

Verkeersveiligheid en de SWOV in nationaal en internationaal verband

Notitie ten behoeve van het overleg met vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over de rol van de SWOV met betrekking tot de (opdrachtgevende) directies/diensten van het Ministerie.

D-92-8

Leidschendam, 1992

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 170
2260 AD Leidschendam
Telefoon 070-3209323
Telefax 070-3201261

Inhoud

1.	<i>Inleiding</i>	5
2.	<i>Historisch overzicht en huidige situatie</i>	6
3.	<i>Profiel en positie van de SWOV</i>	10
3.1.	Algemeen	10
3.2.	Nationale taken SWOV	10
3.3.	Regionale en decentrale taken SWOV	12
3.4.	Speciale ondersteuningsfuncties	12
3.5.	De SWOV internationaal	13
3.6.	De unieke combinatie SWOV	14
4.	<i>Problematiek</i>	15
5.	<i>Conclusie</i>	18
	<i>Bijlage 1</i>	19



1. Inleiding

Ten gevolge van wijzigingen in taakstelling, organisatie en werkwijze bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat staat de relatie tussen het Ministerie van V&W en de SWOV voortdurend ter discussie.

Drie relevante veranderingen zijn in dit verband nu te noemen: de decentralisatie van de uitvoering van verkeersveiligheidsbeleid, de oprichting van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) en de recent veranderde wijze van opdrachtverlening door de Dienst Verkeerskunde (DVK).

Zonder dat een zorgvuldige afstemming heeft plaatsgevonden, kunnen die ontwikkelingen gevolgen hebben voor de kwaliteit van de vervulling van aan de SWOV toevertrouwde taken, de doelmatigheid van het te verrichten onderzoek en uiteindelijk ook voor de effectiviteit van het verkeersveiligheidsbeleid.

Deze nota belicht vanuit de taakstelling van de SWOV en het belang van een effectief verkeersveiligheidsbeleid de problematiek die is ontstaan door de recent gewijzigde opdrachtverlening. Eerst wordt een historisch overzicht gegeven van de aan de SWOV toevertrouwde taken en de relatie met het Ministerie van V&W. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de taakvervulling zoals de SWOV die zelf ziet en tot op heden ook feitelijk uitvoert. Tenslotte wordt de essentie van de recent gerezen problemen in de relatie tussen de overheid en de SWOV toegelicht. In deze nota wordt geconcludeerd dat opnieuw de werkwijzen in het samenwerken van Ministerie en SWOV moeten worden geëxpliciteerd om bij het handelen van elk der partners misverstanden en erger te voorkomen.

Deze nota tracht een bijdrage te leveren om gezamenlijk tot een werkwijze te komen die een optimalisering van een ieders inspanningen en verantwoordelijkheden voor onderzoek en advies op het terrein van de verkeersveiligheid voor lange tijd zullen garanderen. De noodzaak om nu tot een bestendige werkwijze in de relatie tussen SWOV en de nieuwe AVV van het Ministerie van V&W te geraken is des te meer nodig nu blijkt dat nagenoeg jaarlijks de afspraken daarover bij het Ministerie een andere uitwerking krijgen dan was beoogd.

De voorliggende nota vormt een onderdeel van een bredere bezinning op de profilering van de SWOV in een veranderde omgeving. Nadat de onderwerpen uit deze nota nadere afspraken hebben geleid over de werkwijzen en afstemming van taken tussen Ministerie van V&W en de SWOV, zullen de resultaten en andere onderwerpen nader worden uitgewerkt in een bredere beleidsnota "SWOV en Omgeving".

2. Historisch overzicht en huidige situatie

Statuten (1962, 1991 - heden)

In de statuten, die de bij de wijziging in 1991 wederom de goedkeuring van de minister van Verkeer en Waterstaat hebben verkregen, wordt het doel van de SWOV als volgt omschreven:

'De stichting heeft ten doel door middel van wetenschappelijk onderzoek bij te dragen aan de bevordering van de verkeersveiligheid in de ruimste zin'. Dit doel wordt, mede ten behoeve van het door de minister van V&W te voeren beleid ter bevordering van de verkeersveiligheid, nagestreefd door middel van onder andere:

- het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek
- het coördineren van de opzet en uitvoering van wetenschappelijk onderzoek
- het integreren en toepasbaar maken van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek
- het uitvoeren en doen uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek
- het uitdragen en uitwisselen van kennis, gegevens en ervaring
- het uitbrengen van adviezen ten behoeve van maatregelen
- het bevorderen en onderhouden van nationale en internationale contacten op het gebied van de verkeersveiligheid en het daarmee verband houdend wetenschappelijk onderzoek.

SWOV nieuwe stijl (1986 - heden)

Met ingang van 1 januari 1986 werd SWOV nieuwe stijl ingevoerd. In de notitie "SWOV nieuwe stijl", die naar aanleiding van het onderzoek van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is geschreven, zijn bovenstaande punten in drie doelfuncties samengevat:

Kennisbeheersingsfunctie

Het signaleren van de kennisbehoefte bij de overheid, het in geschikte vorm ter beschikking stellen van in binnen- en buitenland verzamelde kennis en het op verzoek toepasbaar maken van deze kennis voor het formuleren en uitvoeren van het verkeersveiligheidsbeleid.

Architectenfunctie

Het opzetten, begeleiden en rapporteren van en over wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de (verschillende deelreinen) verkeersveiligheid.

