

Vergaderjaar 1996–1997

22 236

Decentralisatie

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 november 1996

Voor de uitvoering van een parlementaire **decentralisatietoets** hebben de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Verkeer en Waterstaat in een brief van 12 september 1996 verzocht om informatie over:

- mijn visie omtrent decentralisatie en de criteria die daarbij worden gehanteerd, op terreinen die het ministerie regardereren;
- decentralisatieprojecten die in de afgelopen drie jaren zijn afgerond, alsmede lopende en voorgenomen projecten;
- mijn visie omtrent verzelfstandigingen op de terreinen die het ministerie regardereren, zowel interne als externe verzelfstandigingen;
- verzelfstandigingsprojecten die in de afgelopen drie jaren zijn afgerond, alsmede lopende en voorgenomen projecten;
- de personele en financiële gevolgen van bovengenoemde operaties;
- de positie en toekomst van rijksinspecties en de taken die zij verrichten, voor zover deze zich op het terrein van het ministerie bewegen.

De beantwoording van deze vragen houdt op onderdelen verband met twee omstreeks dezelfde tijd ingekomen verzoeken. Allereerst verzocht het ministerie van Binnenlandse Zaken bij te dragen aan de aldaar in voorbereiding genomen notitie ten behoeve van uw Kamer over de ontwikkeling van kerndepartementen. Voorts werd een bijdrage gevraagd ten behoeve van een concept-«Kabinetsreactie positionering inspecties», waarom uw Kamer heeft verzocht. De ter zake onlangs geleverde bijdragen zijn, uiteraard voor zover van belang, in onderstaande beantwoording van uw vragen verwerkt.

Ik benader de thematiek die u in uw vragen aan de orde stelt primair vanuit *de taken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Overheveling van taken en middelen vormt immers onderdeel van een breder kader van herijking van taken en verantwoordelijkheden (inclusief taakuitvoering), zoals die naar aanleiding van de kerntakendiscussie heeft plaatsgevonden. Ik volg hierin de benadering van mijn collega van Binnenlandse Zaken die, in navolging van de commissie Sint, de volgende

vragen centraal stelt op basis waarvan tot herschikking van taken kan worden overgegaan:

- is sprake van een overheidstaak of kan deze worden afgestoten;
- zo niet, kan de overheidstaak worden geprivatiseerd in de vorm van uitbesteding;
- zo niet, kan een door de overheid zelf uit te voeren taak territoriaal gedecentraliseerd worden, niet alleen qua uitvoering, maar ook qua beleidsruimte;
- zo niet, hoe kan een door de rijksoverheid uit te voeren taak optimaal worden georganiseerd: is er reden om intern of extern te verzelfstandigen.

In deze rapportage wordt eerst kort geschetst waar het ministerie voor staat. Daarna wordt ingegaan op een aantal bestuurlijk-organisatorische aspecten, zowel binnen als buiten het ministerie, die bij de uitvoering van de (kern)taken van belang zijn. Vervolgens vindt u een schets van de herschikking van taken zoals die de afgelopen jaren op het terrein van Verkeer en Waterstaat haar beslag heeft gekregen. Daarbij komt, overeenkomstig uw vraagstelling, mijn visie op de door u aangesneden thema's aan de orde. De beantwoording van de meer feitelijke vragen over decentralisatie- en verzelfstandigingsprojecten treft u aan in de bijgevoegde bijlage 1, met daaraan gekoppeld personele en financiële aspecten van die projecten. Bijlage 2 bevat een schematisch overzicht.

HET MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Kernachtig verwoord betreft de *missie* van het ministerie drie invalshoeken van de zorg voor de woonbaarheid van ons land, te weten:

- de bescherming tegen water,
- de zorg voor voldoende en schoon water: integrale waterhuishouding, en
- de zorg voor veilige, veelzijdige en verantwoorde mobiliteit: over land, over water, door de lucht en door middel van telecommunicatie en post.

Verkeer en Waterstaat bevindt zich in een organisatie-ontwikkelingsproces. Aanleiding daartoe vormde niet alleen de politiek-maatschappelijke discussie over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst, maar ook de maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de specifieke kenmerken van Verkeer en Waterstaat als vakdepartement: een departement dat met de zojuist genoemde missie voor een aantal kerntaken staat, in velden van maatschappelijke actoren die zeer verschillend zijn georganiseerd, en met een zeer divers pakket aan beleidsinstrumenten; een departement dat steunt op drie pijlers te weten beleid, uitvoering en kennis. Centraal thema in de organisatie-ontwikkeling is: verdere vergroting van de *bestuurlijke effectiviteit* van het ministerie.

Voor het beleidsterrein van het ministerie is de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van groot belang. Dit geldt in het bijzonder voor een effectief en integraal verkeers- en vervoerbeleid. De economische en ruimtelijke ontwikkelingen, en in relatie daarmee de ontwikkelingen op het gebied van verkeer en vervoer, manifesteren zich zowel op lokaal, regionaal als op nationaal niveau. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en goede samenwerking vanuit de onderscheiden verantwoordelijkheden van alle betrokken overheden is noodzakelijk. Om deze verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken dienen zij te beschikken over voldoende bestuurskracht en financieel draagvlak.

