

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. de heer mr. ing. J.H. Dronkers, secretaris generaal
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Uw kenmerk

-

Ons kenmerk

CDS20220268/BWI/IFE

Datum

29 november 2022

Doorkiesnummer

(088) 227 60 03

In behandeling bij

Directie

E-mail

Onderwerp: bestuurlijke reactie CBR op tweede wettelijke evaluatie

Geachte heer Dronkers,

Op 2 november jl. ontvingen wij de 'Rapportage tweede wettelijke evaluatie CBR'. Conform uw verzoek willen we hier graag op reageren. Het rapport is voor ons een waardevolle reflectie op waar wij staan, omdat het de inzichten van onszelf, van onze stakeholders en van PWC bundelt. De observaties in het rapport zijn grotendeels herkenbaar en bieden ons de bevestiging dat wij met onze strategische koers 2026 op de goede weg zijn. In deze koers, die wij eind 2021 hebben afgerond, hebben wij op basis van een zeer grondige analyse de thema's benoemd die wij van belang achten voor onze toekomst. Op elk van deze thema's hebben we vastgesteld waar we staan en wat ons te doen staat. Wij zien een grote overeenkomst tussen onze eigen conclusies en de observaties en aanbevelingen van PWC.

Op een aantal thema's uit het rapport gaan we graag wat dieper in. Deels om een nadere toelichting van onze kant te geven op de observaties en deels omdat de evaluatie betrekking had op de periode tot en met 2021 en er in de periode daarna al stappen zijn gezet of relevante ontwikkelingen zijn geweest.

De evaluatieperiode kent een bijzonder karakter

Een belangrijke constatering die ook in het rapport aandacht krijgt, maar die wij ook hier nog eens willen benadrukken, is dat de evaluatieperiode (2017 tot en met 2021) een bijzondere periode betreft. De evaluatie start aan de vooravond van een dienstverleningscrisis bij de divisie Rijgeschiktheid die lange wachttijden tot gevolg heeft gehad met grote impact op onze klanten. Vervolgens kregen we in het midden van de evaluatieperiode te maken met brandstichting op ons hoofdkantoor, wat tevens een van onze grootste examenlocaties is. En op het moment dat de crisis bij Rijgeschiktheid onder controle komt en de herstelwerkzaamheden van de brand in volle gang zijn, wordt de wereld geconfronteerd met de coronapandemie die tot grote maatschappelijke ontwrichting leidt en waardoor onze dienstverlening door lockdowns tot twee keer toe vrijwel

volledig stil moest worden gelegd. De problemen bij de divisie Rijgeschiktheid waren het gevolg van ongelukkige managementbeslissingen in het verleden. Daar ligt de verantwoordelijkheid bij het CBR. De brand, maar met name de pandemie, zijn echter gebeurtenissen die een buitengewoon grote impact hebben gehad op klanten en de dienstverlening van het CBR, maar die buiten onze invloedssfeer liggen.

Tijdens de gehele evaluatieperiode heeft de primaire focus gelegen op het continueren van onze dienstverlening. Bij de divisie Rijgeschiktheid ging het om het weer op orde krijgen van de reactietermijnen en zorgen dat onze klanten weer binnen de gestelde termijn van maximaal 28 dagen een reactie kregen op de ingediende gezondheidsverklaring of het medisch rapport. Bij de brand moesten binnen een tijdsbestek van een weekend uitwijklocaties gevonden worden, zodat na het weekend alle geplande theorie- en praktijkexamens weer doorgang konden vinden en er begonnen kon worden aan een ingrijpende hersteloperatie van het hoofdkantoor. De grootste uitdaging lag echter bij de gevolgen van de coronapandemie waardoor het CBR noodgedwongen ruim 5 maanden gesloten was (voor de theorie-examinering nog iets langer) en er ruim 700.000 examens en toetsen niet konden worden afgenomen. Het inhalen van de theorie-examens is inmiddels afgerond door overwerk en extra openstelling van locaties, maar het inhalen van de praktijkexamens vormt tot op de dag van vandaag een stevige uitdaging. Met name vanwege het 1-op-1 karakter van een praktijkexamen, de nog altijd hoge verzuimcijfers en de zeer krappe arbeidsmarkt.