Onderzoekfunctie

Het projectgefinancierde onderzoek zal in principe door de SWOV dienen te worden uitbesteed. Slechts in die gevallen waarin òf het onderzoekspotentieel niet voorhanden is òf belangrijk duurder wordt, zou de SWOV onderzoek kunnen uitvoeren. Fundamenteel en verkennend of pilot-onderzoek behoort wel tot de taken van de SWOV.

Subsidievoorwaarden (1988 - heden)

In 1988 zijn nieuwe subsidievoorwaarden voor de SWOV vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. Hierin wordt door de minister expliciet gesteld dat de SWOV een centrale positie heeft op het terrein van

het onderzoek ten behoeve van de verkeersveiligheid (zie bijlage). De SWOV is een service-instituut dat inspirerend, coördinerend en signalerend werkt en dat zowel onderzoek zelf verricht als uitbesteedt. Vervolgens wordt door de minister van V&W gesteld dat zij de belangrijkste financier is en er derhalve naar gestreefd dient te worden dat de SWOV en de minister van V&W elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij wederzijdse beleidsvoornemens ter verantwoorde onderbouwing van het te voeren verkeersveiligheidsbeleid.

Voordat de nieuwe subsidievoorwaarden werden vastgesteld, werd nog vanuit een tekortensubsidie gewerkt. De nieuwe voorwaarden houden in dat de financiering door bijdragen van de minister van V&W in twee vormen plaats kan vinden: doelsubsidiëring en projectfinanciering. De doelsubsidie dient ter dekking van de kosten die voortvloeien uit de taakbestanddelen, die behoren tot de kennisbeheersingsfunctie en de onderzoekfunctie. In die voorwaarden is ook vastgelegd dat de begroting, jaarrekening en tarieven aan de goedkeuring door de minister van V&W onderhevig zijn en dat gesubsidieerde werkzaamheden, naast contract-onderzoek, vooraf gepland en achteraf verantwoord worden ten behoeve van V&W.

Als grootste opdrachtgever voor het verkeersveiligheidsonderzoek in Nederland huldigt het Ministerie van V&W daartoe als principe dat het verkeersveiligheidsonderzoek in het algemeen primair met inschakeling van de SWOV wordt verricht. Dit onderzoek wordt met ingang van 1988 grotendeels op basis van contractuele projectfinanciering gerealiseerd.

In diverse gesprekken tussen de ministers van Verkeer en Waterstaat, mevrouw J.R.H. Maij-Weggen en haar voorgangster mevrouw drs. N. Kroes, en de voorzitter en directeur van de SWOV, ir. R. Arnoldy en drs. M.J. Koornstra, werd nog eens duidelijk de wenselijkheid aangegeven van het bestaan van een instituut zoals de SWOV met een speciale positie ten opzichte van de overheid.

De zogenaamde B3-status, de doelsubsidie en de samenstelling en benoeming van het SWOV-bestuur vormen daarvan, naast de aanwijzing tot centraal onderzoek- en kennisverspreidingsinstituut, de formele kenmerken. Noch de speciale positie noch de gedeeltelijke projectmatige financiering op contractbasis waren voor de bewindslieden een reden om de onafhankelijkheid of de beleidsbeïnvloedende rol van de SWOV te beperken. Beide ministers hebben de voorkeur uitgesproken voor een gezaghebbend wetenschappelijk instituut, dat ook op eigen initiatief adviezen kan geven, ongeacht of deze adviezen (politiek) wenselijk zijn of niet en dat in volle openbaarheid na de voorbereiding op het Ministerie haar onderzoeksresultaten kan publiceren.

Herenaccord (1 februari 1990)

Eind 1988 werd de voormalige Directie Verkeersveiligheid geïntegreerd in Rijkswaterstaat als een Hoofddirectie Verkeersveiligheid (HV). De DVK werd belast met de verantwoordelijkheid voor het aansturen en (doen) uitvoeren van het ministeriële verkeersveiligheidsonderzoek en voor het afstemmen van het onderzoekprogramma voor de verkeersveiligheid op de kennisbehoefte binnen het Ministerie. Teneinde de wederzijdse rollen en de wijze van samenwerking van DVK en SWOV te specificeren werd in februari 1990 het eerste zogeheten 'Herenaccord' gesloten.

Rol van DVK

De rol van DVK werd als volgt geformuleerd: De DVK heeft tot taak op basis van feitelijke kennis en gegevens, de diensten van de Rijkswaterstaat te adviseren bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. De werkwijze van de DVK kenmerkt zich door bij zijn taken in grote mate buiten de Rijksoverheid aanwezige expertise in te schakelen en heeft daarvoor een netwerk van instituten en bureaus tot zijn beschikking. Binnen dit netwerk heeft de SWOV een specifieke en centrale rol. Waar de DVK binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de rol van adviseur voor de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie vervult, daar heeft de DVK naar buiten de rol van opdrachtgever voor uit te besteden onderzoek, instrumentontwikkeling en gegevensverwerking.

