

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek CBR
Integrale eindrapportage
24 januari 2011

Definitief

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Onderzoek CBR
Integrale eindrapportage

ir. C. van Schie MMC
Prof. dr. J.M. de Heer

Amersfoort, 24 januari 2011
560879/SCH/ASG

Samenvatting

De situatie bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) is zorgelijk. Het CBR moet op korte termijn de dreiging van een explosieve stijging van zijn pensioenkosten afwenden om de continuïteit van de organisatie veilig te stellen en een mogelijk faillissement te vermijden. Tegelijkertijd moet het vertrouwen tussen management en personeel worden hersteld. Daarvoor is het nodig een einde te maken aan de langlopende verschillen van inzicht over tal van issues tussen met name de directie en de ondernemingsraad en daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Partijen moeten bereid zijn rigoureuze afscheid te nemen van het verleden en de blik op de toekomst te richten. Om de prestaties van het CBR blijvend op een hoger niveau te brengen, moeten directie en medewerkers de komende jaren gezamenlijk een forse verbeteragenda uitvoeren. Dat moet leiden tot verdere professionalisering van de werkprocessen, de medewerkers en de ondersteunende ICT-systemen.

De afgelopen jaren is het CBR onder vuur komen te liggen door kritische vragen uit de samenleving, politiek en media over het functioneren en de prestaties van de organisatie. Het ging onder andere om lange wachttijden voor examens, administratieve en ICT-klachten en financiële tegenvallers. Door de problemen staat het CBR sinds mei 2009 onder verscherpt toezicht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer en Waterstaat). Verschillende stappen zijn gezet om het functioneren van het CBR te verbeteren. Per 1 juli 2010 is een reorganisatie doorgevoerd. Rond de zomer is de bestuurlijke top van het CBR vernieuwd. Er is een tweekoppige directie gekomen en de raad van toezicht heeft een nieuwe voorzitter en een nieuw lid op voordracht van de ondernemingsraad (OR) gekregen.

Toekomstgericht onderzoek

Vanwege de aanhoudende kritiek en problemen heeft de minister begin 2010 aan Twynstra Gudde opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar de situatie bij het CBR. Het onderzoek is toekomstgericht en moet een nieuwe start markeren voor het CBR. Het onderzoek brengt daarvoor de huidige situatie van het CBR in beeld en schetst de verbetermaatregelen die aanvullend op de reorganisatie nodig zijn om het gewenste toekomstbeeld te realiseren.

Het onderzoek bestaat uit vier deelrapporten en deze integrale eindrapportage. De deelrapporten gaan over: A. Cultuur en governance, B1. Financiën, B2. Pensioenen en C. Kwaliteit van de taakuitvoering en informatievoorziening. In deze eindrapportage staat de integrale diagnose en de daaraan gekoppelde verbeteragenda.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode mei - september 2010. De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het verleden en op de situatie in deze onderzoeksperiode.

Twynstra Gudde

Dat betekent dat waar wordt gesproken over de directie of de raad van toezicht het niet gaat over de nieuwe directie en de nieuwe leden van raad van toezicht.

Waar staat het CBR?

De huidige situatie bij het CBR is zorgwekkend. Op veel organisatieaspecten scoort het CBR onvoldoende en op slechts enkele goed. Oorzaak is een allesoverheersende strijd tussen raad van toezicht, directie en OR van het CBR. Deze houdt de organisatie nu al zeven jaar lang in gijzeling.

Een terugkerend patroon in de bestuurscrises bij het CBR is dat bij het aantreden van een nieuwe directie, partijen de wil uitspreken om lessen uit het verleden te trekken en samen te werken. Naar aanleiding van een lastig dossier (bijvoorbeeld pensioenen, afstoting private activiteiten of een reorganisatie) komen de partijen vanuit tegengestelde belangen echter snel weer terecht in een escalerende strijd. In die strijd zoeken zij naar steeds heftiger instrumenten om hun gelijk te halen, totdat een nieuwe directie aantreedt.

De schadelijke gevolgen zijn duidelijk zichtbaar in de organisatiecultuur. Door gebrek aan respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden is van samenwerking zeer beperkt sprake. Wantrouwen voert de boventoon. Dit staat de gewenste modernisering en verbetering van de organisatie in de weg.

De pensioenregeling is bij het CBR het belangrijkste twistpunt in de samenwerking. Het is vaak als wisselgeld gebruikt in de strijd. De regeling is daardoor in de loop van de jaren luxer en duurder geworden en de kosten hangen het CBR als een molensteen om de nek.

Het aflopen van het pensioencontract met Nationale Nederlanden in combinatie met de huidige marktomstandigheden kan leiden tot een verdubbeling van de pensioenkosten. Hierdoor dreigt het CBR bij ongewijzigd beleid en organisatiecultuur af te stevenen op een faillissement. Drastische ingrepen zijn onvermijdelijk.

De HRM-functie is onderontwikkeld, waardoor de kwaliteit van het personeel en het (midden-)management onder druk staat. De afgelopen jaren is vooral geïnvesteerd in de prestaties, de zorg voor het personeel en het management is verwaarloosd.

De kwaliteit van de prestaties is aan de beterende hand, alhoewel de situatie nog wel als kwetsbaar is te omschrijven. De reorganisatie heeft laten zien dat het CBR in staat is om met de juiste aansturing en aandacht de gestelde prestatienormen grotendeels te kunnen halen. Verdere verbeteringen zijn nodig om het prestatieniveau vast te houden en te verhogen. Daarvoor is ook versnelde vervanging van twee ICT-systemen (SCOOP en MOVE) noodzakelijk.