HERSCHIKKING VAN TAKEN: EEN ALGEMEEN BEELD

Veel van de grote operaties op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat werden voorafgaand aan de in uw vraagstelling aangehouden referentieperiode voltooid. In de jaren tachtig was sprake van een hausse aan privatiseringen, ook bij Verkeer en Waterstaat. Zo werden in de periode 1980–1993 de PTT, het Loodswezen, het Staatsvisserijhavenbedrijf, de Dienst Informatieverwerking van Rijkswaterstaat, de Rijksluchtvaartschool en sommige taken van de Rijksdienst IJsselmeerpolders geprivatiseerd. Het einde van de rijksbrede privatiseringsgolf viel samen met onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, die onder meer de aanbeveling deed voorafgaand aan privatisering de randvoorwaarden goed te definiëren en deze vervolgens te bewaken.

Het begin van de jaren negentig werd ingeleid door een discussie over de kerntaken van de rijksoverheid. Begrippen als kerndepartement, scheiding van beleid en uitvoering, de (on)mogelijkheid van beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en het op afstand zetten van uitvoerende diensten namen daarbij een belangrijke plaats in. Een grote verzelfstandigingsoperatie op het terrein van Verkeer en Waterstaat uit die tijd was de instelling, met ingang van 1 januari 1993, van de Luchtverkeersbeveiligingsorganisatie. Naast externe verzelfstandiging, waarover de Algemene Rekenkamer zoals u weet ook kritische rapporten uitbracht, zette decentralisatie de trend. De decentralisatieinspanningen op het terrein van Verkeer en Waterstaat omvatten een aantal omvangrijke operaties. De operatie «Brokx-droog» resulteerde in een grootscheepse overdracht van het beheer van wegen, en van personeel naar gemeenten en provincies. Tevens zijn te noemen «Brokx-nat», «Brokx-OV» en het Convenant-VERDI waarover meer in het navolgende en in de bijgevoegde bijlage 1.

Midden negentiger jaren tekent zich binnen de rijksoverheid een verandering af in het denken over externe verzelfstandiging. De instelling van het zelfstandig bestuursorgaan Dienst voor het Wegverkeer, voorheen RDW, wordt in die periode een feit. De figuur van het agentschap doet zijn intrede. Inmiddels opereren het KNMI, sinds 1 januari 1995, en de Rijksdienst voor Radiocommunicatie (voorheen directie Operationele Zaken van de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post), sinds 1 januari 1996, als agentschap van Verkeer en Waterstaat.

PRIVATISERING EN VERZELFSTANDIGING

Privatisering

In het regeerakkoord worden versterking van de marktwerking en concurrentie als beleidsdoelen van het paarse kabinet genoemd. Het betreft hier overigens beleidsdoelen die, zoals u weet, op diverse onderdelen van mijn beleidsterrein, aansluiten bij internationale liberaliseringstendenzen.

U vindt dat bijvoorbeeld in het beleid ten aanzien van PTT en NS weerspiegeld.

Met betrekking tot privatisering stel ik voorop, dat ik er voorstander van ben dat uitvoering van taken die niet door de overheid dienen te worden uitgevoerd aan de markt worden overgelaten. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen afstoting van taken en uitbesteding van werkzaamheden.

Afstoting van taken kan plaatsvinden door een bepaalde taak zonder meer te beëindigen, of over te dragen aan de marktsector. Ik vind dat

taken die niet als typische overheidstaken zijn te beschouwen, moeten worden afgestoten: dit geldt in het bijzonder voor activiteiten die alleen ten behoeve van derden en in concurrentie met de markt worden verricht en die dus kunnen worden aangemerkt als commerciële activiteiten. Voor zover annex aan publieke taken ook taken voor de markt worden verricht volgt Verkeer en Waterstaat de door het kabinet vastgestelde «Beleidslijn werken voor organisaties binnen en buiten de overheid», die 21 maart jl. naar de Tweede Kamer is gestuurd. In het kader van het zogenaamde MDW-project (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) wordt thans in interdepartementaal verband onder meer een nadere uitwerking gegeven aan deze beleidslijn.

Bij *uitbesteding* blijft de overheid volledig verantwoordelijk voor de betrokken werkzaamheden. De uitvoering wordt echter overgelaten aan de marktsector. Vooral in de uitvoerende taken van Rijkswaterstaat wordt zeer veel werk uitbesteed. Van uitbesteding zal worden afgezien als het, voor het goed functioneren van het departement, noodzakelijk is de betrokken deskundigheid in eigen huis te houden.

Externe verzelfstandiging

Ter bevordering van het herstel van het primaat van de politiek heeft het kabinet vorig jaar, in samenspraak met uw Kamer, het beleid inzake externe verzelfstandiging aangescherpt.

Er werd een rijksbrede doorlichting van bestaande zelfstandige bestuursorganen geïnitieerd en er kwamen Aanwijzingen inzake de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen tot stand.

Die Aanwijzingen brengen een beperking aan in de gronden die tot instelling van zelfstandige bestuursorganen kunnen leiden. Voorts geven ze strikt aan hoe overheidstaken op afstand kunnen worden gezet en stellen daarbij uitdrukkelijk de publiekrechtelijke rechtsvorm voorop. Binnen Verkeer en Waterstaat is en wordt naar aanleiding van het vorenstaande het nodige ondernomen.

Allereerst werd ook intern de strategie aangescherpt. Externe verzelfstandiging is daarin gereserveerd voor:

- die gevallen, waarin behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming door deskundigen (zoals bijvoorbeeld bij de in voorbereiding genomen instelling van de Transportongevallenraad);
- die gevallen waarin het gaat om de uitvoering van strikt regelgebonden taken waarbij een politieke interventie in individuele gevallen ongewenst wordt geoordeeld. In dit geval geldt als additionele voorwaarde dat met externe verzelfstandiging ook andere voordelen kunnen worden bereikt.