De keuze om tijdens de evaluatieperiode de focus te richten op het continueren van de dienstverlening is een bewuste geweest. Daar ligt in onze ogen onze primaire verantwoordelijkheid. Als publieke dienstverlener en monopolist moeten burgers en professionals erop kunnen vertrouwen dat overheidsdiensten beschikbaar zijn en blijven. Ook PWC concludeert in de aanbieding van hun rapport dat dit een logische keuze was. Deze keuze had echter wel tot gevolg dat de aanbevelingen uit de vorige wettelijke evaluatie ten aanzien van de ontwikkeling van de bedrijfsvoering soms minder aandacht hebben gekregen. Niet omdat deze niet belangrijk werden gevonden, maar omdat een hogere prioriteit uitging naar de directe dienstverlening aan onze klanten.

Desalniettemin heeft het CBR in de evaluatieperiode ook stappen gezet om de bedrijfsvoering op onderdelen te verbeteren. Daarnaast is de coronaperiode aangegrepen om een zeer grondig traject te doorlopen om de stip op de horizon vast te stellen en te identificeren op welke onderdelen de bedrijfsvoering verder versterkt moet worden. Dit heeft aan het einde van de evaluatieperiode geresulteerd in een strategische koers 2026. De realisatie daarvan is in volle gang. Al met al zijn we dan ook van mening dat, ondanks de tegenslagen waar het CBR tijdens de evaluatieperiode doorheen is gegaan, de organisatie er nu beter voor staat dan begin 2017.

HR en Informatievoorziening (IV) zijn en blijven topprioriteiten

Het CBR herkent de constatering dat HR en IV terreinen zijn die verdere aandacht behoeven. Wat mens en organisatie betreft is er nog onvoldoende opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de eerste wettelijke evaluatie en is er sprake van een achterstand die ingelopen moet worden. Op het terrein van IV is wel opvolging gegeven aan de aanbevelingen en zijn vele stappen gezet in de afgelopen jaren en zijn diverse grote verbetertrajecten onderhanden. Daar zien we echter dat de technische ontwikkelingen razendsnel gaan, cybercrime een toenemende dreiging vormt en nieuwe wet- en regelgeving vaak grote impact heeft op de eisen aan de IT-infrastructuur en het applicatielandschap.

In onze strategische koers 2026 en de uitwerking daarvan in de jaarplannen van het CBR zijn HR en IV aangemerkt als topprioriteiten. Voor HR is om die reden in 2022 een breed leiderschapstraject ingezet dat zich richt op de doorontwikkeling van ons management. Ruim 80 leidinggevendenden nemen aan dit traject deel. Op het thema duurzame inzetbaarheid zijn ook stappen gezet met de afronding en implementatie van de aanbesteding van een nieuwe arbodienstverlener in 2022. Daarnaast worden voorbereidingen getroffen voor een nieuwe toekomstgerichte en moderne CAO die in 2023 tot stand moet komen. Verder staat voor 2023 een groot aantal activiteiten op de rol waaronder het verstevigen van de performance management cyclus, het uitvoeren van een organisatiebrede vlootschouw, het invullen van strategische personeelsplanning (SPP), het moderniseren van het functiehuis en het ontwikkelen van beloningsbeleid dat gericht is op het aantrekken en behouden van goed gekwalificeerde medewerkers. Ook voor de jaren daarna blijft het thema mens en organisatie een hoge prioriteit houden.

Op het terrein van IV is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het ontwikkelen van plannen om het complexe IV landschap met soms sterk verouderde componenten, toekomstbestendig te maken. Voor zowel de vernieuwing van de gehele netwerkinfrastructuur als voor de vernieuwing van het applicatielandschap voor de examendivisies, is de uitvoering van deze plannen inmiddels onderhanden. Daarnaast is geïnvesteerd in de continuïteit van de dienstverlening. Enerzijds door te standaardiseren in het gebruik van devices en het terugdringen van maatwerk in applicaties. Anderzijds door het op niveau brengen van de cyberweerbaarheid, de migratie naar twee onafhankelijke datacenters en het inrichten van end point security (voorzien ultimo 2022). Op de agenda voor de komende jaren staan de verdere realisatie van de applicatiestrategie, de inhoudelijke vernieuwing van (delen van) onze dienstverlening vanuit de strategie 2026 en het verder vergroten en onderhouden van onze cyberweerbaarheid en respons.