Rol van de SWOV

De SWOV neemt in Nederland als centraal instituut voor kennisbeheersing en wetenschappelijk onderzoek op het gebied van de verkeersveiligheid een bijzondere positie in ten opzichte van andere onderzoeksinstituten. Zij heeft tot taak om als onafhankelijk onderzoeksinstituut relevante organisaties en instellingen in Nederland gevraagd en ongevraagd van advies te dienen, de verkeersveiligheid in de ruimste zin betreffend. De SWOV wordt daartoe mede in staat gesteld door een doelsubsidie van de Rijksoverheid. Het inschakelen van de SWOV bij verkeersveiligheidsonderzoek kan op verschillende wijzen geschieden:

- als hoofdaannemer voor een onderzoeksproject
(aannemen, ontwerpen, (doen)uitvoeren)
- als aannemer van een onderzoeksproject
(aannemen, ontwerpen, uitvoeren)
- als onderaannemer in een onderzoeksproject
(aannemen, uitvoeren)
als adviseur in een onderzoekbegeleidingsgroep
(op verzoek expertise inbrengen/voorstel beoordelen)
- als adviseur van de DVK voor onderzoeksprogrammering
(gevraagd en ongevraagd voorstellen doen)

Samenwerking DVK en SWOV

De DVK stelt de SWOV in staat haar positie waar te maken en te versterken, met als oogmerk een zo effectief mogelijke inzet van mensen en middelen. De DVK bespreekt hiertoe zijn onderzoeksjaarplan met de SWOV. De SWOV stelt de DVK in staat zijn adviestaak optimaal te vervullen, door relevante en nieuw verworven kennis, ook uit niet direct opgedragen onderzoek, zo spoedig mogelijk naar de DVK ter beschikking te stellen. De SWOV en de DVK hebben de overtuiging gezamenlijk verantwoordelijk te zijn voor een adequate kennisontwikkeling en kennisimplementatie op het gebied van de verkeersveiligheid in Nederland, met erkenning van elkaars rol daarin. Dit staat er borg voor dat door beide partijen een hechte en constructieve samenwerking wordt nagestreefd.

Bijgesteld Herenaccord (18 december 1991)

Eind 1991 werd het accoord van 1 februari 1990 bijgesteld en vervangen door het 'Herenaccord HV/DVK/SWOV over de rollen van de Hoofddirectie Verkeersveiligheid van Rijkswaterstaat, de DVK en de SWOV t.a.v. onderzoek en advisering inzake verkeersveiligheid' van 18 december 1991. De intentie om het programmeringsoverleg een tripartite overleg te laten

zijn (HV/DVK en SWOV) is een van de belangrijkste uitgangspunten van dit accoord.

Deze wijzigingen ten opzichte van het vorige accoord hielden in grote lijnen in dat alle opdrachten van de Hoofddirecties van Rijkswaterstaat met ingang van 1 januari 1992 via de DVK zouden gaan lopen, waarbij de DVK verantwoordelijk is voor opdrachtverlening en kwaliteitsborg. De DVK is verantwoordelijk voor de onderzoeksprogrammering. DVK doet een voorstel op welk deel van het programma zijn beperkt aantal onderzoekmanagers wordt ingezet en welk deel zij bij het meest geëigende instituut, met name de SWOV, onderbrengen.

De status en inbreng van de SWOV blijven ongewijzigd, namelijk:

- de SWOV blijft een onafhankelijk instituut met de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan haar gedelegeerde kennisfunctie.
- de SWOV blijft de natuurlijke partner van DVK voor de beantwoording van kennisvragen vanuit bestaande kennis en via het (doen) verichten van onderzoek.

Zij verleent bij alle DVK-producten (FBG-indeling) ondersteuning die qua aard is omschreven.

Gewijzigde huidige werkwijze

Nadat eind 1991 consensus was bereikt tussen de vertegenwoordigers van het Ministerie van V&W en de SWOV over ieders rollen, bleek in de loop van 1992 dat dit accoord door het Ministerie niet onverkort kon worden geëffectueerd, omdat de zogenaamde UCA regeling voor de Rijkswaterstaat, de Uniformering van de Contracten-Administratie, dat bij de DVK in de weg zou staan.

De administratieve organisatie en in de interne controle rond het vaststellen, aanbesteden, uitvoeren en afwickelen van contracten volgens de voorgeschreven regeling krijgt eerste prioriteit. Dit heeft ertoe geleid dat er nauwelijks rekening meer wordt gehouden met de expertise inbreng en de speciale positie van de SWOV en er feitelijk geen uitvoering is gegeven aan het bijgestelde herenaccoord. Sinds medio 1992 wordt met de SWOV geen vooroverleg over onderzoekvragen en offertes meer gepleegd en wordt de SWOV slechts in staat gesteld om veelal naast willekeurige andere onderzoekinstanties offertes uit te brengen.

3. Profiel en positie van de SWOV

3.1. Algemeen

Het terugdringen van verkeersonveiligheid is in belangrijke mate een kwestie van effectief beslissen en wel op zeer verschillende niveaus. De kennis die niet zo maar voorhanden is en wel nodig is voor dit effectief beslissen, is meestal niet goed te leveren door afzonderlijke monodisciplines, zoals technische, gedrags- of sociale, medische of juridische wetenschappen. Integratie en toespitsen van de resultaten uit gespecialiseerd, vaak monodisciplinair onderzoek is mogelijk in een instituut als de SWOV, dat generaal en integraal de problematiek van de verkeersonveiligheid en de beheersing ervan tot haar werkterrein heeft. Versnippering van dit werkterrein leidt niet tot adequate kennis voor het optimaliseren van het verkeer- en vervoersysteem en van maatregelen ter beheersing van de verkeersonveiligheid.

In de dertig jaar van het bestaan van de SWOV is er veel expertise opgebouwd over de mogelijkheden voor de aanpak van de verkeersonveiligheid. Die expertise komt niet alleen in onze rapporten en openbare dienstverlening tot uiting. Met name binnen het Ministerie zelf zou men zich een oordeel kunnen vormen over het belang van die onafhankelijke expertise in de minder zichtbare vormen: samenwerking met het Ministerie van V&W, de coördinatie naar andere onderzoekinstanties, informele informatie-uitwisseling als onafhankelijke instantie (politiek en belang-enorganisaties), meedenken in het vernieuwen van het verkeersveiligheidsbeleid en invloed op de integratie van veiligheid in het totaal van het verkeer- en vervoerbeleid.