Voorts wordt veel werk gemaakt van de doorlichting van bestaande zelfstandige bestuursorganen. De doelstelling van dit project is tweeledig: ten eerste het zicht bieden op de afweging in hoeverre aanpassingen inzake bestaande zelfstandige bestuursorganen aan de orde zijn, c.q. zouden moeten komen; ten tweede het ontwikkelen van een adequaat sturingsarrangement, ter effectuering van de ministeriële verantwoordelijkheid. De hiervoor genoemde Aanwijzingen vormen bij deze doorlichting een belangrijk kader, waarbinnen de gewenste sturings- en controle-instrumenten nader zullen worden uitgewerkt.

Waar ik aan hecht bij externe verzelfstandiging is een heldere regeling waarin eenduidig is vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop kan worden aangesproken. Aan dit punt is zeer veel aandacht besteed bij de instelling van de Dienst voor het Wegverkeer.

Agentschappen

Het agentschap werd, in navolging van constructies als zelfbeheer en contract-management, geïntroduceerd in het kader van verbetering van de bedrijfsvoering van de rijksoverheid. Een agentschap blijft onderdeel uitmaken van het departement; de ministeriële verantwoordelijkheid blijft ten volle gehandhaafd. De voordelen liggen met name op het financiële en organisatorische vlak. Gedoeld wordt op de mogelijkheid tot het reserveren voor apparaatsuitgaven, de centrale aansturing op hoofdlijnen en het hanteren van het kosten-batenstelsel. Daartegenover staan extra verantwoordelijkheden voor het agentschap in de vorm van evaluatie, en concrete afspraken over producten en budgettaire randvoorwaarden.

Het agentschap is te beschouwen als een beheersmatige constructie. Van belang acht ik het treffen van zodanige waarborgen dat er geen misverstanden kunnen ontstaan over de volledige gelding van de ministeriële verantwoordelijkheid. Mede tegen deze achtergrond werden bij het KNMI, dat zowel voor de overheid als ten behoeve van de markt taken verricht, voorzieningen getroffen in de sfeer van de administratieve organisatie die strekken tot voorkoming van kruissubsidiëring.

TERRITORIALE DECENTRALISATIE

Het proces van decentralisatie kreeg begin jaren negentig een krachtige impuls die, zo concludeerde de commissie Franssen, leidde tot een substantiële overdracht van taken en verantwoordelijkheden van het rijk naar andere overheden. Dit geldt ook voor Verkeer en Waterstaat, waarbij uitgangspunt is de taken en verantwoordelijkheden zo dicht mogelijk te leggen bij het bestuurlijk niveau waar problemen zich voordoen.

Op het terrein van de «natte» waterstaatstaken is een ingrijpende herverdeling van taken in gang gezet, gericht op decentralisatie en tegelijkertijd ook op integratie van het beheer van natte waterstaatstaken door het rijk (operatie «Brokx-nat»).

Het rijk zal uiteindelijk alleen het integraal beheer hebben over de wateren die een landelijke functie vervullen, de zogenaamde hoofdwateren. Het beheer van alle andere wateren zal uiteindelijk berusten bij de lagere overheden, in dit geval provincies en waterschappen. De vorming van waterschappen van voldoende omvang, om de in toemende mate complexe taken naar behoren te kunnen uitvoeren is in volle gang.

Ook op andere terreinen van het ministerie is een herverdeling van taken aan de orde. Te noemen zijn de operatie «Brokx-OV», waarin nieuwe verhoudingen worden gecreëerd met betrekking tot het stads- en streekvervoer en waarbij de financiële betrokkenheid van het rijk bij de exploitatie wordt teruggedrongen. Tevens is van belang de overdracht van waterkeringssubsidies, waaronder subsidies ten behoeve van versterking van rivierdijken. Met name bij het versterken van de rivierdijken en het onderhouden van de hoofdwaterkeringen blijken de kosten voor de verantwoordelijke overheden structureel te hoog, zodat deze alsnog op het rijk worden afgewenteld. Deze decentralisatie dient wellicht te worden heroverwogen.

De meest recente operaties bestaan uit overdracht van taken en bevoegdheden op het terrein van verkeer en vervoer. Het betreft ten eerste de decentralisatie van het regionaal verkeersveiligheidsbeleid. Ten tweede betreft het de decentralisatie van de bevoegdheden met betrekking tot het streekvervoer, de beslissingen over investering in kleine

infrastructuur en de rijksrol ten aanzien van de overige IVV-taken (Integraal Verkeer en Vervoer). Dit heeft nader vorm gekregen in het Convenant-VERDI (Verkeer en Vervoer; Regionaal, Decentraal, Integraal, Kamerstukken 1995–1996, 23 198 XII, nr. 7 en 24 400 XII, nr. 56) tussen Rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG).

Ik ben er van overtuigd dat we voor de oplossing van de complexe verkeers- en vervoerproblemen zoals die zich nu aan ons voordoen het beste resultaat kunnen bereiken door ze vanuit een integrale benadering in onderlinge samenhang aan te pakken. De inzet van provincies en gemeenten is daarbij onmisbaar, temeer daar een groot deel van de problematiek zich voordoet op het niveau waarop zij bevoegd zijn en het meest effectief kunnen handelen. Vertrekpunten bij de bestuurlijke verhoudingen op dit terrein zijn: een heldere toedeling van verantwoordelijkheden, verantwoordelijkheden daar neerleggen c.q. laten waar ze thuis horen, recht doen aan complexe samenhangen, zakelijke verhoudingen, geen vrijblijvendheid, afspraak is afspraak en uitvoeringsgerichtheid. Deze intenties liggen ook ten grondslag aan de in voorbereiding zijnde Planwet verkeer en vervoer. In dit wetsvoorstel is, zoveel mogelijk recht doend aan ieders autonome verantwoordelijkheden, een structuur ontwikkeld waarin zodanige voorwaarden zijn geschapen dat de plan- en beleidsontwikkeling alsmede de beleidsuitvoering in goed onderling overleg tot stand kan komen.

