No.W14.13.0237/IV 's-Gravenhage, 20 september 2013

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2013, no. 13.001546, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent de overheidszorg op het gebied van meteorologie en seismologie (Wet taken meteorologie en seismologie), met memorie van toelichting

Het wetsvoorstel voorziet in zorgplichten voor de Minister van Infrastructuur en Milieu op het gebied van meteorologie, seismologie en andere geofysische terreinen. De huidige Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (hierna: KNMI) wordt ingetrokken. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de wijziging van de systematiek, de voorgestelde delegatiebepalingen en de doorberekening van de kosten aan de openbare lichamen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Wijziging van de systematiek

In de huidige Wet op het KNMI zijn de publieke taken van het agentschap KNMI wettelijk verankerd. Het wetsvoorstel wijzigt deze systematiek en voorziet in zorgplichten voor de Minister van Infrastructuur en Milieu op het gebied van meteorologie, seismologie en andere geofysische terreinen. De toelichting vermeldt dat hetwenselijk 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.[[1]](#footnote-1) In de toelichting wordt benadrukt dat de publieke taken in eerste instantie hoofdzakelijk worden neergelegd bij en uitgevoerd door het KNMI.[[2]](#footnote-2) In dit kader heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu het voornemen om het KNMI exclusief aan te wijzen als verlener van luchtvaart meteorologische diensten net als nu het geval is.[[3]](#footnote-3) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

*a. Motivering wijziging systematiek*

De Afdeling merkt op dat het KNMI thans alle publieke taken uitvoert die worden genoemd in artikel 3 van het wetsvoorstel. De staatssecretaris benadrukt dat het KNMI excellente dienstverlening verzorgt aan het Rijk en andere overheidsorganisaties.[[4]](#footnote-4) Noch uit het wetsvoorstel, noch uit kamerstukken en noch uit andere bronnen blijkt dat de minister voornemens is om de publieke taken op het gebied van meteorologie onder te brengen bij een andere organisatie dan het KNMI. Gelet hierop wordt naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend gemotiveerd voor welk probleem het wetsvoorstel een oplossing biedt.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig te wijzigen.

*b. Zorgplicht minister*

Op grond van het wetsvoorstel heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu zorgplichten met betrekking tot de meteorologie en seismologie. De toelichting vermeldt dat de organisatie van de taken zo flexibel mogelijk wordt ingericht en dat de minister de vrijheid heeft om taken neer te leggen bij de meest geëigende organisatie. Met deze ruime formulering wordt de indruk gewekt dat de minister de publieke taken ook kan laten uitvoeren door organisaties buiten het ministerie (en de (rijks)overheid). Tegelijkertijd verwijst de toelichting naar artikel 44 van de Grondwet (de structuur van een ministerie), wat impliceert dat de minister zich voor de realisatie van de zorgplichten wendt tot een of meer onderdelen van zijn ministerie.[[5]](#footnote-5) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Indien het voorstel beoogt mogelijk te maken dat de minister in het kader van zijn zorgplicht taken kan laten uitvoeren door organisaties buiten het ministerie, adviseert de Afdeling om in de toelichting aandacht te schenken aan de vraag hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor en de kwaliteit van de uitvoering van de publieke taken in dat geval worden geborgd. In dat geval immers zal de ministeriële verantwoordelijkheid niet via artikel 44 Grondwet zijn geborgd. Indien daarentegen beoogd is om de betreffende publieke taken uitsluitend te laten uitvoeren door een of meer organisatieonderdelen van het ministerie, dan adviseert de Afdeling ter verduidelijking om de zorgplichten in het wetsvoorstel te vervangen door een expliciete taaktoedeling aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Met een zodanige taaktoedeling komt buiten twijfel te staan dat de publieke taken in een tot het ministerie behorend organisatieonderdeel en derhalve onder volledige verantwoordelijkheid van de minister zullen worden uitgevoerd. In alle gevallen dient in de toelichting in te worden gegaan op de toepasselijkheid van (Europese) mededingingsregels en aanbestedingsrichtlijnen.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig te wijzigen.

