

Aan de Tijdelijke Commissie Uitvoering

Ons kenmerk
SDS20200149

Datum
1 september 2020

Onderwerp: schriftelijke inbreng parlementair onderzoek

Een pleidooi voor hernieuwd vertrouwen

Tijdelijke Commissie Uitvoering parlementair onderzoek naar de uitvoering van overheidsbeleid

Het CBR levert een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid in Nederland. Dat heeft een grote maatschappelijke waarde en is daarmee een verantwoordelijkheid die wij zeer serieus nemen. Dit laat echter onverlet dat zich de afgelopen jaren meerdere problemen hebben voorgedaan bij het CBR waar burgers veel last van hebben ondervonden. Met het parlementaire onderzoek wil de Tijdelijke Commissie Uitvoering achterhalen wat de oorzaken zijn van de problemen bij het CBR en bij andere uitvoeringsorganisaties, hoe de uitvoerbaarheid van beleid beter getoetst kan worden, maar ook hoe de samenwerking in de driehoek (departement, politiek en uitvoeringsorganisatie) in de toekomst verbeterd kan worden.

In dit document pleit het CBR voor hernieuwd vertrouwen. Daarnaast wil het CBR de commissie een aantal overwegingen meegeven bij de onderzoeksvragen, vooruitlopend op de gesprekken met de commissie.

Aanleiding om het CBR mee te nemen in het parlementaire onderzoek is de problematiek in de afgelopen jaren en de maatschappelijke impact die dit heeft gehad. We vinden het allereerst gepast om de hand in eigen boezem te steken en kritisch naar ons eigen functioneren te kijken. We moeten achteraf concluderen dat er in het verleden niet altijd de juiste managementbeslissingen zijn genomen bij de vernieuwing van het proces van de beoordeling van de medische rijgeschiktheid. Dit is het CBR zelf aan te rekenen. Dit heeft ernstige gevolgen gehad voor onze dienstverlening, met lange wachttijden en een groot aantal verlopen rijbewijzen tot gevolg. Hierdoor is het vertrouwen in het CBR beschadigd geraakt.

Het terugwinnen van het vertrouwen staat of valt bij het weer op orde krijgen van de dienstverlening. Daar wordt met man en macht aan gewerkt en de verwachting is dat we begin 2021 weer die dienstverlening kunnen bieden die mensen van het CBR mogen verwachten. Maar ook richting politiek en departement moeten we de relatie herstellen. Dat is een opgave waarbij we als CBR moeten laten zien dat we het waard zijn. Tegelijkertijd vraagt het ook van politiek en departement om het CBR weer vertrouwen te geven. Zonder vertrouwen is immers geen vraagstuk op te lossen.

Zonder aan de aanleiding voorbij te willen gaan zouden we tijdens de gesprekken graag breder willen kijken naar het functioneren van uitvoeringsorganisaties. Een uitvoeringsorganisatie zou idealiter moeten functioneren als een rentmeester. Een rentmeester aan wie je taken toevertrouwt en die deze taken naar eer en geweten voor de burger regelt. Die zijn opdrachtgevers met de juiste informatie voedt, zodat zij op beleidsniveau de juiste beslissingen kunnen nemen en weten welke invloed hun besluiten hebben. Maar dat betekent ook dat deze rentmeester serieus genomen wordt en dat deze de positie én het zelfbewustzijn heeft om 'nee' te zeggen op opdrachten die de publieke dienstverlening bemoeilijken. En dat er openlijk kan worden gesproken over problemen, zodat deze in gezamenlijkheid kunnen worden opgelost. Daarvoor is onderling vertrouwen en respect nodig.

