en in de agentschapparaagraaf als materiële programma-uitgaven conform uitgangspunten uit het memo van het Ministerie van Financiën van 4 september 2015 over apparaatuitgaven. Dit memo is een nadere uitwerking van MR-besluit over het rapport "naar een betere beheersing van de apparaatuitgaven Rijksdienst" (De Jong) en bevat de uitgangspunten voor de voorgenomen aanpassing van de regelgeving dat programmamiddelen onderdeel mogen uitmaken van de agentschapbijdrage. Maak verder nadere afspraken met het Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën over de inzet van de middelen onder de post voortuitontvangen bijdrage aardobservatie.

Ten aanzien van het de baten-lastenstelsel is door het doorlichtingsteam geconcludeerd dat het KNMI gebruikmaakt van verschillende faciliteiten die het baten-lastenstelsel biedt. Echter, één van de belangrijke instrumenten – de leenfaciliteit – wordt niet (meer) benut. Dat er wordt geïnvesteerd zonder dat er gebruik wordt gemaakt van de leenfaciliteit wekt de indruk van een te ruime agentschapbijdrage. De leenfaciliteit is bij uitstek bedoeld voor investeringen in duurzame activa, maar wordt nu niet gebruikt. In plaats daarvan worden middelen ten behoeve van aardobservatie nu oneigenlijk gebruikt. Bovendien kan dit zorgen voor onzuivere tarieven en is de vraag hoeveel nut het baten-lastenstelsel heeft voor het KNMI in de toekomst. Dit leidt tot de vijfde aanbeveling voor het KNMI:

Aanbeveling 5

Maak gebruik van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën als er sprake is van investeringen of herfinanciering in of van duurzame activa.

6.4

Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

De vierde en vijfde onderzoeksvragen luiden:

Hoe is de bekostiging bij KNMI vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van KNMI?

Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

Hoofdstuk vijf gaat in de bekostiging en doelmatigheidsbevordering bij het KNMI. Het huidige kostprijsmodel van het KNMI is in 2013 ingevoerd. Voor de directe kosten maakt het KNMI gebruik van tijdschrijven (interne orders). Dit gaat echter niet altijd goed. Tevens is het stabiliseren van de overhead een belangrijk verbeterpunt voor het KNMI, waar ze reeds mee aan de slag is gegaan door het vooraf vaststellen van een vast overheadpercentage en maandelijks de dekkingsverschillen te analyseren.

Overige directe kosten worden verzameld op kostenplaatsen en via verdeelsleutels over de producten verdeeld. De overhead wordt aan producten toegerekend naar rato van de directe personele kosten per product. Voor het doorbelasten van de indirecte kosten hanteert het KNMI een verdeelsleutel naar de verschillende producten. Het document dat deze verdeelsleutel zou moeten beschrijven is met name een beschrijving van de opbouw van de tarieven van het KNMI, dat niet ingaat op de wijze van bekostiging of op de risicoverdeling. Het model maakt tevens geen onderscheid tussen basis- en maatwerk. De inschatting van de verdeling vindt plaats vooraf, bij zowel het basisdeel als het maatwerk. Hieruit volgt dat het kostprijsmodel niet afdoende inzichtelijk is.

De ADR heeft geconstateerd dat het kostprijsmodel van het KNMI foutgevoelig en onoverzichtelijk is, onder meer doordat het beheersingsmodel, dat onderdeel uitmaakt van het kostprijsmodel, in een omvangrijke Excelsheet wordt bijgehouden. De beveiliging is tevens niet toereikend en makkelijk te omzeilen.

Verder constateert de ADR dat bepaalde (subsidie)projecten met een niet kosten-dekkend tarief werken (door onder meer EU-voorschriften voor subsidies). Dit heeft als gevolg dat het KNMI voor verschillende opdrachtgevers, ten aanzien van subsidies, verschillende tarieven berekent en dat het verschil ten laste komt van het basisdeel van de financiering van het KNMI.

Het project 'Optimalisatie financiële functie' van het KNMI neemt ook het verbeteren en vereenvoudigen van het kostprijsmodel mee. Het bovenstaande leidt tot de zesde aanbeveling:

Aanbeveling 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.

Sturing op doelmatigheid van het KNMI vindt plaats op drie niveaus: het bestuursdepartement, de beleidsmatige opdrachtgevers en door de leiding van KNMI zelf. Volgens de eigenaar kan het KNMI niet gemakkelijk worden vergeleken met andere agentschappen voor wat betreft doelmatigheid. Eigenaarsondersteuning formuleert evenwel momenteel kwaliteitsindicatoren. Van de kant van de opdrachtgever wordt gesteld dat de opdracht vooral als 'goed uitgevoerd' (doelmatigheid in brede zin) wordt beschouwd, als er sprake is van tevredenheid bij opdrachtgever en publiek. Voor de opdrachtgevers is er een rol weggelegd om sturing op doelmatigheid invulling te geven door waar mogelijk output af te zetten tegen het opdrachtbudget. Doelmatigheid blijkt lastig door het KNMI lastig aan te tonen, daar er slechts beperkt doelmatigheidsindicatoren voorhanden zijn die doelmatigheidswinst inzichtelijk kunnen maken. Dit leidt tot de zevende aanbeveling die zowel aan de eigenaar(s)ondersteuning als aan het KNMI wordt gericht:

Aanbeveling 7

Ontwikkel als eigenaar in samenspraak met KNMI binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik.

Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen KNMI

Bevinding	Verantwoordelijk	2015/2016	2017	2018
<i>Governance</i> Vul het opdrachtgeverschap professioneler in en maak hierbij gebruik van de systematiek van vraagsturing.	Opdrachtgevers I&M			
Richt één (strategisch) opdrachtgeversberaad in voor zowel interne als externe opdrachtgevers.	Eigenaar			
<i>Financieel beheer</i> Formuleer de aanpassingen om te komen tot een gezond financieel beheer SMART en monitor deze afspraken in de voortgangsgesprekken met de eigenaar(sondersteuning).	KNMI + eigenaar			
Maak bij VJN 2016 de programmamiddelen aardobservatie in de begroting expliciet zichtbaar als agentschapbijdrage programma KNMI. Maak verder nadere afspraken met het Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën over de inzet van de middelen onder de post vooruitontvangen bijdrage aardobservatie.	KNMI + eigenaar			
Maak gebruik van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën als er sprake is van investeringen of herfinanciering in of van duurzame activa.	KNMI			
<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i> Stel een transparant kostprijsmodel op, dat rekening houdt met de diversiteit aan manieren van bekostiging van het KNMI met haar verschillende producten en opdrachtgevers.	KNMI + eigenaar			
Ontwikkel als eigenaar in samenspraak met KNMI binnen een jaar indicatoren die de doelmatigheidsontwikkeling van het KNMI inzichtelijk maken voor meerjarig gebruik.	KNMI + eigenaar			
 Zwaar  Middel  Licht				