De 'governance' van het CBR en het daarin opgenomen toezicht, is niet in staat gebleken te zorgen voor doorbraken en stabiliteit. De raad van toezicht was onderdeel van de genoemde strijd.

Twynstra Gudde

Ook kan worden getwijfeld aan de deskundigheid van de interne toezichhouders op moeilijke dossiers zoals het pensioen. Hierdoor zijn onverstandige beslissingen genomen.

Duidelijkheid over de positie van het CBR had voor enige rust kunnen zorgen. De totstandkoming van de nieuwe instellingswet is echter steeds uitgesteld. Door deze wet, die de Kaderwet zbo's op het CBR van toepassing zal verklaren, zal een deel van het toezicht op het CBR verschuiven van de raad van toezicht naar de minister.

Lichtpuntjes zijn dat de prestaties van het CBR sinds enige tijd redelijk op orde zijn door de reorganisatie en de inzet van het personeel. Verder levert de normale bedrijfsvoering van het CBR op dit moment voldoende geld op. Als het pensioenprobleem wordt opgelost, ontstaat er enige ruimte om de organisatie draaiende te houden en verbeteringen in te voeren. Ten slotte is het bestuur van het CBR vernieuwd en een deel van de raad van toezicht. Deze nieuwe start is positief voor het herstel van vertrouwen en het doorvoeren van verbeteringen.

Toekomstbeeld CBR

Het toekomstbeeld dat de verschillende partijen hebben van het CBR, komt op hoofdlijnen overeen. Op onderdelen zijn er grote verschillen in de invulling. Het is belangrijk dat partijen het gewenste toekomstperspectief delen. Het verschil tussen het toekomstbeeld en de huidige situatie is groot. Het CBR heeft dan ook een lange weg te gaan.

Verbeterstrategie en -agenda

De verbeterstrategie moet zorgen voor overleving van het CBR op de korte termijn, herstel van het onderlinge vertrouwen en verbetering van de organisatie op middellange termijn.

Op de korte termijn – binnen een jaar - moet het CBR het pensioenprobleem oplossen. Dit probleem bedreigt de continuïteit van het CBR met als mogelijk gevolg een faillissement.

Het CBR kan het onderlinge vertrouwen herstellen door langlopende issues uit het verleden te analyseren, daaruit lessen te trekken en die toe te passen. Op deze manier kan het CBR afscheid nemen van het verleden. Vertrouwen kan ook groeien door die onderwerpen op te pakken die voor een groot deel van het personeel en het (midden) management van wezenlijke betekenis zijn, zoals meer aandacht voor ontwikkeling, kansen en motivering van medewerkers.

Voor het herstellen van vertrouwen is een periode van twee jaar reëel.

Een verdergaande verbetering van de organisatie kost meer tijd. Het gaat dan om de organisatiecultuur veranderen, een gedeeld toekomstperspectief bereiken, gezamenlijk de verbeteragenda ter hand nemen, het personeelsbeleid vormgeven en de kwaliteit van de prestaties blijvend op een hoger niveau brengen.

Twynstra Gudde

Om de kloof tussen de bestaande situatie en het toekomstbeeld te overbruggen zijn verschillende verbeterstrategieën mogelijk:

- ontwikkelen, leren en stapsgewijs veranderen
- revitaliseren, orde op zaken stellen, energiek veranderen
- politiek-bestuurlijk ingrijpen.

Een strategie die uitgaat van ontwikkelen, leren en stapsgewijs veranderen, is niet mogelijk omdat het CBR niet voldoet aan de eisen van een lerende organisatie, zoals vertrouwen, veiligheid en stabiliteit. Een aantal issues, zoals het pensioen, kan bovendien niet langs deze weg worden opgelost. Deze strategie vraagt om meer tijd en die is er niet op het pensioendossier.

Wenselijk en noodzakelijk is een strategie die uitgaat van revitaliseren, orde op zaken stellen en energiek veranderen. Het CBR moet in staat worden geacht op eigen kracht de nodige veranderingen te bewerkstelligen, gezien de krachtige intenties van de nieuwe directie, de raad van toezicht, de OR en de medewerkers.

Voor het slagen van de verbeterstrategie is nodig dat partijen bereid zijn over hun eigen schaduw heen te stappen en de blik naar de toekomst willen richten.

Een strategie van politiek-bestuurlijk ingrijpen is nu niet aan te bevelen. Als na bijvoorbeeld een half jaar tot een jaar mocht blijken dat de kloof tussen de bestaande situatie en het toekomstbeeld door partijen niet te overbruggen is, dan komt deze strategie alsnog in beeld.