Na voltooiing van deze omvangrijke decentralisatieoperaties, met voor het terrein van mijn ministerie zeer ingrijpende gevolgen, benaderen we wat mij betreft de grenzen van de mogelijkheden tot territoriale decentralisatie.

Het rijk behoudt de verantwoordelijkheid voor de hoofdinfrastructuur, voor beslissingen over projecten van nationaal belang en voor het nationale verkeers- en vervoersbeleid. Deze verantwoordelijkheid is niet vatbaar voor decentralisatie. Sterker, het waarmaken van die verantwoordelijkheid, vraagt op kortere termijn juist een scherpere markering daarvan in de toepassing van instrumenten als de Tracéwet (planologische kernbeslissingen) en de nieuwe plansystematiek verkeer en vervoer (vaststelling en bewaking van nationale doelstellingen; de ontwerp-Planwet verkeer en vervoer voorziet, met het oog op de doorwerking van nationale beleidsdoelstellingen op decentraal niveau, in de mogelijkheid voor de rijksoverheid om waar nodig een bindende aanwijzing te geven).

Dit neemt niet weg dat ik voor het realiseren van die nationale doelstellingen hecht aan en aangewezen ben op goede samenwerking met de mede-overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Ook voor het realiseren van de beleidintensiveringen als neergelegd in de nota Samen Werken aan Bereikbaarheid is deze samenwerking van groot belang.

De aanpak op regionaal niveau, zoals die voor de Kaderwetgebieden is geregeld in de Kaderwet bestuur in verandering is van groot belang voor een effectief verkeers- en vervoerbeleid. Hierbij gaat het om bundeling van bovenlokale gemeentelijke taken en decentralisatie van rijkstaken, teneinde integrale planning en sturing op regionaal niveau mogelijk te maken.

Bij de mij voor ogen staande ontwikkeling met betrekking tot een effectief en samenhangend verkeers- en vervoerbeleid is versterking van het middenbestuur noodzakelijk. De versterking van de rol van de (stads)provincies vormt in dit verband een belangrijke aanzet. Het recente advies van de Commissie Andriessen inzake de vorming van een

stadsprovincie Rotterdam is inmiddels door het kabinet positief ontvangen.

INSPECTIES

Op het terrein van Verkeer en Waterstaat moet, ter voorkoming van misverstand, onderscheid gemaakt worden tussen toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers (hierna te noemen «nalevings-toezicht») en het bestuurlijke toezicht op de doorwerking van rijksbeleid in provinciaal en gemeentelijk beleid (hierna te noemen «doorwerkings-toezicht»).

Het «*nalevingstoezicht*» omvat zowel direct als indirect (bijvoorbeeld bij certificering) toezicht. Waar in beide varianten sprake is van in wet- en regelgeving verankerde bevoegdheden, voor de uitoefening waarvan de minister verantwoordelijk is, is decentralisatie van inspectiefuncties niet aan de orde.

De inspectiediensten die zich op mijn beleidsterrein bezig houden met «nalevingstoezicht» werden vorig jaar in het kader van het eerder genoemde organisatie-ontwikkelingsproces, doorgelicht met het oog op verbetering van functiescheiding en aansturing in de departementale organisatie. Deze doorlichting heeft geresulteerd in een aantal acties, die thans in uitvoering zijn. Die acties zijn er op gericht, waar dat nog niet het geval is, functiescheiding aan te brengen, door binnen de inspectie-organisaties zo goed mogelijk onderscheid te maken tussen uitvoering (vergunningverlening e.d.) en handhaving, alsmede door het uitnemen van beleids- en regelgevingstaken uit de inspectie-organisaties. Inspectiediensten blijven c.q. worden ten behoeve van de beleidsmatige aansturing rechtstreeks gepositioneerd onder een directeur-generaal, die daartoe beschikt over een eenduidige en herkenbare beleidscounterpart, verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en regelgeving en het op basis daarvan formuleren van uitvoerings- en handhavingsbeleid. Voorts wordt een departementsbreed inspectieberaad ingesteld, waarin alle inspecties en beleidscounterparts op directeursniveau vertegenwoordigd zijn, met als doel het versterken van de coördinatie en afstemming van beleid, regelgeving, uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid.

Voor de goede orde merk ik op, dat het «doorwerkingstoezicht» geen onderdeel uit maakte van deze doorlichting inzake «nalevingstoezicht».

Over het «*doorwerkingstoezicht*» nam het kabinet in 1992, in het kader van de Decentralisatie Impuls, het volgende standpunt in:

- Het rijkstoezicht op provincies en gemeenten is noodzakelijk, mede omdat dit toezicht vaak in directe samenhang staat met de eindverantwoordelijkheid die de minister voor het beleidsterrein ten overstaan van het parlement draagt.
- De aandacht van het rijk voor de uitvoering van rijksbeleid door de mede-overheden zal zich in het algemeen moeten beperken tot hoofdlijnen.