3.2. Nationale taken SWOV

In relatie tot de centrale overheid ziet de SWOV de navolgende voor zich weggelegd en heeft deze meestal ook expliciet toegewezen gekregen:

1. Het initiëren en creëren van onderzoeksbeleid

Voor een samenhangend en doeltreffend verkeersveiligheidsbeleid is kennis uit onderzoek onontbeerlijk. De overheid heeft de kennis van een interdisciplinaire onderzoekinstantie nodig om prioriteiten te kunnen stellen in het onderzoek voor dat beleid, om nieuwe mogelijkheden voor maatregelen tegen elkaar te kunnen afwegen of te combineren op basis van verwachte beleidseffecten en om tot nieuwe creatieve oplossingen te komen die de integrale beleidsdoelen optimaliseren. Een voorbeeld hiervan is het ontwerp en de verdere uitwerking van Duurzaam Veilig concept.

2. Fundamenteel theoretisch onderzoek

De aan de SWOV opgedragen taak betreft ook uitvoeren van fundamenteel onderzoek. Het belang van dit onderzoek, dat niet door de beleidsrelevantie van vandaag gestuurd wordt, is gelegen in de verwerving van in-

zicht over het proces dat tot ongevallen leidt en de exploratie van mogelijkheden tot ingrijpen in dat proces. De toepassing van de kennis ligt in de nog onbekende vraagstellingen die zich in de toekomst zullen voordoen.

3. Anticiperend onderzoek

Naast het verrichten van theoretisch onderzoek dat voorbereidt op nog nauwelijks bekende vraagstellingen, is het belangrijk vooruit te kijken naar problemen en vernieuwingen die min of meer zeker gaan komen om een mogelijk antwoord van het beleid daarop uit te denken. De SWOV coördineert de onderzoekvoorstellen van de diverse instituten op dit terrein en wordt tevens gezien als een projectcoördinator van de samenwerkende instituten bij de voorziene uitvoering van die projecten.

4. Beleidsevaluatie onderzoek

Om de hoofd- en neveneffecten van genomen maatregelen onbevooroordeeld te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk dat een onafhankelijk en wetenschappelijk instituut met een interdisciplinaire expertise het beleid evalueert. Ook door de onafhankelijke wijze waarop de SWOV met haar interdisciplinaire aanpak in staat is gesteld het gevoerde beleid op het terrein van de verkeersveiligheid bij voortdurende met de weerbarstige werkelijkheid in al haar facetten, kon de verkeersveiligheid in Nederland op een niveau worden gebracht dat tot de betere niveaus in de wereld gerekend kan worden.

5. Beleidsondersteunend onderzoek

Monodisciplinair project-onderzoek zou in principe door elke onderzoekinstantie dat daartoe is uitgerust kunnen worden uitgevoerd en wordt door de SWOV dan ook veelal uitbesteed als de adequate toerusting elders aanwezig is. Een reden om dit type onderzoek bij de SWOV onder te brengen, is de meerwaarde die kan worden geleverd door onze geïntegreerde kennis op nationaal en internationaal niveau en de kosten-effectiviteit door de aanwezigheid van voorzieningen voor andere taken. Voor wat betreft het uitvoeren van interdisciplinaire onderzoeken is de SWOV de aangewezen partner voor de overheid, hetgeen niet wegneemt dat ook daarbinnen onderdelen aan andere onderzoekinstanties met een specifieke deskundigheid wordt uitbesteed.

6. Consulten

De overheid heeft er belang bij de beschikking te hebben één breed beleidsgeoriënteerd en interdisciplinair instituut dat onafhankelijke adviezen kan uitbrengen op basis van bestaande kennis met betrekking tot deel-terreinen van de verkeersveiligheid.

7. Onderzoekcoördinatie

Door de veelvuldige formele contacten en informele uitwisseling tussen onderzoekers van de SWOV en van andere instanties beschikt de SWOV over een goed inzicht in de aard en kwaliteit van de mogelijke bijdragen van andere onderzoekinstanties. Algemeen geldt dat het geven van opdrachten aan de SWOV er veelal toe leidt dat andere onderzoekinstanties met een specifieke expertise die relevant is voor het onderzoek bij de uitvoering betrokken worden. De projectmatige en inhoudelijke coördinatie van samenwerkende onderzoekinstanties is in dit verband een belangrijk element in de taakvervulling van de SWOV. Tot nu toe werden andere

onderzoekinstanties in de vorm van onderaannemer bij het onderzoek ingeschakeld, maar de samenwerking zou ook kunnen plaatsvinden door gezamenlijke offerte levering waarbij de SWOV tevens als projectcoördinator fungeert voor het consortium van uitvoerende instanties. Deze laatste werkwijze, die in EG-programma's gebruikelijk is, is eveneens voor het nieuwe anticiperende onderzoekprogramma "Verkeersveiligheid" van V&W voorzien.

3.3. Regionale en decentrale taken SWOV

Voor de decentrale overheden levert de SWOV reeds de volgende diensten:

1. Evaluatie-onderzoek
2. Beleidsondersteunend onderzoek
3. Consulten.
4. Kwantitatieve beleidsinformatie.

Veelal worden deze diensten ook door andere instanties aangeboden. De SWOV blijft zich daarbij echter zien als een non-profit kennisoverdrachtscentrum, dat slechts aanvullend onderzoek lokaal uitvoert om tot een optimale toepassing van aanwezige kennis te komen.