*c. Borgen kwaliteit dienstverlening*

De taken van het KNMI zijn onder meer gericht op de veiligheid van de Nederlandse samenleving, voor zover die worden bepaald door meteorologische omstandigheden. Bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is het belang onderkend van de koppeling bij het KNMI van de operationele taken met het onderzoek.[[6]](#footnote-6) De kwaliteit van de operationele dienstverlening van het KNMI wordt in sterke mate bepaald door de (synergetische) interactie met het hoogwaardig onderzoek van het instituut. Deze interactie bestaat uit een voortdurende toetsing van onderzoeksresultaten in de praktijk en vice versa, aldus de KNAW.

De uitvoering van de publieke taken wordt vastgelegd op ministerieel niveau. Dit geeft de minister de vrijheid om de taken neer te leggen bij een andere organisatie dan het KNMI.[[7]](#footnote-7) In de toelichting wordt geen aandacht geschonken aan de vraag hoe deze bevoegdheid zich verhoudt tot het borgen van de kwaliteit van de dienstverlening, gelet op het belang van een sterke verbinding tussen meteorologisch onderzoek en de operationele dienstverlening op dit gebied. Ook wordt niet ingegaan op de vraag of de Raad van toezicht bij het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening nog een bijzondere rol heeft indien taken worden neergelegd bij een andere organisatie dan het KNMI.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het vorenstaande aan te vullen.

*d.* *Implicaties KNMI*

Ingevolge het wetsvoorstel krijgt de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid om de publieke taken, die thans worden uitgevoerd door het KNMI, onder te brengen bij andere organisaties. De Afdeling merkt op dat de toelichting geen aandacht schenkt aan de implicaties voor het KNMI, nu niet vaststaat of het KNMI een activiteitenportefeuille behoudt die past bij de huidige structuur en de inrichting. Daar het KNMI een agentschap is van de rijksoverheid, zal de rijksoverheid zelf als direct financieel belanghebbende en als werkgever geconfronteerd worden met eventuele negatieve gevolgen. Voorts wordt in de toelichting geen aandacht geschonken aan de vraag of het KNMI nog in staat is de publieke taken adequaat uit te voeren indien een deel van de taken wordt ondergebracht bij andere organisaties. In het bijzonder nu de kwaliteit van de operationele dienstverlening van het KNMI in sterke mate wordt bepaald door de interactie met het hoogwaardig onderzoek van het instituut.[[8]](#footnote-8)

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te schenken aan de implicaties van het wetsvoorstel voor het KNMI.

2. Delegatiebepalingen

Het wetsvoorstel is een kaderwet, op grond waarvan diverse onderwerpen bij ministeriële regeling worden uitgewerkt. Uitgangspunt is dat delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.[[9]](#footnote-9)

Naar aanleiding van het wetsvoorstel maakt de Afdeling de volgende opmerkingen:

*a. Dienstverlening aan overheidsorganisaties buiten de rijksoverheid*

De toelichting vermeldt dat dienstverlening aan decentrale overheden en overheidsbedrijven in beginsel aan de markt wordt overgelaten. Op grond van het wetsvoorstel kan de Minister van Infrastructuur en Milieu desgevraagd decentrale overheden en overheidsbedrijven ondersteunen op het terrein van meteorologie bij de uitvoering van publieke taken.[[10]](#footnote-10) De toelichting noemt de volgende omstandigheden:[[11]](#footnote-11)

* Wanneer sprake is van incidentele doelgroep specifieke waarschuwingen voor gevaarlijk of maatschappij ontwrichtend weer;
* Wanneer sprake is van gerichte verzoeken van de in de veiligheidsrisico’s samenwerkende partners in verband met de openbare orde en veiligheid;
* Wanneer het KNMI als enige beschikt over de kennis en middelen die nodig zijn voor specifiek product/dienst;
* Wanneer de opdrachtgever uit de aard van zijn werkzaamheden geen gebruik kan maken van niet-ambtelijke opdrachtnemers.