Ik zie thans geen reden het standpunt te verlaten dat bestuurlijk rijkstoezicht noodzakelijk is en niet kan worden gedecentraliseerd.

Wel kunnen naar mijn opvatting de ontwikkelingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en mede-overheden aanleiding vormen, de wijze waarop dit toezicht binnen het ministerie is belegd en wordt uitgeoefend nader te bezien. Ik doel hierbij met name op mogelijke consequenties van stadsprovincievorming en invoering van de Planwet verkeer en vervoer voor de omvang en aard van het bestuurlijk toezicht.

Vanzelfsprekend zal ik bij dit alles het eind dit jaar voorziene kabinetsstandpunt inzake de positionering van inspectiefuncties in de beschouwingen betrekken.

TER AFSLUITING

Zoals in de inleiding reeds vermeld, benader ik de thematiek die u in uw vragen aan de orde stelt primair vanuit *de taken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Ik gaf u aan op welke wijze de herschikking van taken op het terrein van het ministerie in de achterliggende jaren haar beslag kreeg. Ook ging ik in op actuele ontwikkelingen. Bezien vanuit een aantal belangrijke taken op mijn beleidsterrein formuleerde ik mijn visie kort samengevat als volgt.

Ter zake van *privatisering* betoonde ik mij voorstander van bevordering van marktwerking, met name door afstoting van als commercieel aan te merken taken die in concurrentie met de markt worden vervuld. Bij afwegingen inzake uitbesteding is, naast een kosten-batenanalyse, behoud van een voldoende mate van deskundigheid van vitaal belang.

Waar het *externe verzelfstandiging* betreft hecht ik met name aan het scherp definiëren van onderscheiden verantwoordelijkheden, ten behoeve van adequate sturing. Achterliggend doel vormt het ook door uw Kamer voorgestane herstel van het politieke primaat. Het in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen geoperationaliseerde kabinetsbeleid vormt voor mij uitgangspunt, zowel bij de instelling en vormgeving van nieuwe als bij de doorlichting van bestaande zelfstandige bestuursorganen.

Met betrekking tot *territoriale decentralisatie* zijn wat mij betreft voorshands de grenzen genaderd. De grote operaties zijn en worden afgerond en de vraag wat nu verder nog voor decentralisatie in aanmerking komt laat zich moeilijker beantwoorden. De facto betreft het hier de vraag, waarover ik overigens graag met uw Kamer van gedachten wissel, in hoeverre ter zake van samenhangende taken differentiatie in beleid en uitvoering door lagere overheden acceptabel is. Het vizier kan dus mijns inziens niet zonder meer of eenzijdig op decentralisatie gericht zijn.

Het gaat om (nieuwe) evenwichten tussen rijk, middenbestuur en gemeenten, ieder met een eigen verantwoordelijkheid op het eigen schaalniveau. Ik hecht groot belang aan verdere voortgang op het terrein van de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. Met name de ontwikkeling van een sterke (stads)provincie acht ik belangrijk.

Ik ben van mening dat het voor het realiseren van beleidsdoelstellingen uitermate belangrijk is dat er een heldere taakverdeling is tussen bestuurslagen. De verantwoordelijkheden van de onderscheiden overheden dienen scherp te worden gedefinieerd. Een voldoende mate van bestuurskracht en draagvlak (ook financieel) zijn vereist voor het waarmaken van die verantwoordelijkheden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

HERSCHIKKING VAN TAKEN

De bijlage bevat een rapportage over de in de periode 1994–1996 gerealiseerde, lopende en voorgenomen herschikking van taken op het terrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Allereerst wordt een overzicht gegeven van projecten die zijn afgerond in de afgelopen drie jaar, waarbij een onderverdeling is gemaakt tussen externe en interne verzelfstandigingsprojecten en decentralisatieprojecten. Deze onderverdeling is ook gemaakt in het daaropvolgende overzicht van lopende en voorgenomen projecten.

Sinds het begin van de jaren tachtig zijn, zoals hiervoor vermeld, bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat een aantal omvangrijke operaties uitgevoerd. De omvang van het ministerie is sinds die tijd zeer aanzienlijk teruggebracht. In 1992 bestond het ministerie uit circa 15 500 fte. Per 1 juli 1996 is dit aantal verder teruggelopen tot circa 12 600 fte.

1 GEREALISEERDE HERSCHIKKING VAN TAKEN 1994–1996**1.1 Verzelfstandigingen**

Materieel: de NV Nederlandse Spoorwegen

De NV Nederlandse Spoorwegen is al jaren een zelfstandige onderneming. In formele zin is derhalve geen sprake van verzelfstandiging. In materiële zin vindt echter wel een herschikking van taken en verantwoordelijkheden plaats. Op 29 juni 1995 is de Overeenkomst op hoofdlijnen met de NV Nederlandse Spoorwegen afgesloten over de «verzelfstandiging» van de NS en de nieuwe relatie tot de rijksoverheid. Het uitgangspunt van de Overeenkomst is dat de NS primair een commercieel bedrijf is op het terrein van reizigers- en goederenvervoer, en op daaraan gerelateerde terreinen, zoals stations en vastgoed. De overheid is beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor de railinfrastructuur, analoog aan de verantwoordelijkheid voor wegen en vaarwegen. NS Reizigers en NS Cargo zijn gebruikers van deze infrastructuur, waarvan ook andere vervoerders gebruik kunnen gaan maken op door de overheid vast te stellen voorwaarden.

