

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 XII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 1997

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 november 1996

Naar aanleiding van de – uit het regeerakkoord voortvloeiende – bezuinigingen op de subsidies van de particuliere verkeersveiligheidsorganisaties vanaf 1996 is tijdens de begrotingsbehandeling van hoofdstuk XII in november 1995 het amendement Hofstra ingediend. Dit amendement spreekt over de mogelijkheid na overleg met de organisaties de bezuinigingen voor 1996 grotendeels ongedaan te maken. Ook wordt aangegeven dat, in het kader van de begroting 1997, getracht moet worden via overleg met de organisaties tot structurele oplossingen te komen om de bezuinigingen te verwerken.

Met deze brief informeer ik u over de ontwikkelingen tot nu toe. Om tot een zo zorgvuldig mogelijke oordeelsvorming te komen is het echter van belang dat u een zo breed mogelijk beeld krijgt van het overleg met de organisaties over een langere periode dan vanaf het moment van het indienen van het amendement.

Een en ander acht ik noodzakelijk gezien de voorlopige uitkomsten van het overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 21 oktober 1996. Daarbij is aangegeven dat zowel de bezuinigingen op de subsidies van de verkeersveiligheidsorganisaties als het streven naar fusie tussen die organisaties geen breed draagvlak heeft. De Kamer is van mening dat beide beleidslijnen de verkeersveiligheid niet ten goede komen. Het feitelijke debat hierover werd echter tot de begrotingsbehandeling eind november 1996 uitgesteld.

Bovengenoemde conclusie van de Kamer gaat mij te ver. Zij gaat voorbij aan alle zorgvuldige pogingen die zowel mijn voorganger, als ik in het werk hebben gesteld om tot een nieuwe heldere en zakelijke relatie met de organisaties te komen en aan de stappen die ik nog steeds onderneem. Overigens in overleg met de organisaties.

De discussie over de relatie met de maatschappelijke organisaties is begonnen met de verzakelijking van het subsidiebeleid zoals dat vanaf

begin jaren '90, mede in opdracht van de Kamer, is ingezet. Het streven naar een zo groot mogelijk rendement van de in te zetten gelden betekende dat subsidies objectief en kritisch bekeken moesten worden. Ook die voor de verkeersveiligheidsorganisaties; Veilig Verkeer Nederland, de Voetgangersvereniging, Kinderen Voorrang en de ENFB¹. Om hier vorm aan te geven is in 1994 gekozen voor een experimentele aanpak van «outputfinanciering» als nieuwe bekostigingssystematiek voor deze organisaties. Onderzoek van twee onafhankelijke organisaties, de Vereniging voor Organisaties in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector (VOG-Advies) en het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO) wees echter in 1995 uit dat een nieuwe financiële relatie niet door outputfinanciering gerealiseerd kon worden. De Kamer is daarover ingelicht. Voornaamste oorzaken waren de werkzaamheden van de organisaties en de – technische – eisen die aan outputfinanciering gesteld moeten worden. Het genoemde onderzoek wees daarnaast uit dat het schortte aan een heldere functionele relatie tussen de organisaties en V&W. Ik heb in het Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid (MPV) aangegeven dat, tegengesteld aan wat de huidige praktijk is, het werk van de organisaties met name op regionaal en lokaal niveau zou moeten plaatsvinden. Enerzijds omdat een beweging van onderop eerder tot betrokkenheid en tot de noodzakelijke draagvlakversterking leidt. Anderzijds omdat in de huidige maatschappelijke en bestuurlijke omgeving simpelweg steeds meer nadruk komt te liggen op de burger en mede-overheden. De sturende werking van de (rijks-)overheid neemt af. De rol die ik in dit verband voor de organisaties zie weggelegd laat zich vertalen in een drietal – ook in het MPV genoemde – functies:

- a. de service-functie, gericht op het oplossen van door burgers aangedragen problemen;
- b. de mobilisatie-functie, gericht op het stimuleren van burgers om het bestuur aan te spreken op het verkeersveiligheidsbeleid en burgers te motiveren om zelf offers te brengen voor verkeersveiligheid;
- c. de signalerings-functie, gericht op het vergroten van de aandacht van de overheid voor de verkeersveiligheid.

In oktober 1995 trok ik de conclusie dat bij het zoeken naar een nieuwe verzakelijkte relatie tussen de organisaties en V&W:

- outputfinanciering als bekostigingssystematiek niet kon worden ingevoerd en dat
- daarenboven de organisaties slechts gebrekkig die activiteiten uitvoerden waar V&W behoefte aan heeft.