Het CBR is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Interessant in dit verband is tijdens de gesprekken nader stil te staan bij de aard en rol van zbo's. Nederland kent een groot aantal zbo's die onderling sterk verschillen. Het verschil in terminologie die gebruikt wordt voor deze zbo's geeft ook direct het verschil in zienswijze aan op de rol die aan hen wordt toegedicht. Spreken we van uitvoeringsorganisaties of publieke dienstverleners? In het eerste geval is de koppeling met het bovenliggende departement en de politieke sturing dominanter dan wanneer we spreken van een publieke dienstverlener die meer zelfstandig, met een eigen verantwoordelijkheid, binnen de wettelijke kaders, invulling geeft aan de uitvoering van beleid. Beide sluiten elkaar niet uit, maar het geeft wel een verschil in denkrichting aan.

Wij spreken de hoop uit dat het parlementair onderzoek aanknopingspunten en inzichten opleveren die leiden tot een betere uitvoering van beleid met een betere dienstverlening aan burgers tot gevolg. Een betere samenwerking binnen de driehoek waarbij ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid een constructieve bijdrage levert is daarbij essentieel.

Wij kijken ernaar uit om hierover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Alexander Pechtold,
algemeen directeur

Jan Jurgen Huizing,
directeur bedrijfsvoering

Naar hernieuwd vertrouwen

Met deze schriftelijke inbreng geven wij een aantal overwegingen mee voor de drie hoofdvragen van het parlementaire onderzoek. Voordat wij dat doen past een korte reflectie op het probleem dat het CBR veroorzaakt heeft voor burgers bij de medische beoordeling van de rijgeschiktheid.

De belangrijkste oorzaak ligt bij het CBR zelf. Vanaf 2013 zijn plannen gemaakt voor de invoering van een nieuw IT-systeem en een nieuwe werkwijze binnen de divisie Rijgeschiktheid. Veel tijd is daarbij besteed aan het ontwerp van het systeem en de nieuwe werkwijze en onvoldoende aan de wijze waarop beide geïmplementeerd moesten worden. Uiteindelijk heeft de invoering onder hoge druk plaatsgevonden inclusief de bijbehorende reorganisatie.

Daarnaast was de invoering van het nieuwe systeem en de nieuwe werkwijze extra kwetsbaar tegen de achtergrond van een oplopende aanvragenstroom en een krappe arbeidsmarkt voor medisch personeel. Onderdeel van alle veranderingen was ook een aanpassing in het aanvraagproces. Het CBR heeft de impact van deze verandering op de eigen organisatie, de externe artsen en op de burger onderschat.

Deze ongelukkige gang van zaken heeft ertoe geleid dat er grote achterstanden zijn ontstaan en dat veel burgers te lang hebben moeten wachten op de behandeling van hun rijgeschiktheidsaanvraag. Dit had niet mogen gebeuren. Sinds begin 2019 wordt gewerkt aan herstel en stap voor stap worden de achterstanden ingelopen. In de maandelijkse rapportage aan de Kamer zien we sinds begin dit jaar een opgaande lijn. Naast het oplossen van de problemen kijkt het CBR ook naar de lessen die zij hieruit kan trekken en hoe vergelijkbare problemen in de toekomst voorkomen kunnen worden. Dit vraagt om structurele verbeteringen in de volle breedte van de organisatie.

U vraagt in uw onderzoek naar verbeteringen die mogelijk zijn in de samenwerking tussen uitvoering, beleid en u als politiek, met als doel burgers van Nederland beter van dienst te zijn. Hiervoor geven wij u onderstaande overwegingen mee.

Overweging 1: Meer ruimte om de menselijke maat te hanteren

De wettelijke kaders waarbinnen het CBR werkt, bieden niet altijd de gewenste ruimte voor het meewegen van persoonlijke omstandigheden of uitzonderingen die de wetgever niet heeft voorzien. Hierdoor komt de menselijke maat soms onder druk te staan.

Daarbij komt dat wetgeving vaak achterloopt op de actuele praktijk of de meest recente inzichten. Dit belemmert het CBR als uitvoeringsorganisatie om adequaat te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen.

Een mogelijke oplossingsrichting is meer discretionaire bevoegdheid en manoeuvreerruimte binnen de wettelijke kaders op basis van een zorgvuldig ingericht proces. Hierbij valt te denken aan de toepassing van hardheidsclausules om meer maatwerk te kunnen leveren.