Deze «verzelfstandiging» van NS als vervoersonderneming wordt op termijn mogelijk gevolgd door privatisering en moet leiden tot versterking van de marktwerking en concurrentie in het openbaar vervoer. Daarnaast is ter versterking van de marktwerking in de overeenkomst afgesproken dat de gedwongen winkelnering, die zich binnen NS met name voordeed bij het onderhoud van de infrastructuur in 2000, afgebouwd moet zijn.

Het effect van de «verzelfstandiging» op de personele bezetting zal in het algemeen beperkt zijn.

De grotere verantwoordelijkheid van de overheid voor de railinfrastructuur kan tot enige uitbreiding leiden. De budgettaire effecten kunnen samengevat worden met «de kost gaat voor de baat uit». Tot 2000 zijn de kosten voor de overheid iets hoger dan in een situatie zonder verzelfstandiging. Vanaf 2000 zijn duidelijke besparingen te verwachten.

Externe verzelfstandigingen:

Dienst voor het Wegverkeer

Per 1 juli 1996 is de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) verzelfstandigd tot zelfstandig bestuursorgaan. De RDW blijft ook na de verzelfstandiging als overheidsorgaan de haar opgedragen wettelijke

taken uitvoeren. De formatie van de verzelfstandigde Dienst omvatte per 1 juli 1996 1003 fte (76,5 Mf). Verkeer en Waterstaat leverde in 1996 een eenmalige bijdrage van 20 Mf in de vorm van eigen vermogen, en voorts dekt de Dienst de kosten door tarieven in rekening te brengen overeenkomstig het voor het ministerie geldende tarievenbeleid.

Rijksdienst IJsselmeerpolders

De afbouw van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders zal per 1 januari 1997 zijn voltooid. Als gevolg van de beëindiging van projecttaken van de voormalige Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders (R.I.J.P.) zijn deze taken afgestoten, geprivatiseerd, verzelfstandigd of overgedragen aan andere overheidsorganen. Binnen de referentieperiode vond 1 verzelfstandiging plaats, te weten de overdracht van de ontwikkelings- en beheerstaak voor het spuiten kunstmestvrije landbouw- bedrijf NZ 27 aan de stichting die als eigenaar fungeert van de B.V. tot exploitatie van het bedrijf.

1.2 Interne verzelfstandigingen

Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut

Het KNMI is sinds 1 januari 1995 een agentschap van Verkeer en Waterstaat en verricht zowel taken voor de overheid als ten behoeve van de markt.

De overheidstaken worden betaald uit de bijdrage die het agentschap ingevolge hoofdstuk XII van de begroting uit de schatkist ontvangt. De omvang van het KNMI per 1 januari 1995 bedroeg 509 fte. De bijdrage die het ministerie jaarlijks verstrekt voor het «publieke takenpakket» van het KNMI bedroeg per die datum 52 Mf.

Voor de overige dienstverlening brengt het KNMI, overeenkomstig het tarievenbeleid van Verkeer en Waterstaat, ten minste kostendekkende tarieven in rekening. Er is een voorziening getroffen om kruissubsidiëring tegen te gaan. Dit jaar is een aanvang gemaakt met de voorbereiding van een evaluatie van het agentschap.

Rijksdienst voor de Radiocommunicatie

De Directie Operationele Zaken van de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post functioneert met ingang van 1 januari 1996 als agentschap Rijksdienst voor de Radiocommunicatie (RDR). Ingevolge het daartoe opgestelde statuut zal het agentschap in 1998 worden geëvalueerd.

De begroting van de RDR was per 1 januari 1996 gebaseerd op een formatie van 320 fte (23,3 Mf). De kosten voor overhead en huisvesting worden gedekt uit eigen exploitatie. De kosten, die door de RDR worden gemaakt, worden integraal doorberekend.

1.3 Territoriale decentralisatie

Regionaal verkeersveiligheidsbeleid

In januari 1994 is het regionaal verkeersveiligheidsbeleid gedecentraliseerd. De decentralisatie is vastgelegd in het «Akkoord decentralisatie van het regionale verkeersveiligheidsbeleid», dat afspraken bevat die gemaakt zijn tussen het rijk, het IPO en de VNG. Met dit akkoord dragen de provincies de primaire verantwoordelijkheid voor de beleidscoördinatie binnen de provinciegrenzen, voor het periodiek bestuurlijk overleg in de regio en het functioneren van de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV) met het daaraan toegevoegde secretariaten.

Naar het provinciefonds is overgeheveld een bedrag van 4,25 Mf per

jaar voor het functioneren van de ROV's, de beleidscoördinatie en de gemeentelijke advisering. Er is een doeluitkering voor de provincies van 16,5 Mf per jaar tot en met 2000 als bijdrage in de kosten van de uitvoering van het regionale verkeersveiligheidsbeleid.

Decentralisatie naar Kaderwetgebieden

Voor de Kaderwetgebieden regelt de Kaderwet bestuur in verandering, die in juli 1994 in werking is getreden, de bestuurlijke en inhoudelijke afstemming. Voor het terrein van verkeer en vervoer stellen de Kaderwet-regio's daartoe een Regionaal verkeers- en vervoerplan (RVVP) op. Bij inwerkingtreding van de Kaderwet zijn de volgende taken gedecentraliseerd:

Decentralisatie openbaar vervoer Kaderwetgebieden

De bevoegdheden voor interlokaal openbaar vervoer zijn gedecentraliseerd. Het betreft bevoegdheden tot vergunningverlening, dienstregeling en subsidieverlening voor de tekorten in de exploitatie. Teneinde op regionaal niveau de noodzakelijke samenhang en afstemming te bewerkstelligen zijn de bevoegdheden voor lokaal openbaar vervoer overgedragen van de gemeenten naar de Kaderwetgebieden.