Het streven naar een zakelijker subsidiesystematiek bleef echter actueel. Ik heb de organisaties uitgenodigd het overleg over de toekomstige taken en financiën voort te zetten. Doel van dit overleg was – en is nog steeds – te komen tot een situatie waarin V&W – ook ingegeven door de decentralisatie – alleen die activiteiten subsidieert die vanuit de rijkstaken voor verkeersveiligheid (en dus binnen de functies vallend) gewenst worden geacht. Bovendien is het de bedoeling dat een en ander zo efficiënt en effectief mogelijk – bijvoorbeeld via fusie of het subsidiëren van minder organisaties – wordt georganiseerd. Omdat dit laatste impliceert dat de uitvoering van de functies en de wijze van organisatie sterk met elkaar samenhangen heb ik Twijnstra Gudde in 1995 een onafhankelijk onderzoek laten verrichten naar de mogelijke vorm, omvang en kosten van een optimaal werkende verkeersveiligheidsorganisatie. Twijnstra Gudde concludeert o.a. dat een verkeersveiligheidsorganisatie «nieuwe stijl» niet meer dan 7 miljoen gulden hoeft te kosten, terwijl de organisaties momenteel – naast projectsubsidies – structureel bijna 9,5 miljoen gulden aan subsidie ontvangen.

¹ Voor de SWOV geldt dat evenzeer. Echter rol, positie en financiën worden in het kader van de herijking van de kennisinfrastructuur besproken. Dit is een geheel andere discussie.

In de zelfde tijd dat ik de organisaties voor verder overleg over de verzakelijkte relatie uitnodigde, diende de Kamer tijdens de begrotingsbehandeling in november 1995 het eerder genoemde amendement Hofstra in. Dit naar aanleiding van mijn besluit in mei 1995 onder andere Veilig Verkeer Nederland en de Voetgangersvereniging te korten op de subsidie als gevolg van de bezuinigingstaakstelling van het kabinet op het gebied van subsidies. In het amendement drong de Kamer aan op overleg over structurele oplossingen om de organisaties de bezuinigingen te kunnen laten verwerken. Ik heb eind 1995 de particuliere organisaties duidelijk gemaakt dat er – in de geest van het amendement – overleg nodig was. Dit overleg heeft in februari 1996 plaatsgevonden en opgeleverd dat is besloten om 1996 als overgangsjaar te zien waarin – ook al in de geest van het amendement – gewerkt wordt aan structurele oplossingen voor 1997 en later om de voorgenomen bezuinigingen vanaf dit jaar te verwerken. Dit onderdeel van het amendement sluit naadloos aan op de invulling van een nieuwe verzakelijkte relatie waar ik de organisaties in oktober 1995 op heb aangesproken. Daarover is vanaf februari 1996, zowel afzonderlijk als gezamenlijk, overleg met de besturen en directies van de organisaties gestart.

Tijdens het overleg met de organisaties heb ik gemeld dat het onderzoeksrapport van Twijnstra Gudde duidelijk maakt dat – gegeven de drie functies – een efficiënt werkende kernachtige organisatie de functies uit kan voeren voor een aanzienlijk minder hoog bedrag dan de huidige organisaties nu aan subsidie ontvangen (zie boven). Tevens heb ik aangegeven dat dat voor mij betekent dat een andere wijze van organisatie van de drie functies denkbaar (anders dan fusie) is maar dat het financiële kader, ook gegeven het politieke klimaat, uitgangspunt is.

Tot voor kort leverde dit overleg met de organisaties niet op waar het voor bedoeld was: overeenstemming over activiteiten, organisatie en financiën van de «nieuwe organisatie». Daarmee werd ook nog niet gerealiseerd waar in het kader van het amendement om werd gevraagd: namelijk een structurele oplossing voor de kortingen vanaf 1997. Het bleek voor het merendeel van de huidige gesubsidieerde organisaties een zware opgave zich van de bestaande situatie los te maken. Daar ik evenwel nog steeds gebonden was aan de bezuinigingstaakstelling van het Kabinet op het gebied van subsidies en voor juli moest reageren op de bezwaarschriften van de organisaties heb ik de bezuinigingen vanaf 1997 onverkort doorgevoerd. Bovendien was het ook uit zorgvuldigheids-overwegingen noodzakelijk de organisaties tijdig te informeren.

Stand van zaken

De laatste ontwikkelingen leken meer ruimte voor optimisme te geven. Een op 8 oktober 1996 gehouden overleg tussen de organisaties resulteerde in een voorstel om in een federatieve structuur sterk samen te gaan werken. Dit zou zowel effectiviteits-winst in termen van het bereiken van verkeersveiligheidsdoelen door bundeling van krachten als efficiëncy-winst in termen van besparen op overhead op kunnen leveren. Het voorstel voorziet erin dat ik alleen de federatie op basis van programma-afspraken betaal en met de verschillende verenigingen en een stichting (namelijk Kinderen Voorrang) noch een financiële noch een inhoudelijke relatie meer zou hebben. Zij gaan zich weer richten op datgene waar ze ooit voor zijn opgericht; belangenbehartiging van leden.