ADHD

In de wettelijke Regeling eisen geschiktheid 2000 staat dat iedereen met ADHD voor het rijbewijs onderzocht moet worden door een onafhankelijk specialist met kennis en ervaring op het gebied van ADHD bij volwassenen. Daarna moet iedere aspirant bestuurder met de diagnose ADHD een rijtest doen met een deskundige op het gebied van de praktische geschiktheid van het CBR. Dit wordt door veel burgers als onnodig zwaar ervaren. Het wijzigen van de Regeling eisen geschiktheid is geen verantwoordelijkheid van het CBR, maar vindt plaats op advies van de gezondheidsraad. Dit laat onverlet dat binnen de huidige regelgeving er geen ruimte is om af te zien van de rijtest, of om onder condities deze te versoepelen.

Overweging 2: Een goede balans tussen regels en risico's

Risico's accepteren is een van de grootste uitdagingen van de huidige maatschappij. De meeste zaken gaan goed, maar er bestaat een toenemende druk om alle mogelijke risico's uit te sluiten. Met behulp van regels en procedures proberen we deze te vermijden. De keerzijde van deze veelheid aan regels is echter dat het zorgt voor een hogere administratieve last en minder menselijke maat voor de burger.

Betekenen

Om verkeersovertreders beter aan te kunnen pakken krijgt het CBR de opdracht om deze bestuurders het besluit niet langer aangetekend te versturen, maar via het zwaardere 'betekenen'. Het poststuk moet dan door de betrokkene zelf in ontvangst worden genomen. De reden hiervoor is dat overtreders in sommige gevallen tijdens de rechtsgang beweren geen bericht van het CBR te hebben ontvangen. Dit bemoeilijkt de verdere vervolging van deze personen. Dit probleem doet zich voor bij circa 800 burgers per jaar op een totaal van 18.000. Het realiseren van deze opdracht vraagt om een ingrijpende aanpassing van het ICT-systeem en brengt aanmerkelijke kosten met zich mee.

Een belangrijke maatschappelijke vraag daarbij is of we uit willen gaan van vertrouwen in burgers. Zo ja, dan zullen we op de koop moeten toenemen dat het soms misgaat. Anders wordt de dienstverlening 'dichtgetimmerd' in procedures en regels om risico's en misbruik te voorkomen. Het CBR pleit voor een zorgvuldige balans tussen regels en risico's.

Overweging 3: Meer zelfbewustheid en zelfstandigheid in de uitvoering

In het belang van de burger zouden uitvoeringsorganisaties een meer zelfbewuste, zelfstandige rol moeten pakken en zijn politiek, departement en uitvoeringsorganisatie gelijkwaardige spelers met hetzelfde doel.

Dit vraagt in de eerste plaats om een proactieve opstelling vanuit de uitvoeringsorganisatie zelf. Het CBR zou meer zelfstandig moeten kunnen handelen met een duidelijke visie op haar taken en daarmee als organisatie beter kenbaar moeten maken aan de Kamer en het departement wat ze wel en niet doet. 'Nee' zeggen, met steun van het departement, moet daarbij ook tot de mogelijkheden behoren.

Het departement zou op haar beurt ook beter kunnen luisteren naar de expertise van de uitvoeringsorganisatie die beschikt over een schat aan data en ervaring. De uitvoeringsorganisatie kan hier een rol in spelen door de driehoek ook beter te informeren en meer inzicht te geven in de effecten van het opgestelde beleid, bijvoorbeeld aan de hand van beleidseffectrapportages.

Vervolgens moeten politiek en departement er ook op kunnen vertrouwen dat de uitvoeringsorganisatie de taak naar eer en geweten uitvoert. Alleen als de uitvoering goed geborgd is, heeft de uitvoerende partij voldoende geloofwaardigheid opgebouwd om het vertrouwen te genieten. Concluderend betekent dit volgens het principe van rentmeesterschap, meer zelfstandigheid, maar ook meer verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisatie.