De SWOV stelt zich tot doel actief bij te dragen aan de gedecentraliseerde taakstelling voor de verkeersveiligheid. Ook het bijdragen aan opleiding en training ter vergroting van de uitvoering van decentrale verkeersveiligheidsstaken ziet de SWOV als een belangrijk onderdeel van de haar toegewezen taak tot kennisverspreiding. Samenwerking op dit terrein met mogelijke andere aanbieders, zoals het CROW en de NHTV, en met organisaties aan de vraagzijde, zoals regionale directies en regionale organen, verdient nadere uitwerking. Aanvullende ondersteuning door de centrale overheid is echter wel geboden, omdat anderszins dit nauwelijks van de grond kan komen en de decentrale uitvoering van het verkeersveiligheidsbeleid dientengevolge minder effectief zal blijken te zijn.

De voeding vanuit de lokale en regionale problemen vormt anderzijds weer een belangrijk facet van het werk van de SWOV om de gedecentraliseerde uitvoering van het centrale verkeersveiligheidsbeleid van de overheid te kunnen ondersteunen. De SWOV meent dat nadere procedurele en financiële kaders vanuit V&W zouden moeten worden overwogen om een ondoelmatige versnippering van vraagstellingen en onderzoeksgelden tegen te gaan. Hoewel aanvankelijk een coördinerende taak bij DVK lag, blijkt daar in de praktijk onvoldoende van en bij een omvorming tot een AVV die hoofdzakelijk voor de centrale overheid werkt mag in deze ook niet veel meer worden verwacht. Een mogelijke oplossing zou kunnen worden gevonden in de wijze waarop O&W toegepast onderzoek van het onderwijs voor decentrale organisaties heeft ondergebracht.

3.4. Speciale ondersteuningsfuncties

Gezien de taak van de SWOV in verkeersveiligheidskennis en -onderzoek, heeft de SWOV altijd een speciale status gehad op het betreffende terrein van bibliotheekbeheer en databestanden.

De SWOV is een kennisverspreidend instituut en fungeert nationaal gezien als centraal aanspreekpunt en vraagbaak op het terrein van kennis over verkeersveiligheid. De vraagzijde van deze taak wordt gekenmerkt door een grote diversiteit en omvang zowel in vragen, variërend van feiten tot documentatie-analyse, als in 'klanten', variërend van individuele functionarissen tot private en publieke instanties.

Voor wat betreft de databestanden ambieert de SWOV niet zelf de verzorging van registratie, input en technisch databeheer, hoewel zij dat voor sommige gegevens feitelijk wel doet. Wij dienen zelf wel een copie van de databestanden tot onze beschikking te hebben, omdat analyse van gegevens en hun interpretatie en de verspreiding daarvan kerntaken van de SWOV vormen. Vanwege die kerntaken wil de SWOV ook mee kunnen denken over welke gegevens waarvoor nodig zijn en invloed hebben op de functionele kwaliteit van de te registreren gegevens. De SWOV heeft terecht het functioneel beheer van het Beleids-Informatie-Systeem Verkeersveiligheid (BIS-V) toegewezen gekregen, omdat de SWOV een grote expertise heeft op het gebied van de in BIS-V onder te brengen informatie. De kwaliteit van de geïnterpreteerde gegevens in BIS-V is op deze wijze gegarandeerd. Bovendien wordt zo ook goed ingespeeld op de verwachting dat in de toekomst ook niet V&W-diensten gaan deelnemen aan BIS-V. Wij denken dat de SWOV een essentiële functie kan vervullen voor het integraal registreren van basisgegevens voor het wegverkeer en -vervoer en een belangrijke bijdrage kan leveren aan de realisatie van het project "Integrale Basis-Gegevens Verkeer en Vervoer" (IBG).

3.5. De SWOV internationaal

Waar het nationaal gezien al van belang is te kunnen beschikken over één centraal instituut voor verkeersveiligheidsonderzoek, geldt dit in internationaal opzicht nog sterker. De SWOV fungeert als Nederlands aanspreekpunt op het gebied van kennis en onderzoek met betrekking tot verkeersveiligheid, zowel op Europees als op Wereldniveau.

In Internationaal verband participeert de SWOV in de state-of-the-art werkgroepen van de OECD/Road Transport Research en heeft ze een goede reputatie voor Nederland weten op te bouwen. Ook formeel vertegenwoordigen de directeurs van DVK en SWOV Nederland in de Steering Committee van OECD/RTR. De SWOV is het centrale punt in Nederland voor de International Road Research Documentation (IRRD) van de OECD. Daarnaast levert de SWOV bijdragen die hebben geleid tot de opzet van een internationale database van verkeersongevallengegevens (IRTAD) en berust bij de SWOV het voorzitterschap van het IRTAD management van OECD/RTR.

De SWOV heeft ertoe bijgedragen dat de Europese onderzoeksinstituten op het gebied van de verkeersveiligheid hun krachten zijn gaan bundelen in het Forum of European Road Safety Institutes (FERSI), waarvan het vice-presidentschap door de SWOV wordt vervuld. Contacten met betrekking tot de Europese Gemeenschap zijn er veelvuldig. Deelname aan gezamenlijke R&D-projecten binnen de EG vormt daar een facet van. Hieronder valt bijvoorbeeld de deelname aan het DRIVE-programma, waarbij met name onze bijdrage aan het HOPE-project (veiligheidsevaluatie van transport-telematica) dient te worden vermeld. Tevens speelt de SWOV bij het EG-

directoraat Transport een speciale adviserende rol, blijkens de participatie in het 'Gerondeau-report' en betrokkenheid bij de voorbereiding van het EURET II programma.