Onlangs is mijn optimisme weer enigszins getemperd. De ENFB heeft, als enige van de betrokken organisaties, besloten niet aan het federatiemodel mee te willen werken. Het is het goed recht van de ENFB te besluiten zoals zij heeft gedaan. Zij moet dan echter niet verwachten dat zij, conform haar brief aan de Kamer van 21 oktober 1996, zich enerzijds

terug kan trekken uit het overleg over het federatie-model en anderzijds zonder meer haar subsidie kan behouden. Het standpunt van de ENFB impliceert dat ik straks twee organisaties moet gaan betalen; de federatie en de ENFB. Dat verstaat zich natuurlijk niet met mijn streven naar een efficiënter en effectiever werkende organisatie van het gehele veld.

Conclusies

Uit het voortgaande mag blijken dat ik – in continu en intensief overleg met de organisaties – uiterst zorgvuldig zoek naar een evenwicht tussen het belang van een zakelijke relatie enerzijds en het belang van verkeersveiligheid anderzijds. Dit is, zoals u duidelijk is geworden, een zeer moeizaam en tijdrovend proces dat pas nu – eindelijk – resultaten lijkt op te leveren, maar even zo snel weer kan stagneren.

Ik benadruk daarom dat ik de steun van de Kamer nodig heb.

Die steun betekent voor mij dat ik de Kamer met nadruk vraag rekening te houden met de weliswaar positieve maar precare staat van het huidige overleg en de doelen die ik hiermee wil behalen; een effectieve en efficiënt werkende organisatie op het gebied van verkeersveiligheid. Het zou naar mijn mening een verkeerd signaal zijn naar de organisaties als zij, op het moment dat zij, al dan niet – in hun ogen – «noodgedwongen», tot aanpassing van hun onderlinge werkrelatie en de traditionele subsidierelatie bereid lijken, via de Kamer in hun oude rechten worden bevestigd, respectievelijk hersteld. De Kamer moet begrijpen dat ik – in dat geval – onmogelijk een op effectiviteits- en efficiëntievergroting gericht beleid, dat bovendien nog door haar is ingegeven, tot stand kan brengen. Zo'n situatie zou onaanvaardbaar zijn.

In dat verband en ter ondersteuning van mijn aanpak meld ik de Kamer nog het volgende:

Ik ben het oneens met de – tijdens het nota-overleg en eerder geuite – mening als zou in een periode van stijgende slachtoffer-cijfers niet op de verkeersveiligheidsorganisaties mogen worden bezuinigd. Ik vind dat daarmee, mijns inziens te snel en ongefundeerd, een directe relatie tussen het functioneren van de organisaties en de mate van verkeersveiligheid wordt verondersteld. Dat verband is tenminste uit onderzoek nog nooit gebleken.

Bovendien, zo blijkt uit het eerder genoemde onderzoek van IOO, voeren de organisaties die activiteiten die effectief voor het verkeersveiligheidsbeleid zouden kunnen zijn nauwelijks of in ieder geval gebrekkig uit. Daarnaast ben ik het niet eens met de opvatting van de Kamer dat de aanwezigheid van verschillende organisaties beter voor de verkeersveiligheid is. Zelfs de organisaties beamen dat het momenteel niet goed gaat, ondersteunen de functie-indeling en bevestigen dat een sterke krachtenbundeling van belang is. Vandaar het voorstel voor het federatie-model.

Vervolg

Vooropgesteld dat de Kamer de uitgezette lijn ondersteunt kan ik u zeggen dat ik verwacht voor eind 1996 een uitgewerkt voorstel te krijgen met actie-punten voor de implementatie van het federatie-model. Deze actie-punten kunnen ondermeer zijn; het te financieren programma, juridische status, financieringssystematiek, overgangperiode, sociaal plan en dergelijke. Deze actie-punten worden in 1997 verder uitgewerkt. Wat mij betreft draait de federatie vanaf het jaar 2000 volledig.

Wat de bezuinigingen betreft wil ik er bij de Kamer de nadruk opleggen dat ik, ondanks het federatie-voorstel, geenszins van opvatting ben veranderd over de doorvoering van de kortingen voor 1997 en later.

Ik heb daar een aantal argumenten voor. Allereerst is er natuurlijk de bezuinigings-taakstelling. Daarnaast heb ik echter ook argumenten van inhoudelijke aard. Het feit dat ik bezig ben te zoeken naar de meest efficiënte en effectieve organisatie betekent niet dat de organisaties zoals ze nu bestaan niet efficiënter kunnen werken. Het is mijn overtuiging dat de organisaties de kortingen kunnen verwerken.

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