Er zijn verschillende risico's. De aanpak van de pensioenproblematiek kan ertoe leiden dat standpunten verharder en partijen verder van elkaar af komen te staan. Een tweede risico is dat het CBR issues uit het verleden niet oplost, daaruit geen lessen trekt en het vertrouwen niet tot stand komt. Een derde risico vormen ICT-systemen die onvoldoende in staat zijn om de processen te ondersteunen en bovendien onbetrouwbare managementinformatie opleveren. Een vierde en laatste belangrijk risico is het wegvallen van het 'commitment' van het personeel door onder meer de versoering van de pensioenregeling. Hier zou meer aandacht voor de kwaliteit van medewerkers en managers tegenover moeten staan.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding, vraagstelling en verantwoording	1
1.1	Aanleiding onderzoek en onderzoeksvragen	1
1.2	Onderzoeksaanpak en verantwoording	3
1.3	Opbouw integrale eindrapportage en samenhang met deelrapporten	7
2	Het levensverhaal van het CBR	9
2.1	Het belang van het verleden	9
2.2	Belangrijke gebeurtenissen ‘binnen het CBR’	9
2.3	Belangrijke gebeurtenissen ‘in de omgeving van het CBR’	12
2.4	De uitgangssituatie voor onze analyse	13
3	Integrale diagnose: waar staat het CBR?	15
3.1	Waar staat het CBR: zorgwekkende situatie	15
3.2	Organisatiecultuur CBR	19
3.3	Governance CBR	24
3.4	Het pensioen van het CBR	28
3.5	De financiële situatie bij het CBR	39
3.6	De kwaliteit van de taakuitvoering en informatievoorziening van het CBR	47
4	Toekomstbeeld CBR	54
4.1	Betekenis van het toekomstbeeld	54
4.2	Perspectief CBR vanuit verschillende invalshoeken	54
4.3	Uitwerking eerste aanzet toekomstbeeld CBR	57
4.4	Conclusies toekomstbeeld CBR	57
5	Verbeterstrategie en -agenda CBR	58
5.1	Reeds uitgevoerde verbetermaatregelen door het CBR	58
5.2	Van strategie naar agenda	60
5.3	Verbeteragenda CBR	63
5.4	Risico's van de verbeterstrategie en verbeteragenda	67
	Bijlagen	
1.	Onderzoeksteam	
2.	Samenstelling begeleidingsgroep	
3.	Zienswijze OR	

1 Inleiding, vraagstelling en verantwoording

Het voorliggende rapport is het eind- en integrale verslag van ons onderzoek naar het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: het ministerie). Dit rapport integreert de diagnoses van de onderliggende deelrapporten op het gebied van cultuur en governance, financiën, pensioen en de kwaliteit van de taakuitvoering en informatievoorziening. Op basis hiervan geven wij een advies om te komen tot een verbeteragenda voor het CBR.

Deze verbeteragenda moet leiden tot betekenisvolle stappen in de richting van het door de minister, het CBR en andere betrokken actoren gewenste toekomstbeeld voor de organisatie.

1.1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksvragen

Aanleiding

Het CBR is als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) belast met de wettelijke taak personen tot het wegverkeer toe te laten met als doel het bevorderen van de verkeersveiligheid. De afgelopen jaren is het CBR onder vuur komen te liggen door kritische vragen vanuit de samenleving, politiek en media over het functioneren en presteren van de organisatie. Lange wachttijden voor examens, administratieve en ICT-klachten en financiële tegenvallers hebben het functioneren van het CBR onder zware druk gezet.

Verschillende landelijke dagbladen hebben herhaaldelijk bericht over interne strubbelingen, dalende klanttevredenheid en gebrekkige dienstverlening. December 2009 kwamen de dreigende financiële tekorten door zware pensioenlasten voor het jaar 2009 in het nieuws. Eerder in het jaar werd onenigheid tussen directie en ondernemingsraad (OR) openbaar gemaakt en onderwerp van politieke discussie in Den Haag. Discussies over de bedrijfsvoering en de voorgestelde reorganisatie laaiden hoog op. Aanleiding voor de kritiek zijn vooral lange wacht- en doorlooptijden bij rijexamens, een in gebreke blijvende klantgerichtheid en administratieve en ICT-problemen bij de onderdelen die de rijgeschiktheid beoordelen op medische gronden en op verkeersgedrag.

De afgelopen jaren zijn verschillende stappen gezet om het functioneren van het CBR te verbeteren. De raad van toezicht (RvT) stelde in het Jaarverslag 2008, dat de behaalde prestatieverbeteringen op de korte termijn gevolgd moeten worden door een nieuwe organisatiestructuur. Deze moet de kwaliteitsimpuls op de lange termijn verankeren. Een reorganisatievoorstel van de directie werd, na een gang naar de ondernemingskamer, door de OR goedgekeurd.

De reorganisatie is per 1 juli 2010 doorgevoerd en had als doel de prestaties verder te verbeteren, de klantgerichtheid te vergroten en de relatie met het ministerie te professionaliseren. Het reorganisatiebesluit gaat uit van een kanteling van de organisatie zonder gedwongen ontslagen. Rond en in de zomerperiode is de bestuurlijke top van het CBR vernieuwd. Er is een tweekoppige directie gekomen. De raad van toezicht (RvT) heeft enkele nieuwe leden gekregen, met name een voorzitter en een lid op voordracht van de OR.

De minister volgt het CBR sinds 2008 nauwgezet en dit heeft geleid tot enkele formele aanwijzingen. Door de aanhoudende problematiek staat het CBR sinds mei 2009 onder verscherpt toezicht van het ministerie en blijft dit totdat de prestaties van het CBR stabiel zijn. Vanwege de aanhoudende kritiek en problemen heeft de minister begin 2010 de Tweede Kamer gemeld, dat hij onafhankelijk onderzoek zal laten uitvoeren naar de situatie bij het CBR.

Onderzoeksvragen

Volgens de minister kan het CBR na de reorganisatie een nieuwe start maken. De minister heeft daarbij het eindbeeld voor ogen van een doelmatige en professionele organisatie waar de klant centraal staat, waarvan de taakuitvoering structureel voldoet aan het afgesproken prestatieniveau en waarvan de structuur/governance en de cultuur op orde zijn. De continuïteit moet zijn gewaarborgd en het CBR moet op transparante wijze verantwoording afleggen. Het onafhankelijke onderzoek is gericht op de stappen die aanvullend op de reorganisatie gezet moeten worden om de publieke taakuitvoering van het CBR structureel op een hoger niveau te brengen. Het onderzoek is derhalve toekomstgericht.