Gebundelde doeluitkering Kaderwetgebieden

In deze uitkering is een scala aan projectgebonden regelingen gecombineerd tot een specifieke uitkering voor kleine infrastructuur. De uitkering is bestemd voor uitvoering van de door betrokken organen opgestelde verkeers- en vervoerplannen en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's.

Overdracht waterkeringssubsidies

De subsidieregeling versterking rivierdijken, de onderhoudsbijdrage-regeling hoofdwaterkeringen en de bijdrage muskusrattenbestrijding zijn per 1 januari 1994 overgedragen aan de provincies. Met deze overdrachten is een bedrag gemoeid van 90 Mf per jaar, een bedrag dat in 10 jaar tijd zal oplopen tot circa 130 Mf. Met de uitvoering van de waterkeringssubsidies waren circa 6 fte gemoeid. De provincies zijn hiervoor eenmalig in financiële zin gecompenseerd.

De decentralisatie van versterking van de rivierdijken is geslaagd, maar de financiële aspecten van rivierdijkversterkingen zijn niet geheel inzichtelijk en worden alsnog op het rijk afgewenteld.

Regionaal Integraal Waterbeheer

Per 1 januari 1994 is de zgn. REGIWA-regeling (Regionaal Integraal Waterbeheer) gedecentraliseerd naar de provincies. Alleen voor het jaar 1994 is het REGIWA-budget naar het provinciefonds gegaan. De REGIWA-regeling is per 1 januari 1995 beëindigd.

Het REGIWA-budget bestond uit gelden van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het bedroeg voor 1994: 26,2 Mf, waarvan vanuit de V&W begroting 15,9 Mf afkomstig was.

2 LOPENDE EN VOorgenomen HERSCHIKKING VAN TAKEN

2.1 Externe verzelfstandigingen

Directie Toezicht Netwerken en Diensten

Voor de verzelfstandiging van de Directie Toezicht Netwerken en Diensten (TND) tot ZBO is een wetsontwerp naar de Raad van State verzonden voor advies. Het wetsvoorstel strekt ter uitvoering van de motie Van Zuijlen. De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht. Binnen afzienbare tijd zal de Tweede Kamer het wetsontwerp tegemoet kunnen zien.

Het uitgangspunt is kostendekkende financiering. De totale betrokken formatie zal naar verwachting circa 46 fte bedragen.

Transportongevallenraad

Een wettelijke regeling is aanhangig gemaakt die strekt tot instelling van de Transportongevallenraad (TOR). De Transportongevallenraad zal conform het ontwerp-wetsvoorstel bestaan uit vier kamers, te weten voor verkeer en vervoer over de weg, zee- en binnenvaart, luchtvaart en spoorwegen. De Raad zal in de plaats treden van de Raad voor de Luchtvaart, de Raad voor de Scheepvaart, de Spoorwegongevallenraad en de Commissie Binnenvaartrampenwet. Tevens zal hij ongevalsonderzoek gaan doen op het terrein van het wegverkeer. De wettelijke regeling zal aan deze Transportongevallenraad een ZBO status verlenen. Naar nu verwacht wordt, zullen de procedures eind 1997 doorlopen zijn.

Met betrekking tot de personele en financiële consequenties wordt de Kamer nader geïnformeerd bij gelegenheid van het wetsvoorstel tot instelling van de Raad.

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen

Besloten is om de regeling van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) te wijzigen conform de Aanwijzingen voor zelfstandige bestuursorganen. Dit betekent in het bijzonder dat het bureau van een privaatrechtelijke stichting zal worden omgevormd tot een publiekrechtelijke rechtspersoon. Tevens zullen aan het bureau ter zake van een aantal wegenverkeersrechtelijke taken die het nu reeds materieel uitvoert, formele bevoegdheden worden toegekend die momenteel nog aan de minister van Verkeer en Waterstaat toekomen. Met deze wijzigingen kunnen op termijn aan het bureau ook bevoegdheden tot het afgeven van vaardigheidsbewijzen worden toegekend, die in andere verkeers- en vervoerswetten dan de wegenverkeerswetgeving zijn geregeld.

Het is de bedoeling de taken van het (vernieuwde) CBR geleidelijk uit te bouwen. Het streven is erop gericht in 1998 in ieder geval de omvorming van de status van het CBR en de noodzakelijke aanpassingen van de wegenverkeerswetgeving gerealiseerd te krijgen. Er wordt vanuit gegaan dat het totale project in 2000 kan worden afgerond.

2.2 Territoriale decentralisatie

Decentralisatie beheer natte waterstaatswerken («Brokx-nat»)

In het begin van de jaren negentig is een start gemaakt met de overdracht van het eigendom, beheer en onderhoud van een groot aantal waterstaatswerken. Het betreft een totaal van 312 overdrachten. Per 1 januari 1997 zal 70% van de over te dragen werken ook daadwerkelijk zijn overgedragen. Jaarlijks wordt over de voortgang gerapporteerd in de

«Voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden». De verwachting is dat, uitgezonderd de Brabants-Limburgse kanalen, de onderhandelingen over de overdracht voor de nog resterende werken in de periode 1996–2000 met succes kunnen worden afgerond.

Met het totaal van deze overdrachten zijn globaal 500 fte gemoeid. De over te hevelen vergoeding voor beheer en onderhoud inclusief personeel wordt geschat op circa 75 Mf per jaar. Daarboven is er een gewinningsbijdrage van in totaal 66 Mf.