Deze vier voorwaarden worden opgenomen in een ministeriële regeling.[[12]](#footnote-12) De Afdeling merkt op dat dat bovenstaande uitzonderingen de reikwijdte van de publieke taakuitoefening bepalen. Daar de belangrijkste elementen van een regeling op het niveau van de wet behoren te worden geregeld, is de Afdeling van oordeel dat delegatie aan de minister niet wenselijk is. Gelet hierop adviseert de Afdeling bovenstaande voorwaarden op grond waarvan dienstverlening door de minister aan decentrale overheid en overheidsbedrijven mogelijk is, op te nemen in het wetsvoorstel.

*b. Raad van toezicht*

Ingevolge artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld betreffende de samenstelling, taken, werkzaamheden van de raad van toezicht en de rechtspositie van zijn leden. De Afdeling merkt op dat de samenstelling, de benoeming en de taken van de raad van toezicht belangrijke elementen van de regeling betreffen, die niet in aanmerking komen voor delegatie aan de minister.[[13]](#footnote-13)

De Afdeling adviseert de desbetreffende onderwerpen in de wet zelf te regelen.

3. Integrale kosten BES

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de overheid zo min mogelijk in bestaande marktverhoudingen treedt en deze niet verstoort. Gelet daarop bepaalt artikel 6 van het wetsvoorstel dat de kosten in verband met de dienstverlening aan decentrale overheden integraal worden doorberekend overeenkomstig de Mededingingswet.[[14]](#footnote-14)

Er wordt in het wetsvoorstel een uitzondering gemaakt voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kosten worden niet integraal doorberekend aan de openbare lichamen. De toelichting vermeldt dat op dit moment geen ondersteuning wordt verleend aan de openbare lichamen in het kader van hun publieke taak.[[15]](#footnote-15) Mocht dit in de toekomst wijzigen, dan introduceert het wetsvoorstel een gunstiger regime voor de BES dan de decentrale overheden, genoemd in artikel 6, van het wetsvoorstel wat betreft de doorberekening van kosten voor meteorologische dienstverlening. Aan de BES worden de kosten in dat geval niet integraal doorberekend.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting niet blijkt waarom het wenselijk is op het punt van de kostendoorberekening een gunstiger regime voor de BES te introduceren.

De Afdeling adviseert de keuze om geen integrale kosten in rekening te brengen bij de BES, dragend te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.13.0237/IV

* In artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel de zinsnede “regels gesteld voor” vervangen door: regels gesteld over.
* In artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel de zinsnede “regels worden gesteld betreffende” vervangen door: regels worden gesteld over.
* In artikel 8, onderdeel P, van het wetsvoorstel “artikel 8.a.6” vervangen door: artikel 8a.6.
1. Paragraaf 2 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-1)
2. Toelichting bij artikel 3, eerste lid. [↑](#footnote-ref-2)
3. Toelichting bij artikel 8. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken 2012/13, 32 379, nr. 8, blz. 4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Paragraaf 2 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie KNAW advies positionering KNMI-onderzoeken kamerstukken 2012/13, 32379, nr. 8, blz. 3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Paragraaf 2 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-7)
8. Zie KNAW advies positionering KNMI-onderzoek. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zie aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artikel 3, eerste lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-10)
11. Toelichting, paragraaf 3.2. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artikel 3, tweede lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. [↑](#footnote-ref-13)
14. Het betreft bestuursorganen en overheidsbedrijven, voor zover deze niet tot het Rijk behoren, en de rechterlijke organisatie. [↑](#footnote-ref-14)
15. Toelichting bij artikel 2. [↑](#footnote-ref-15)