Ook de thema's huisvesting, risicomanagement en duurzaamheid worden in het rapport als aandachtspunten benoemd als het gaat om kwetsbaarheden in de huidige bedrijfsvoering. Op elk van deze terreinen zijn in de afgelopen jaren verbeteringen doorgevoerd. Tegelijkertijd herkent het CBR de aandachtspunten voor de verdere doorontwikkeling en heeft deze ook geïdentificeerd in de analyse die ten grondslag ligt aan de strategische koers 2026. Op elk van deze thema's zijn op dit moment concrete (verbeter)plannen in gang gezet.

Met de activiteiten die in 2022 al in gang zijn gezet en de doelstellingen voor de komende jaren is het CBR van mening dat adequaat invulling wordt gegeven aan de geconstateerde aandachtspunten voor de bedrijfsvoering die PWC in de evaluatie beschrijft. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat het structureel op een hoger niveau brengen van de bedrijfsvoering een langere adem vergt en stap voor stap zal plaatsvinden. Op elk van de thema's zijn de ambities groot, maar is ook realisme vereist voor wat betreft het verandervermogen in managementtermen, de veelal eveneens vereiste IT-capaciteit en de beschikbaarheid van expertise op genoemde terreinen.

Ontwikkeling tarieven

In de rapportage wordt geconstateerd dat de betaalbaarheid van de dienstverlening van het CBR in de evaluatieperiode is afgenomen. Die constatering is feitelijk juist. In de periode 2017-2021 zijn de gemiddelde tarieven van het CBR harder gestegen dan de inflatie in dezelfde periode (9%-punt hoger dan de CPI-index). Het oplossen van de dienstverleningscrisis bij de divisie Rijgeschiktheid is daar niet de oorzaak van. Dit had wel tot gevolg dat een groot aantal extra medewerkers is ingezet, maar de kosten daarvan zijn grotendeels ten laste gebracht van het eigen vermogen van het CBR. De relatief grote stijging van de tarieven is met name veroorzaakt door een kostenstijging die het gevolg was van nieuwe wet- en regelgeving (denk aan AVG, BIO, compliance, etcetera),

het wegwerken van achterstanden in de bedrijfsvoering en de doorontwikkeling van de organisatie. Vanwege het tariefgestuurde karakter van het CBR zijn deze extra kosten noodzakelijkerwijs doorberekend in de tarieven aan klanten. Het CBR is zich zeer bewust dat deze kostenstijging een ongewenste ontwikkeling is en heeft er daarom ook alles aan gedaan om op het moment dat er weer ruimte ontstond de tarieven te matigen. Dit heeft er toe geleid dat voor 2022 een gemiddelde tariefstijging is doorgevoerd van 2,1%. Met de huidige ontwikkeling van de inflatie, die voor 2022 naar alle waarschijnlijkheid in de dubbele cijfers zal uitkomen, is de verwachting dat de scheefgroei mogelijk dit jaar al geheel zal worden ingelopen. Ook voor 2023 is inmiddels een gematigde tariefstijging van gemiddeld 3,1% vastgesteld, fors onder de gemiddelde CPI van de afgelopen twaalf maanden. Ook hier is de verwachting dat deze ruim onder de CPI-index voor 2023 zal uitkomen waarmee de betaalbaarheid van de dienstverlening zich verder in positieve zin zal ontwikkelen.