Op dit moment zijn er contacten gelegd met diverse landen in Centraal en Oost-Europa. Deze contacten bieden goede perspectieven voor uitwisseling van gegevens en overdracht van kennis. Bovendien zijn er mogelijkheden voor gezamenlijk onderzoek. Door de formele en vele informele contacten met verwante nationale instituten in het buitenland (ook ongepubliceerd werk, nog lopend onderzoek en voorgenomen beleid betreffend) is de SWOV bij uitstek in staat de beleids- en onderzoeksontwikkelingen in het buitenland op het terrein van de verkeersveiligheid te volgen en zo nodig te rapporteren en te integreren in de kennistoepassing voor de Nederlandse situatie. Eveneens draagt de SWOV de verworven kennis uit Nederlands onderzoek en beleid weer uit in het buitenland via wetenschappelijke congressen, symposia en uitwisselingen.

3.6. De unieke combinatie SWOV

Juist de combinatie van internationale, nationale en regionale taken en de speciale ondersteuningsfuncties in één organisatie maken het mogelijk om van daar uit een kwalitatief hoogwaardige bijdrage te leveren aan de bevordering van de verkeersveiligheid en de integratie van veiligheid in het totaal van het verkeer en vervoer. Dankzij die combinatie van taken in één onafhankelijk instituut heeft de coördinatie met andere instituten en de samenwerking met andere organisaties en beleidsinstanties gestalte kunnen krijgen. Wij menen dat de overheid het waardevolle van die unieke combinatie ook heeft beoogd in de formeel aan de SWOV toevertrouwde taken en zien geen reden om in die combinatie van taken verandering aan te brengen. Eventuele wijzigingen in werkwijze bij DVK en veranderingen in de beleidsadviesorganisaties binnen V&W zouden ons inziens, vanwege het belang van een doeltreffend en doelmatig verkeersveiligheidsbeleid, het behoud van die unieke combinatie en de optimale 'uitbating' ervan dienen te bevorderen.

4. Problematiek

De SWOV is een beleidsgeöriënteerd, coördinerend en integrerend onderzoeksinstituut op het terrein van de verkeersveiligheid met een internationaal en nationaal erkende status. Dit verhoudt zich niet met de sinds kort gewijzigde werkwijze van de DVK tengevolge van de regeling bij de Rijkswaterstaat voor de Uniformering van Contract Administratie (UCA-regeling). Het gevolg van die regeling blijkt te zijn dat de SWOV, naast het fundamentele onderzoek, slechts onder mededinging van andere instituten ad hoc projectonderzoeken kan verrichten voor de centrale overheid en niet meer wordt benaderd als 'meedenker' en 'huisadviseur' voor beleidsvernieuwing en onderzoeksbeleid.

Deze gewijzigde werkwijze dient geen uitgangspunt te zijn voor de afstemming van taken tussen SWOV en de te vormen AVV waarin de DVK zal opgaan. Het getuigt naar onze mening van weinig realiteitszin om een nieuw op te richten V&W-dienst als gevolg van de UCA-regeling impliciet te belasten met taken op het terrein van de verkeersveiligheid die tot voor kort reeds extern en in een geïntegreerd verband in goede samenwerking met het Ministerie werden uitgevoerd.

De kwaliteit van het werk van de SWOV wordt nationaal en internationaal getoetst en beoordeeld. De SWOV heeft daarmee een geheel eigen en gezaghebbende positie verworven. De inbreng van de SWOV in het tot stand komen van de MPV's, de initiatie van nieuwe beleidsvisies (Woonerfconceptie, Aanpak rijden onder invloed, Masterplan fiets, Mobiliteitsinvloed op veiligheid, Duurzaam Veilig concept) en tal van specifieke nieuwe veiligheidsmaatregelen (zoals: autogordels, adem analyse, middenbermgeleiding, Rimob-constructie, MVO, etc.etc.) is onmiskenbaar. Deze beleidsgerichte oriëntatie van de uit onderzoek verkregen kennis heeft de SWOV altijd tot een "huisadviseur" voor het verkeersveiligheidsbeleid en een 'meedenker' in het te voeren onderzoeksbeleid van het Ministerie gemaakt.

Het feit dat de SWOV ook uitvoerder is van op deze wijze mede gegenereerd onderzoek heeft nimmer tot bedenkelijke gevolgen geleid, omdat na de 'meedenkfase' de eigen verantwoordelijkheid van de overheid als opdrachtgever en toetsers ten volle is uitgeoefend. De SWOV heeft indertijd zelf het initiatief genomen tot een vooraf toetsing van de kosten-effectiviteit van voorgenomen onderzoeksprojecten te komen door voor te stellen om de subsidie grotendeels te vervangen door projectfinanciering op contractbasis. Na aanvankelijke weerstand daartegen bij het Ministerie is die werkwijze vastgelegd in de gememoreerde voorwaarden tot financiering van de SWOV met ingang van 1988. Hieruit moge blijken dat wij geenszins ons verzetten tegen een vergelijkende toetsing van de prijsstelling voor onze onderzoekvoorstellen, maar dan wel één die kosten, inhoud en waarde voor het verkeersveiligheidsbeleid in samenhang beoordelen. De SWOV is een non-profit organisatie die belast is met door de minister opgedragen taken en de bevordering van de verkeersveiligheid als doelstelling heeft. Dit impliceert voor ons werk ook dat wij niet de principes kunnen en willen huldigen van profit-organisaties. Dus niet: 'men vraagt