Voor het onderzoek heeft het ministerie de volgende drie onderzoeksvragen¹⁾ aan ons gesteld:

- 1. Waar staat de CBR-organisatie op dit moment?*
- 2. Welke verbetermaatregelen heeft het CBR al in gang gezet?*
- 3. Welke concrete verbetermaatregelen zijn in aanvulling hierop nog nodig om het gewenste eindbeeld te behalen en op welke termijn is het 'eindbeeld' realiseerbaar?*

Box 1. Onderzoeksvragen CBR-onderzoek

¹⁾ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), Plan van aanpak, Onderzoek naar maatregelen aanvullend op de reorganisatie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 22 maart 2010.

Deelonderzoek en aandachtspunten per deelonderzoek

De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd de volgende aspecten bij het onderzoek naar het CBR te betrekken: de kwaliteit van de taakuitvoering, de financiële situatie inclusief de pensioenen, de informatievoorziening en de organisatiecultuur van het CBR. Het onderzoek bestaat uit zes onderdelen, uitgewerkt in deelonderzoeken. Per deelonderzoek zijn de volgende aandachtspunten²⁾ aan ons meegegeven:

Tabel 1. Onderdelen van het onderzoek en aandachtspunten

<i>Onderdeel</i>	<i>Aandachtspunten</i>
Organisatiecultuur	Het betreft hier de wijze van samenwerking binnen het CBR. Een belangrijk aandachtspunt is de relatie tussen directie, overig management en ondernemingsraad.
Governance	Het betreft de aspecten ten aanzien van de verantwoording over en het toezicht op de publieke taakuitvoering, met inachtneming van de kaders die vanuit het kabinetsbeleid aan dergelijke organisaties zijn gesteld.
Financiën	Hierbij gaat het om de aard en omvang van de financiële risico's.
Pensioenen	Hierbij gaat het om de aard en omvang van de risico's van de pensioenregeling van het CBR.
Kwaliteit van de taakuitvoering	Het gaat met name om de prestaties (met name de doorlooptijden) op de verschillende indicatoren, de kwaliteit van de bedrijfsprocessen (inclusief ICT) en de waardering van de dienstverlening door klanten en stakeholders.
Informatievoorziening	Het betreft hier met name de kwaliteit van de interne en externe informatievoorziening van het CBR. Belangrijk aspect hierbij is de transparantie.

1.2 Onderzoeksaanpak en verantwoording

Samenhang diagnose – eindbeeld - verbeteragenda

Om te komen tot een goed onderzoek naar het CBR, onderscheiden wij drie samenhangende onderdelen. Het gaat om:

1. *Integrale diagnosestelling*: wat is er aan de hand?
2. *Toekomstbeeld*: waar moet het CBR naar toe?
3. *Verbeteragenda*: hoe, gegeven de diagnose, kan het toekomstbeeld gerealiseerd worden?

Wij zien dit onderzoek als een eerste stap in een planmatige veranderaanpak voor het CBR. Een dergelijke aanpak start met het diagnosticeren en het benoemen van het 'waarom' en het 'wat' van de verandering. De aanpak vertaalt dit vervolgens naar een veranderplan of verbeteragenda (het 'hoe'). Een belangrijk onderdeel hierbij is de integrale diagnose.

²⁾ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), Plan van aanpak, Onderzoek naar maatregelen aanvullend op de reorganisatie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 22 maart 2010.

Vragen die daarbij aan de orde komen zijn: wat is er aan de hand, waar liggen de problemen, wat is het verandervermogen en de veranderbereidheid van het CBR? Onderdeel van deze diagnose is vanuit het verleden kijken naar het heden en de toekomst. De betekenis van het verleden is voor veel organisaties groot. Verklaringen voor het heden worden gevonden in het verleden. De integrale diagnose gerelateerd aan het gewenste toekomstbeeld geeft een indicatie van de veranderopgave. Hieruit destilleren we het veranderplan ofwel de verbeteragenda.

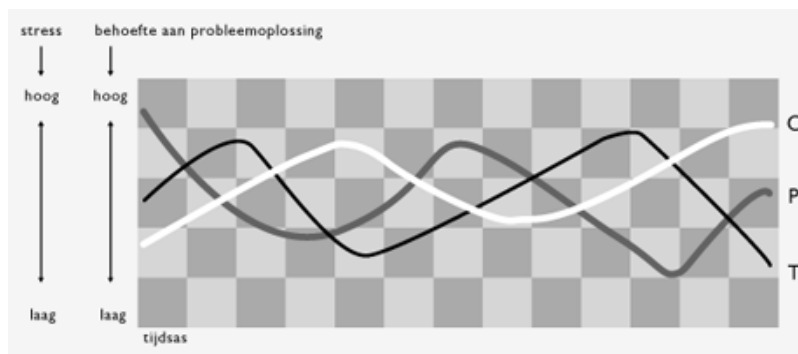
Meervoudig kijken: strategische management matrix

Er is niet één optimale of beste manier van kijken naar het functioneren en presteren van een organisatie. Wij kiezen vanuit de 'best-fit'-gedachte voor onze integrale diagnose voor een integratieve benadering. Hierbij komen verschillende perspectieven van een organisatie samen. Dit zijn: missie en strategie, organisatie en HRM-beleid. In deze benadering (manier van kijken) wordt permanent aandacht gevraagd voor deze drie instrumenten om sturing te geven aan veranderingen.