Het Convenant-VERDI (Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal en Integraal)

In het Convenant-VERDI zijn tussen het Rijk, VNG en IPO afspraken gemaakt omtrent een samenhangende planning en uitvoering van het verkeers- en vervoerbeleid op basis van een planstructuur en decentralisatie van taken en bevoegdheden voor de niet-Kaderwetgebieden.

De planstructuur krijgt een wettelijke basis in het wetsontwerp Planwet verkeer en vervoer.

Decentralisatie van het streekvervoer

In het Convenant-VERDI is vastgelegd dat de bevoegdheden van het rijk ten aanzien van het interlokaal openbaar vervoer (het streekvervoer) buiten de Kaderwetgebieden overgedragen worden aan de provincies. Om deze decentralisatie gestalte te geven is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet personenvervoer begin juli ter behandeling aangeboden aan de Tweede Kamer. Tevens is een wijziging van het Besluit personenvervoer in voorbereiding. Deze wijziging is ter advisering aangeboden aan de Raad van State.

De voorgenomen inwerkingtreding van het nieuwe systeem op grond van de gewijzigde wet en het gewijzigde besluit wordt naar verwachting 1 januari 1998.

Gebundelde doeluitkering niet-Kaderwetgebieden

De gelden voor infrastructuurprojecten kleiner dan 25 Mf zijn via de gebundelde doeluitkering per 1 januari 1996 toegedeeld aan de provincie. Provincies stellen, samen met de inliggende gemeenten een projectenlijst op ten behoeve van de besteding van de gelden. Vanaf 1 januari 1998 zullen deze gelden, indien de Tweede Kamer daarmee instemt, worden overgeheveld naar het gemeente- en provinciefonds.

Ter uitvoering van het Convenant-VERDI door de decentrale overheden zijn, zo is gebleken uit extern onderzoek, 150 fte noodzakelijk, inclusief een opslag voor overhead van f 51 000 per fte.

Maximaal 60 fte worden vervuld door overdracht van personeel van V&W.

Deelname Havenschappen Vlissingen en Terneuzen

Enige jaren terug is besloten dat het Rijk zijn deelname aan de gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de havenschappen Vlissingen en Terneuzen zal beëindigen. De havenschappen zullen worden opgeheven, waarna één nieuw havenschap voor beide havengebieden samen in het leven zal worden geroepen, waarin uitsluitend de provincie Zeeland en een aantal gemeenten zullen deelnemen. Als bijdrage in de toekomstige exploitatietekorten heeft Verkeer en Waterstaat 75 Mf gereserveerd. Eind 1994 is een beginselovereenkomst gesloten tussen het Rijk en de Zeeuwse betrokkenen. Naar verwachting zal eind 1996 de

definitieve overeenkomst worden ondertekend. Alsdan zal de genoemde bijdrage ook daadwerkelijk beschikbaar komen.

Decentralisatie van het regionaal spoorvervoer

Vanaf 1993 is de mogelijkheid van decentralisatie van het regionaal spoorvervoer aan de orde geweest in besprekingen met de Tweede Kamer, onder andere in het kader van de discussies over de contractsector, de bestuurlijke vernieuwing en de decentralisatie van het inter-lokaal openbaar vervoer. In dit kader is gesproken over het decentraliseren van de opdrachtgeversrol en de middelen voor te contracteren regionale treindiensten aan provincies en kaderwetgebieden. Eind 1995 heeft hierover overleg plaatsgevonden met onder andere de spoorvervoerders, de taakorganisaties, regionale overheden, regionale vervoerders, reizigersorganisaties, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties. Momenteel worden de mogelijkheden verkend om één of meer experimenten te houden. Concreet wordt gedacht aan het overdragen van middelen die gemoeid zijn met het inkopen van de desbetreffende onrendabele treindiensten aan één of enkele provincies. Een drietal provincies heeft interesse in dit experiment getoond.

SCHEMATISCH OVERZICHT

		gerealiseerd (1994–1996)	lopend en voorgenomen
	materieel	Nederlandse Spoorwegen ¹	
		Dienst voor het Wegverkeer	Directie Toezicht Netwerken en Diensten
verzelfstandiging	extern	Rijksdienst IJsselmeerpolders (gedeeltelijk) ²	Transportongevallenraad
			Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
	intern		KNMI
		Rijksdienst voor de Radio-communicatie	
territoriale decentralisatie		Regionaal verkeersveiligheidsbeleid	Decentralisatie beheer natte waterstaatswerken («Brokxnat»)
		Decentralisatie openbaar vervoer Kaderwetgebieden	Decentralisatie streekvervoer
		Gebundelde doeluitkering Kaderwetgebieden	Gebundelde doeluitkering niet-Kaderwetgebieden ³
		Overdracht waterkerings-subsidies	Deelname Havenschappen Vlissingen en Terneuzen
		Regionaal Integraal Waterbeheer	Decentralisatie regionaal spoorvervoer

¹ Voor een toelichting op de specifieke wijze waarop de materiële «verzelfstandiging» van de NS vorm gekregen heeft, wordt verwezen naar bijlage 1.

² Het betreft de overdracht van de ontwikkelings- en beheerstaak voor het spuit- en kunstmestvrije landbouwbedrijf NZ 27.

³ De GDU is sinds 1 januari 1996 een doeluitkering, toegedeeld aan de provincies. Voornemen is om de gelden per 1 januari 1998 over te hevelen naar het gemeente- en provinciefonds.