Rolopvatting

Een van de observaties uit het rapport waar het CBR zich niet in herkent, is het vermeende verschil van inzicht tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de rol van het CBR. Tijdens de totstandkoming van de strategische koers 2026 is veelvuldig met het departement gesproken. Daarbij is ook uitgebreid stilgestaan bij de strategische hoofdbeweging (van uitvoerder naar publieke dienstverlener) en als uitvloeisel daarvan de ambitie van het CBR om een bredere rol te spelen op het terrein van de verkeersveiligheid. Dit laatste door beschikbare kennis, expertise en data vanuit de dagelijkse praktijk proactief in te brengen in het maatschappelijke debat en bij de beleidsvorming op het departement. Het CBR ervaart niet dat deze rolopvatting niet gedeeld wordt door het departement en is van mening dat door de meer inhoudelijke discussies de dialoog juist versterkt wordt. Dat is ook hoe de afgelopen jaren is samengewerkt: veel meer vanuit gelijkwaardigheid. We hebben goede ervaringen opgedaan bij de discussies rondom de opvolging van de adviezen van Emile Roemer met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van de rijkschoolbranche of rondom de optimalisatie van het stelsel voor de beoordeling van de medische rijgeschiktheid. Een dergelijke meer gelijkwaardige samenwerking kan soms wel tot meer wrijving leiden, maar bij een goede onderlinge verstandhouding, leidt dat juist tot kwalitatief betere uitkomsten.

Betere kpi's voor doelmatigheid en doeltreffendheid

De laatste inhoudelijke opmerking heeft betrekking op de constatering dat de doelmatigheid en doeltreffendheid bij het CBR minder dan bij andere organisaties, objectief zijn vast te stellen. Dit wordt toegeschreven aan de kwaliteit van de kpi's en managementinformatie. Het CBR onderschrijft deze constatering en neemt de aansporing om beter zicht op beide aspecten te krijgen zeer ter harte. Het belang van doelmatigheid is evident, gegeven het feit dat het CBR tariefgestuurd is en alle kosten via de tarieven aan onze klanten worden doorberekend. Dat dwingt ons om kostenbewust te zijn en de organisatie en onze dienstverlening efficiënt in te richten. Voor de divisie Rijgeschiktheid kunnen we inmiddels concluderen dat de dienstverlening ruimschoots efficiënter plaatsvindt met het nieuwe systeem OPUS dan in de situatie voor 2019.

Een grotere uitdaging ziet het CBR echter om doeltreffendheid beter in kaart te brengen. Welke effecten brengen de producten en diensten van het CBR teweeg? Is dat in lijn met de beleidsdoelstellingen van het departement? En hoe, en in welke mate draagt een en ander bij aan de verkeersveiligheid in Nederland? Complexe vraagstukken, die ons echter niet ontslaan van de plicht om daar, samen met de opdrachtgever, antwoorden op te geven. Het gaat immers om overheidstaken die het CBR uitvoert en dat vraagt om verantwoording in termen van effectiviteit.

In het afgelopen jaar is dit onderwerp dan ook opgepakt. Bij twee nieuwe bestuursrechtelijke maatregelen die in 2023 worden ingevoerd (de Educatieve Maatregel Drugs en de Lichte Educatieve Maatregel Gedrag en Verkeer) worden op dit moment de meetcriteria ontwikkeld om de effectiviteit te monitoren. Ook voor andere producten en diensten zullen we dit de komende jaren verder ontwikkelen.

Tot slot

Het rapport biedt waardevolle aanknopingspunten en aanbevelingen om de bedrijfsvoering in de komende jaren verder te verbeteren, waarbij het CBR uiteraard de ambitie heeft dat bij de volgende wettelijke evaluatie alle geconstateerde tekortkomingen zijn weggewerkt. Dat brengt ons wel bij de huidige opzet van de evaluatie. Nu het instrument ruim 10 jaar wordt gehanteerd, is het wellicht goed om de werkwijze tegen het licht te houden en te bezien of een andere opzet tot meer en diepere inzichten leidt en tot meer eigenaarschap bij het onderzochte zbo. Een gestructureerde zelfevaluatie met een kritische toetsing en reflectie van buitenaf zou bijvoorbeeld een mogelijke invulling kunnen zijn. Het CBR heeft geenszins de illusie hét antwoord te hebben, maar is graag bereid mee te denken over een alternatieve invulling.

Rest ons nog uw ministerie en de onderzoekers van PWC te bedanken voor de samenwerking en het resultaat.

Met vriendelijke groet,

drs. A. Peckold,
algemeen directeur

drs. J.J. Huizing,
directeur bedrijfsvoering