Voor elk van deze sturingsinstrumenten van verandering maken we onderscheid in drie deelsystemen, waarbinnen zich een diversiteit aan problemen kunnen manifesteren: het technische systeem, het machtssysteem en het culturele systeem in de organisatie:

- Het probleem verbonden aan het *technische systeem* gaat over de vraag hoe op een efficiënte en effectieve wijze resultaten kunnen worden bereikt. Tot het systeem behoren de keuze van de inrichting van productie- en taakprocessen en de beheersing van sociale, financiële en technische hulpbronnen om een gewenste output te realiseren. Kortom, alles wat in een organisatie geregeld of georganiseerd moet worden.
- Het probleem verbonden aan het *machtssysteem* gaat over het allocatievraagstuk en -proces. Organisaties kampen altijd met een keuzeprobleem, omdat hulpmiddelen schaars zijn. Bij de verdeling van middelen spelen machts- en invloedsverhoudingen in organisaties een belangrijke rol.
- Het probleem verbonden aan het *culturele systeem* gaat over de vraag welke waarden, doelstellingen, overtuigingen en interpretatiekaders in de organisatie dominant zijn, in hoeverre deze zijn aangepast aan omgevings- en organisatiefactoren en wat de specifieke gewoonten in de organisatie zijn.

Op deze drie deelsystemen doen zich in de loop van de tijd problemen voor. Het samenvallen van de problemen is reden voor handelen. Het verloop van de drie probleemgebieden is als volgt schematisch voor te stellen.



Figuur 1. Schematische voorstelling problemen deelsystemen

Door de drie sturingsinstrumenten voor verandering te koppelen aan de drie deelsystemen, ontstaat een ‘bril’ (matrix) om op een meervoudige en integrale wijze naar het CBR te kijken.

De door ons gehanteerde en ingevulde matrix is in onderstaande tabel opgenomen. Aan de linkerkzijde van deze tabel staan de verschillende deelsystemen (optieken), bovenaan de soorten instrumenten om sturing te geven aan verandering en in de cellen de aspecten die wij in beschouwing hebben genomen bij de integrale diagnose. Deze aspecten zijn verbonden met de deelonderzoeken en de daarin behandelde en onderzochte onderwerpen. Naast de presentatie van de problemen (of zaken die goed gaan uiteraard) biedt de matrix houvast voor te nemen verbetermaatregelen.

Tabel 2. Strategische management matrix CBR

	<i>Missie en strategie</i>	<i>Organisatie</i>	<i>HRM</i>
Technisch systeem	<i>Ambities en doelen</i>	<i>Taken en bevoegdheden (werkwijze)</i>	<i>Capaciteit en deskundigheid</i>
	afstemming ontwikkeling omgeving	structurering taken	werving en selectie sleutelfuncties
	strategie- en planvorming	kwaliteit (en verbeteren) taakuitvoering	professionalisering personeel
	financiën	prestaties van het CBR	formatie (omvang)
	pensioenregeling	informatievoorziening (ICT)	formatie (opbouw)
Machts-systeem	<i>Beleidsbepaling</i>	<i>Belangen en invloed</i>	<i>Besluiten aanstellingen en prestaties</i>
	governance (toezicht, statuten)	rol van externe relaties (IenM), branche, klanten)	beoordeling en waardering van personeel
	allocatieproces van middelen	gezagsstructuur (mandatering)	
	pensioenissue	sturing op prestaties (KPI's)	benoemingen (RvT en directieleden)
relaties RvT, directie en OR		benoeming overig management	
Cultureel systeem	<i>Bedrijfsklimaat</i>	<i>Samenwerking</i>	<i>Houding en gedrag</i>
	samenhang missie en dagelijkse praktijk	subculturen organisatie (fragmentatie)	versterking cultuur door werving, selectie en ontwikkeling
	vernieuwing en innovatie	samenwerking binnen CBR	managementstijl
	urgentiebesef	samenwerking met stakeholders	commitment personeel aan organisatie (taken, klanten, missie)
vertrouwen			

De deelonderzoeken ‘Kwaliteit taakuitvoering en informatievoorziening’ (C), ‘Financiën’ (B1) en ‘Pensioen’ (B2) zijn technisch en inhoudelijk van aard (hoe staat het ervoor gegeven de vastgestelde wijze van regelen/organiseren) en zijn daarom terug te vinden onder het technische systeem.

Het deelonderzoek naar de governance (A) gaat onder meer over de wijze waarop beleid tot stand komt en wie daar invloed op uitoefenen en is daarom in onze diagnose gekoppeld aan het machtssysteem. Hieronder valt de wijze waarop bij het CBR middelen worden toegewezen en het pensioenissue is behandeld. Ook gaat het hier om de externe relaties (bijvoorbeeld IenM, de branche en de klanten) en de wijze waarop zij invloed uitoefenen op het CBR. Organisatiecultuur (deelonderzoek A) hebben we ruim opgevat. Hierin is een organisatie als cultuur te zien. Dit onderzoek krijgt veel aandacht in de matrix. Het gaat over het bedrijfsklimaat in termen van wederzijds vertrouwen in en respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid. Ook gaat het over de samenwerking tussen de belangrijkste stakeholders en de organisatieonderdelen en over het besef van urgentie om problemen op te lossen. Tot slot past het HRM-sturingsinstrument binnen de organisatiecultuur, met name de benoeming van personeel en de beïnvloeding van de organisatiecultuur.

Onderzoeksperiode

Het voorliggende integrale eindrapport is gebaseerd op de onderzoeksperioden zoals die zijn gehanteerd in de verschillende deelonderzoeken. Het veldwerk hiervoor is voornamelijk uitgevoerd in de periode mei – september 2010. De integrale diagnose heeft plaatsgevonden in de periode september – oktober 2010. De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het verleden en op de situatie in deze onderzoeksperiode. Dat betekent dat waar wij spreken over de directie of de raad van toezicht het niet gaat over de nieuwe directie en de nieuwe leden van de raad van toezicht die inmiddels zijn aangetreden.