Mondkapjes bij examens

Tijdens de coronacrisis lag de dienstverlening van het CBR grotendeels stil. Ruim 300.000 examens werden uitgesteld, inkomstenverlies ca. 30 miljoen euro. Er was het CBR dan ook veel aan gelegen om z.s.m. mits veilig voor collega's en klanten de dienstverlening te hervatten. Op basis van onderzoek uitgevoerd door TNO, nam het CBR het besluit dat iedereen in een examenvoertuig een door CBR ter beschikking gesteld mondkapje moest dragen. Daar kan immers, net als in het vliegtuig en OV, geen 1,5 m afstand worden gehouden. Ondanks afstemming ontstond vlak voor het moment van communicatie discussie over de ruimte die het CBR heeft om dit zelfstandig in te voeren.

Overweging 4: Voldoende aandacht voor IT als hoeksteen van de dienstverlening

Burgers moeten een hoogwaardige (digitale) dienstverlening geleverd krijgen om gemakkelijk en veilig hun rijbewijszaken te kunnen regelen, via het kanaal dat hen past.

IT is niet alleen de vierde productiefactor geworden naast grondstof, arbeid en kapitaal, het is de kurk waarop elke professionele organisatie drijft. Die rol zal in de toekomst alleen maar groter worden. Toereikende investeringen in de digitale infrastructuur zijn een voorwaarde voor een adequate dienstverlening. Een relatief kleine uitvoeringsorganisatie als het CBR is continu bezig om de juiste balans te vinden tussen het onderhoud van het IT-landschap, vernieuwing van de digitale dienstverlening passend bij de eisen en wensen vanuit de klant en de maatschappij én het uitvoeren van opdrachten vanuit het departement.

Deze balans, in tijd en geld, is cruciaal voor het blijvend op een juiste manier kunnen uitvoeren van de wettelijke taak. Tijdelijke disbalans kan mogelijk zelfstandig door de uitvoeringsorganisatie worden opgevangen, maar een te lange tijd te weinig aandacht (in tijd en geld) voor onderhoud en vernieuwing van het IT-landschap zal onherroepelijk ten koste gaan van de dienstverlening.

De opdrachten vanuit het departement mogen daarom niet ten koste gaan van de eigen IT-kalender en het benodigde IT-budget. Dit moet voorkomen dat de basis dienstverlening aan de burger in de knel komt.

Dit betekent dat de opdrachten vanuit het departement voldoende planbaar in de tijd dienen te zijn én dat er ruime middelen noodzakelijk zijn voor breed onderhoud en vernieuwing van het IT-landschap zonder dat dit een sluitpost op de begroting mag worden. Door hier concessies aan te doen, nemen we immers een hypotheek op de toekomst met alle mogelijke gevolgen van dien.

Overweging 5: Meer dialoog tijdens de uitvoering

Het CBR zou tijdens de uitvoering van beleid structureel meer dialoog willen hebben met beleidsmakers en politiek. Met ruimte om in te gaan op de casuïstiek waar burgers in de praktijk tegenaan lopen, heroverwegingen en voortschrijdend inzicht. Hierbij moeten ook twijfels en dilemma's bespreekbaar zijn. Niet vanuit controle, maar vanuit vertrouwen.

In alle gevallen moet de driehoek blijven functioneren, maar juist als het fout gaat zou de driehoek haar kracht moeten bewijzen. De reflex is nu, dat als het misgaat er juist minder communicatie plaatsvindt in de driehoek. Het contact met de Kamer verloopt dan alleen nog via de minister. In de ideale situatie informeert een uitvoeringsorganisatie haar hele omgeving open en actief, waardoor de Kamer beter is geïnformeerd en in de driehoek vanuit vertrouwen in een constructieve samenwerking aan oplossingen kan worden gewerkt.