en wij draaien mits het geld oplevert' of 'als wij dit doen kunnen we het ook elders nog eens verkopen maar wel 'als zus en zo anders dan meerwaarden voor...' en 'openbaarheid van publikatie'. De SWOV kan daardoor niet zoals andere instanties en adviesbureaus inkomsten genererende activiteiten ontleen aan verricht onderzoek. Het voldoen aan de geformuleerde vraagstelling tegen een kosten- en risico-dekkende prijsstelling zijn voor ons, als een breed beleidsgeoriënteerd en onafhankelijk wetenschappelijk instituut met eigen kwaliteitsnormen en een ideël maatschappelijk doel, niet de enige criteria waaraan het uitbrengen van een offerte moet voldoen. Een dergelijke werkwijze veronderstelt wel een open overleg tussen Rijkswaterstaat (DVK/HV) en SWOV en een erkenning van elkaars competentie.

Bovendien dient men zich te realiseren dat een opdrachtverlening voor onderzoek veelal ook betekent dat de optimale beantwoording van de achterliggende beleidsvraag nog moet worden ontworpen. Deze 'architectfase' vergt overleg tussen beleidsmakers (RWS-HV), beleidadviseurs (RWS-DVK) en onderzoekers (SWOV). Dit is geheel anders dan bij opdrachtverlening voor uitvoering van zaken waarvan het ontwerp of bestek eenduidig is vastgelegd. In de werkwijze bij de toepassing van de UCA-regeling zou vanuit dat gezichtspunt ook onderscheid moeten bestaan in beide vormen van opdrachten. De recente werkwijze (geen overleg tussen DVK en SWOV) dwingt de ontwerpfase in de uitvoeringsfase met alle kwaliteitsgevolgen vanden. De kwaliteit van onderzoek en beleid is door het open overleg in de tot voor kort gebruikelijke wijze van werken verrijkt, terwijl de rechtmatigheid en kosten-effectiviteit mede werd gegarandeerd door additionele voorwaarden aan de SWOV, zoals goedkeuring van begroting en jaarrekening door V&W en de vereiste jaarlijkse goedkeuring vooraf van SWOV-tarieven door V&W.

Wij vragen de overheid om (her)bevestiging van het omschreven instituut SWOV. Dan kunnen in samenspraak de dingen gedaan worden die nodig zijn voor effectief verkeersveiligheidsbeleid en -onderzoek. Daarbij behoeft niet alles het zelfde te blijven. Wel dient de effectieve samenwerking uit het verleden, die nu schade leidt onder het huidige zuiver administratief ogende regime van offerte-aanvragen en opdrachtverlening, behouden te blijven. Het initiëren van het relevante onderzoek en het formuleren van de inhoud van een offerte-aanvraag in relatie tot de beleidsvraag bepaalt in hoge mate de effectiviteit van het onderzoek. Door de gewijzigde werkwijze bij de offerte-aanvraag en opdrachtverlening is bij de SWOV de indruk ontstaan dat het kennelijk niet meer op prijs wordt gesteld dat de SWOV nog nadenkt over consistentie met overig beleid en ander onderzoek. Wat wij meer doen dan een (commercieel) instituut dat simpel ingaat op wat er ogenschijnlijk gevraagd lijkt, schijnt niet meer gewaardeerd te worden. Als ons handelen niet alleen tot kwaliteitsverbetering leidt maar ook tot duurder onderzoek of overschrijding van het voorziene budget zou er gesproken moeten kunnen worden over een bijstelling van de offerte-aanvraag of een beperking in het voorgestelde onderzoek. Het tot voor kort gebruikelijke overleg daarover behoort nu kennelijk niet meer tot de mogelijkheden. Dit komt de kwaliteit en effectiviteit van het onderzoek niet ten goede.

De aanscherping van de rechtmatigheidseisen voor het verlenen van project-gefinancierd onderzoek door de DVK of straks de te vormen

AVV, mag toch niet de relatie tussen V&W en de SWOV fundamenteel veranderen. Als dat wel het geval zou zijn dan wordt het "penny-wise" handelen een "pound-foolish" procedure ofwel het kind (effectief verkeersveiligheidsbeleid en -onderzoek) wordt met het badwater (UCA en AVV) weggegooid.

De kosten-effectiviteit en rechtmatigheid van opdrachtverleningen aan de SWOV is, naast een zorgvuldige herbezinning op de taken bij de AVV in afstemming op de taken van de SWOV als 'meedenker' en opdrachtnemer, ook zeker gesteld door additionele financiering-voorwaarden die aan de SWOV worden gesteld. Als toetsing van prijsstelling ook nog eens vanuit een vergelijking met andere concurrerende instanties plaatsvindt, vormen beide toetsingen een meervoudig stelsel van eisen dat geheel oneigenlijk alleen aan de SWOV zou worden gesteld.

Een herziening van de procedures bij de offerte-aanvraag en opdrachtverlening met betrekking tot de SWOV zou tesamen met de taakstelling van de AVV nader vorm gegeven moeten worden. Als er geen SWOV zou bestaan zou men stellig, afgezien van bezwaren die men kan hebben tegen beleidsadvisering op basis van onderzoek dat verricht wordt binnen het betrokken overheidsonderdeel, delen van taken die de SWOV nu verricht kunnen onderbrengen bij een AVV. Nu de SWOV in een geprivatiseerde vorm d'e taken reeds vervult in goede samenspraak met het Ministerie van V&W en op aanwijzing van de minister van V&W, lijkt het eerder aangewezen de samenwerking tussen een AVV en de SWOV nader vorm te geven en de taakstellingen van een AVV en de SWOV op elkaar af te stemmen. Men kan immers in een tijd van beleid tot beperking en privatisering van taken die de overheid uitvoert niet inzien welk aanvaardbaar doel gediend zou zijn bij het afbouwen (of erger het stilzwijgend uithollen) van taken d'e de SWOV vervult en het opbouwen van een ambtelijk apparaat van de overheid die eventueel dergelijke taken zou moeten overnemen.