Onderzoeksverantwoording deelonderzoeken

Per deelonderzoek zijn specifieke onderzoeksmethoden gehanteerd. Voor een nadere toelichting op deze methoden verwijzen wij naar de specifieke deelonderzoeken. In alle onderzoeksrapporten wordt ingegaan op de drie hoofdvragen van het onderzoek. Elk onderzoeksrapport bevat een samenvatting met de conclusies voor dat deelonderzoek en een overzicht van de reeds in gang gezette verbetermaatregelen op het betreffende aspect.

Diepgang van het onderzoek

Het onderzoek is toekomstgericht. Dit heeft betekenis voor de diepgang van ons onderzoek. Voor de deelonderzoeken financiën en kwaliteit taakuitvoering is gebruik gemaakt van bestaande informatie. Voor het pensioenonderzoek is dit uitgangspunt losgelaten, daar de bestaande informatie onvoldoende houvast bood voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor het onderzoek cultuur en governance is naast een analyse van de bestaande informatie aanvullend onderzoek gedaan. Een belangrijk element in dit onderzoek zijn de verhalen van betrokkenen over het verleden en heden van het CBR.

Al snel is in het onderzoek duidelijk geworden dat er bij het CBR verschillen van inzicht spelen over tal van ‘issues’ uit het verleden. Dit onderzoek is niet bedoeld om al deze ‘issues’ op te lossen. Dit vraagt om diepgaander onderzoek en wellicht om een ander type onderzoek. Vanwege de toekomstgerichte invalshoek en de beschikbaar gestelde middelen zijn door de opdrachtgever en door ons keuzes gemaakt. Hierbij hebben we er voor gekozen om de achtergronden en de argumentatie te laten zien gericht op het begrijpen van het verleden en het heden; en het kunnen stellen van de juiste diagnose in relatie tot de onderzoeksvragen. Wij beseffen dat de OR van het CBR een andere mening is toegeedaan. Het was en is zijn verwachting dat ‘de waarheid’ met dit onderzoek volledig op tafel zou komen. Hiertoe heeft de OR veel informatie aangeleverd. Deze informatie is door ons, in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingsgroep, afgewogen in de relatie tot de diepgang van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen. Wij vinden dat we een goed evenwicht hebben gevonden tussen de beantwoording van de onderzoeksvragen en de hiervoor benodigde informatie. Bovendien vinden we dat een aantal issues gezamenlijk door directie en OR bekeken moet worden om daaruit lessen te trekken. Dit heeft een plek gekregen in de verbeteragenda. De zienswijze van de OR hebben wij integraal opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

Het onderzoeksteam

Gezien de grote diversiteit en soms het hoog specialistische karakter van enkele onderzoeksactiviteiten hebben wij, Twynstra Gudde, samengewerkt met twee adviesbureaus. IJsselvliet B.V. heeft de financiële analyses verricht. APS Pensioenteam heeft de pensioenanalyses verricht. De overige onderzoeksaspecten zijn uitgevoerd door adviseurs van Twynstra Gudde. Een overzicht van het onderzoeksteam is opgenomen in bijlage 1.

Begeleidingsgroep

Ons onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van het ministerie, de RvT van het CBR, de directie van het CBR en de OR van het CBR. De samenstelling van de begeleidingsgroep is opgenomen in bijlage 2. De begeleidingsgroep had als taak de kwaliteit van de werkzaamheden in relatie tot de onderzoeksvragen te beoordelen en daarbij met name te kijken naar de onderbouwing van de naar voren gebrachte conclusies. De begeleidingsgroep is meerdere malen bijeengekomen om de verschillende producten te bespreken en van commentaar te voorzien.

1.3 Opbouw integrale eindrapportage en samenhang met deelrapporten

Het voorliggende integrale eindrapport is gericht op de integrale diagnose en de daaraan gekoppelde verbeteragenda. Veelvuldig wordt geput uit de resultaten van de deelonderzoeken, opgenomen in de deelrapporten. Veelvuldig ook wordt voor een nadere toelichting verwezen naar deze rapporten.

De volgende deelrapporten vormen samen met deze integrale eindrapportage het onderzoek:

- deelrapport A: Cultuur en governance
- deelrapport B1: Financiën
- deelrapport B2: Pensioen
- deelrapport C: Kwaliteit van de taakuitvoering en de informatievoorziening.

In hoofdstuk 2 schetsen we de historie of het levensverhaal van het CBR aan de hand van de belangrijkste gebeurtenissen. Dit levensverhaal geeft de context voor de integrale diagnose en inzicht in de huidige situatie van het CBR die wij in hoofdstuk 3 toelichten. Hoofdstuk 4 schetst het toekomstbeeld, of in de woorden van het ministerie, het eindbeeld, voor het CBR. In hoofdstuk 5 geven wij ons advies voor de te volgen strategie om te komen tot de gewenste verbeteringen in de vorm van een verbeteragenda. Hierbij houden we rekening met de al in gang gezette verbetermaatregelen (tot medio augustus 2010).