Overweging 6: Meer inzicht in impact van beleid***Rijden in het buitenland***

Om de gevolgen voor burgers van de problemen bij het CBR te verzachten kunnen 75-plussers een jaar door blijven rijden in Nederland met een verlopen rijbewijs (AMvB 75+). De consequentie daarvan is dat reizen naar het buitenland niet mogelijk is. Vanuit de Kamer is meerdere malen gevraagd om de regels verder te verfijnen en uitzonderingen mogelijk te maken voor specifieke groepen. Naast de extra administratieve druk die dit geeft, leidt het bevoordelen van de een automatisch tot het benadelen van een ander.

Het CBR adviseert om de Kamer meer kennis te geven van de impact van beleidswijzigingen. Vooraf, maar ook tijdens de uitvoering van beleid. Bijvoorbeeld door het delen van uitvoeringstoetsen of impactanalyses.

Het is van belang te realiseren dat uitvoeringsorganisaties geen ongelimiteerd budget of capaciteit hebben. Elke wens of nieuwe opdracht zorgt ervoor dat er elders in de organisatie capaciteit of middelen wegvallen. Dat besef lijkt nu soms te ontbreken. Om dit gebrek aan inzicht te verbeteren, willen wij het volgende meegeven.

Op dit moment maken Kamerleden regelmatig gebruik van moties. Een nevendoeel van deze moties lijkt ook het vergroten van zichtbaarheid bij de achterban. Deze moties hebben echter wel impact op de uitvoering. Anders dan bij amendementen, hoeven Kamerleden deze voorstellen niet financieel te onderbouwen. Het is te overwegen eens te kijken naar een tussenvorm met een financiële paragraaf.

Tegelijkertijd zouden uitvoeringsorganisaties bij alle nieuwe opdrachten eerst een bredere impactanalyse moeten uitvoeren die laat zien wat de opdracht breder betekent voor de organisatie en de burger. Deze impactanalyse zou met het departement en de Kamer moeten worden gedeeld. Als de negatieve impact te groot is dan moet de uitvoeringsorganisatie ook opdrachten kunnen weigeren.

Over het CBR

Het CBR is vooral bekend van het afnemen van rijexamens en de beoordeling van de medische geschiktheid van bestuurders in het personen- en beroepsvervoer. Het pallet aan producten beslaat meer dan 200 examens variërend van brommobiel, bus, vrachtauto, directiechauffeur, binnenvaart, pleziervaart, luchtvaart en het vervoer van gevaarlijke stoffen en vee. Circa 90% van alle Nederlanders krijgt ooit met het CBR te maken.

Het CBR bestaat ruim 90 jaar (opgericht in 1927). Tot 2013 was het CBR een privaatrechtelijke stichting. Sindsdien is het CBR een gecentraliseerde publiekrechtelijk ZBO. Het CBR is volledig tarief-gefinancierd. In de afgelopen jaren is het aantal medewerkers gegroeid tot circa 1.600. De omvang van het medewerkersbestand fluctueert mee met de vraag vanuit de markt.

Het CBR werkt samen met een groot aantal ketenpartners zoals artsen, medisch specialisten, politie, OM en de circa 8.000 rijscholen en opleidingsinstituten die zijn ingeschreven bij het CBR. Circa 80% van deze rijscholen en opleidingsinstituten is niet aangesloten bij een brancheorganisatie.

Het CBR handelt vanuit de principes van 'Prettig contact met de overheid' en werkt sinds 2017 in een programma Klant samen met klanten en ketenpartners continue aan verbetering van klantprocessen en klantinformatie.

Kerninformatie:

- Landelijk opererend vanuit 54 praktijkcentra, waarvan 20 gecombineerd met een theorielocatie, en op 30 locaties de mogelijkheid voor het afnemen van een rijtest
- 1,5 miljoen examens en toetsen per jaar, afgelopen 5 jaar ieder jaar stijgend
- Ruim 200 examenproducten: variërend van examens voor brommobiel, bus, vrachtauto, tot binnen-, plezier- en luchtvaart, maar ook gevaarlijke stoffen, veevervoer of marifoon.
- Slagingspercentage praktijkexamens <50%, theorie ca. 40%
- Jaarlijks 800.000 aanvragen voor een medische beoordeling, stijgend door vergrijzing