De SWOV vraagt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de voorwaarden en procedures te scheppen die het mogelijk maken dat op een bestendige en efficiënte wijze gebruik kan worden gemaakt van de SWOV als een onafhankelijk wetenschappelijk instituut dat in samenspraak met het Ministerie van V&W het beleid ondersteunt door de unieke combinatie van taken die aan haar zijn toevertrouwd. Dit kan mede mogelijk gemaakt worden door een nadere afstemming van taken tussen de te vormen AVV en de SWOV.

5. Conclusie

Al 30 jaar lang vindt de onderzoekprogrammering van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op het terrein van de verkeersveiligheid plaats in samenspraak met de SWOV. Door het meedenken van de SWOV in het beleid, is dit beleid verrijkt en zijn de onderzoeken afgestemd op het effectief vernieuwen van het verkeersveiligheidsbeleid en het steeds meer integreren daarvan in het totaal van het verkeer- en vervoerbeleid.

Met de oprichting van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer staat het Ministerie van V&W een integrale opzet van onderzoek en gegevensbeheer voor ogen. Bij de SWOV is kennis en know-how op het gebied van de verkeersveiligheid en de daarmee samenhangende aspecten van het verkeer- en vervoersysteem aanwezig die in 30 jaar is opgebouwd. Hiermee zou naar onze overtuiging in de taakstelling van een AVV rekening moeten worden gehouden. Dit vergt nadere explicitering van de wijze van samenwerken tussen de Hoofddirectie van de Waterstaat, in casu de Hoofdafdeling Verkeersveiligheid, de te vormen AVV en de SWOV.

Door de recent gewijzigde feitelijke werkwijze bij de Rijkswaterstaat (UCA-regeling) dreigt inbreng van de expertise van de SWOV op de onderzoeksprogrammering en haar bijdrage aan het beleid tot het bereiken van de nationale taakstelling voor de verkeersveiligheid verloren te gaan. De taken die expliciet bij ministeriële aanwijzing aan de SWOV zijn toevertrouwd dreigen te worden uitgehold door de wijze waarop bij Rijkswaterstaat het concurrentieprincipe bij de opdrachtverlening worden toegepast, d.w.z. ook bij onderzoekopdrachten vanuit DVK of straks vanuit de te vormen AVV. De SWOV meent dat het niet meer op andere wijze gebruik maken van opgebouwde expertise bij de SWOV geen goede zaak is voor de verkeersveiligheid. Dit zal leiden tot kwaliteitsverlies in expertise, onderzoek en beleid. Ook in het kader van de maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij de overheid zich dient te beperken in de door haar uit te voeren taken door middel van bezuinigingen en privatisering, lijkt het naar de overheid overbrengen van taakbestanddelen die nu door de SWOV worden uitgevoerd onbegrijpelijk.

Wij menen dat de SWOV daadwerkelijk een rol heeft vervuld en behoort te blijven vervullen op het terrein van de verkeersveiligheid die vergelijkbaar is, zij het op een bescheidener schaal en in een andere rechtspositionele verhouding, met bijvoorbeeld het RIVM voor het milieubeleid en -onderzoek of het CPB voor het financieel-economisch beleid en onderzoek. De onafhankelijke positie die de SWOV daarbij heeft is bewust beoogd door de minister van V&W en het parlement.

De SWOV vraagt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de voorwaarden en procedures te scheppen die het mogelijk maken dat op een bestendige en efficiënte wijze gebruik kan worden gemaakt van de SWOV als een onafhankelijk wetenschappelijk instituut dat in samenspraak met het Ministerie van V&W het beleid ondersteunt door de unieke combinatie van taken die aan haar zijn toevertrouwd. Dit kan mede mogelijk gemaakt worden door een nadere afstemming van taken tussen de te vormen AVV en de SWOV.

Bijlage 1



DIRECTIE FINANCIËEL ECONOMISCHE ZAKEN

nr.: 88/40.582



de minister van verkeer en waterstaat

overwegende dat,

- o de SWOV een centrale positie heeft op het terrein van het onderzoek ten behoeve van de verkeersveiligheid en een service-instituut is dat inspirerend, coördinerend en signalerend werkt en dat zowel onderzoek zelf verricht als uitbesteedt,
- o de Minister van V&W de belangrijkste financier van de SWOV is en er derhalve naar gestreefd dient te worden dat de SWOV en de Minister van V&W elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken bij wederzijdse beleidsvoornemens ter verantwoorde onderbouwing van het te voeren verkeersveiligheidsbeleid,
- o voor een goed functioneren van de SWOV een maatschappelijk draaivlak vereist is, van zowel de overheid als het bedrijfsleven, als de verkeersdeelnemers,
- o het SWOV-bestuur de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de bedrijfsvoering van de SWOV,

Besluit:

de subsidievoorwaarden voor de SWOV
op de volgende wijze vast te stellen:

Etc., etc., etc.

9. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking 1 januari 1988.

's-Gravenhage, 20 april 1988.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,