2 Het levensverhaal van het CBR

2.1 Het belang van het verleden

De geschiedenis van het CBR bepaalt in belangrijke mate waar het CBR nu staat en is van betekenis voor de toekomst van de organisatie. Voor elke organisatie is het verleden van belang, maar dit geldt voor het CBR in bijzondere mate, zo is in ons onderzoek duidelijk geworden. Wij hebben het CBR als onderdeel van de cultuuranalyse in historisch perspectief geplaatst en het levensverhaal van het CBR vanuit de ogen van de betrokkenen in beeld gebracht. Meestal bestaan er in organisaties over de gebeurtenissen in het verleden en heden meerdere dominante verhalen naast elkaar. Zo wordt naast het verhaal ('narrative') van het management over het bestaansrecht, de missie, visie en strategie van het CBR, door organisatieleden of stakeholders (bijvoorbeeld de OR) soms een alternatief verhaal geplaatst. Dit verhaal gaat dan over hoe het ook kan of moet. Hierdoor ontstaat een 'counter narrative' dat tegen het verhaal van het management ingaat. Het belang van het achterhalen van deze verschillende 'werkelijkheden' is gebaseerd op de gedachte dat *organisaties als cultuur* zijn op te vatten. Een cultuur van netwerken van mensen in de organisatie die hun werkelijkheid creëren op basis van hun eigen waarneming, interpretatie en definitie van de situatie, alsmede van de betekenissen die zij in interacties vormen en hun, daarmee verbonden, handelen.

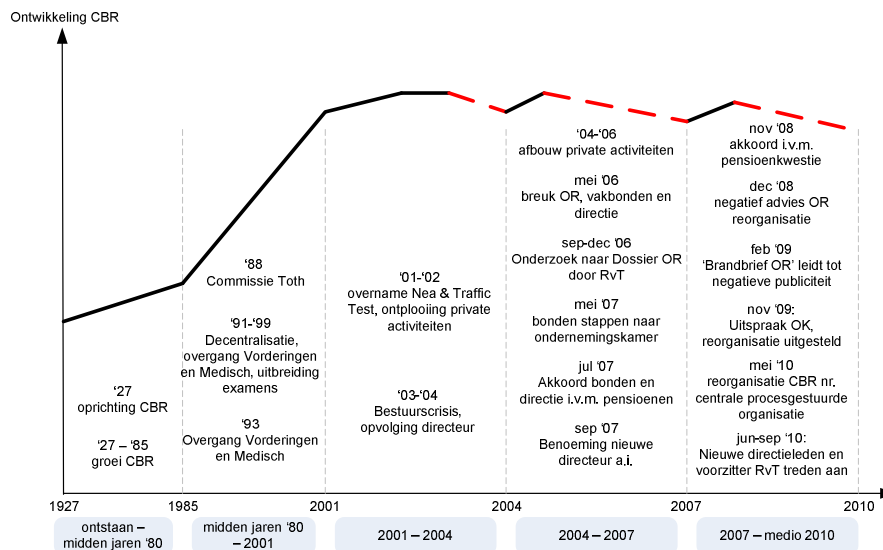
Een uitgebreide weergave van de verschillende verhalen en 'waarheden' van de actoren is opgenomen in deelrapport A: Cultuur en governance. Deze hebben grote waarde voor de werkelijkheidsconstructie van het 'heden' van het CBR.

Om de vraag 'waar staat het CBR nu' in hoofdstuk 3 van dit rapport te kunnen beantwoorden, is de context van het verleden van groot belang. Dit hoofdstuk laat de belangrijke gebeurtenissen zien in de interne en externe arena van het CBR en beschrijft patronen die daarin zijn te onderkennen.

2.2 Belangrijke gebeurtenissen 'binnen het CBR'

Een lange en rustige aanloop

Het CBR is als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) belast met de wettelijke taak personen tot het wegverkeer toe te laten met als doel de verkeersveiligheid te bevorderen. Het CBR is in 1927 ontstaan uit een privaat initiatief van branche-organisaties en heeft zich ontwikkeld tot de organisatie van nu. De belangrijkste gebeurtenissen in de ontwikkeling van het CBR zijn weergegeven in figuur 2. De 'ontwikkelingslijn' in deze grafiek geeft een indicatie van de omvang van het CBR in omzet, fte's of aantal examens/producten.



Figuur 2. Belangrijke gebeurtenissen in de ontwikkeling CBR³⁾

In de episode van de oprichting tot midden jaren '80 groeit het CBR gestaag. Dit was onder meer te danken aan het toenemende autobezit na de Tweede Wereldoorlog. Het CBR ontwikkelt zich tot een zeer stabiele, hiërarchische organisatie, met goede arbeidsvoorwaarden voor medewerkers. Aan deze stabiele periode komt midden jaren '80 een einde door financiële en culturele problemen, waaronder het gebrek aan klantgerichtheid. Het CBR overwint in 1985 een belangrijke bestuurs- of leiderschaps crisis in de overgang naar een volgende fase van zijn bestaan. Aanbevelingen van de Commissie Tóth in 1988 leiden tot aanpassing van de interne governance en organisatie (decentralisatie), een toename van taken en grotere focus op de effectiviteit van de organisatie.

Eerste leiderschaps crisis succesvol overwonnen

Als we terugblikken op de gebeurtenissen in de periode midden jaren '80 zien we een opvallende parallel met wetenschappelijke inzichten over de ontwikkeling van organisaties⁴⁾. De overgang van de ene levensfase naar de andere gaat gepaard met stadia van crisis. Het vermogen van de organisatie, het management en de medewerkers om deze crisis te overwinnen, is bepalend voor de toekomst van een organisatie.

³⁾ Bron: deelrapport A: Cultuur en governance.

⁴⁾ Greiner, L.E. (1998), 'Evolution and revolution as organizations grow', Harvard Business Review, mei – juni 1998 (herdruk juli – augustus 1972).

Een nieuwe levensfase dient zich aan

Ook het CBR doorloopt diverse levensfasen. In 1985 maakt het CBR de overgang naar de fase van delegatie van verantwoordelijkheden. Na de uitvoering van de decentralisatie ontstaan regio's waar in hoge mate van zelfstandigheid processen worden uitgevoerd. De financiën, de klantgerichtheid en taakuitvoering verbeteren en het CBR krijgt nieuwe taken. De directeur die in 1986 is aangetreden, slaagt erin het CBR in rustiger vaarwater te krijgen. Hij functioneert tot 2004 als directeur; een lange periode met daaraan verbonden voor- en nadelen. Eind jaren '90, begin jaren 2000 ontwikkelt het CBR als reactie op de ontwikkelingen in Europa private activiteiten. Hier gaat veel managementaandacht naar uit. Tegelijkertijd nemen de eisen aan de taakuitvoering vanuit de politiek, het ministerie en de maatschappij toe. De houdbaarheid van de lang zittende directeur staat onder druk.

Tweede bestuurscrisis

Na de periode van decentralisatie volgt een leiderschapscrisis. Door de groei (en hogere eisen aan de taakuitvoering) bereikt het decentrale model eind 2000 zijn grenzen. Als reactie ontstaat bij het management normaal gesproken en zo ook bij het CBR het streven naar meer 'control' om de verdere ontwikkeling van de organisatie mogelijk te maken. De jaren 2002 - 2004 staan in het teken van de start van de tweede bestuurscrisis. De opvolging van de zittende directeur en de overgang naar de volgende levensfase van het CBR verloopt niet zonder horten en stoten. Dat is op zich niet ongebruikelijk, ware het niet dat dit met een bijzondere heftigheid gepaard gaat en belangrijke ontstane gewoonten en patronen hardhandig worden doorbroken. Dit heeft zijn weerslag op de volgende periode van het CBR.

De bestuurscrisis duurt voort

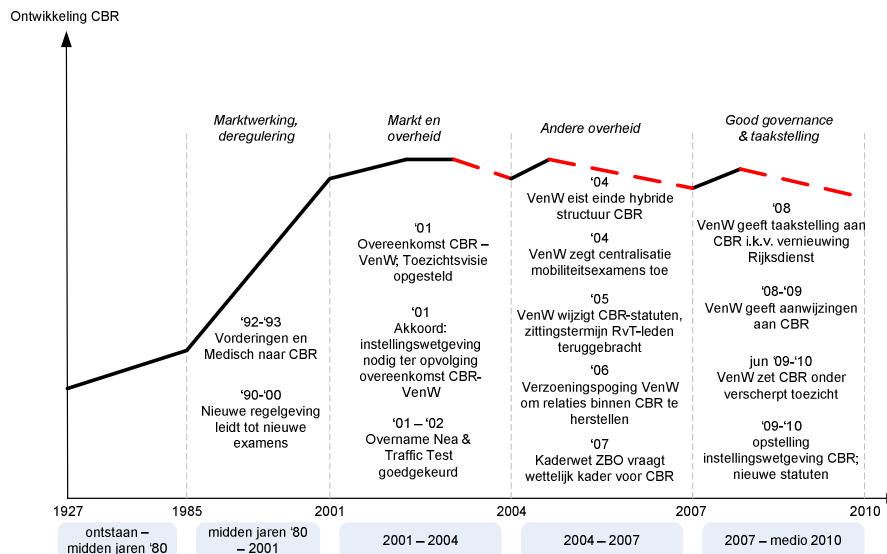
In 2004 komt het CBR onder leiding te staan van een nieuwe directeur. De organisatie tracht meer 'in control' te komen en te voldoen aan de veranderende eisen. Ook moet de verhouding met de OR worden 'genormaliseerd'. Er zou te veel sprake zijn van medebestuur in plaats van medezeggenschap. Voortvarend wordt getracht hier werk van te maken. Al snel moet het CBR in opdracht van het ministerie een einde maken aan de private activiteiten. De directie propageert een nieuwe strategie en koers (centraliseren, afslanken) die slecht valt binnen de CBR-organisatie en de OR. De relatie tussen de directie (en ook de RvT) en de OR verslechtert snel. Hierdoor ontstaan verschillen van inzicht over tal van 'issues' en verschillende waarheden daarover. Deze strijd escaleert aan beide zijden en houdt de gewenste verandering van het CBR tegen. Diverse malen wordt geprobeerd om voortgang te boeken door issues 'af te kopen', met name in relatie tot het pensioen. Veel van de in 2005 ontstane issues als gevolg van de bestuurscrisis bestaan nog steeds.

De in 2004 aangestelde directeur stapt in 2007 op en een nieuwe directeur treedt aan. De nieuwe directeur en de OR investeren vanaf het begin in hun relatie. Er wordt een akkoord gesloten over de pensioenkwestie: een grote doorbraak voor de directie.

Aan de periode van relatieve rust komt een einde als de door de directie voorgenomen reorganisatie scherpe contouren krijgt. Deze reorganisatie wordt onderwerp van strijd binnen het CBR. Berichten in de media zetten de schijnwerpers op de organisatie. Er is sprake van een gang naar de ondernemingskamer. De directie verliest het pleit en kan na enige toegevingen en verschillende maanden vertraging de reorganisatie per 3 mei 2010 doorvoeren. Halverwege 2010 komt er wederom een nieuwe directie bij het CBR. Ook de RvT is vernieuwd. Na jaren is er ook weer een lid van de RvT op voordracht van de OR.

2.3 Belangrijke gebeurtenissen ‘in de omgeving van het CBR’

Het CBR staat onder toezicht en onder beleidsaansturing van het ministerie. Ook in deze context hebben zich gedurende de verschillende levensfasen van het CBR ontwikkelingen voorgedaan. Deze komen met name voort uit veranderingen in het denken over verkeersveiligheid en de functie van het rijbewijs en uit de veranderde inzichten over de governance van organisaties die publieke taken uitvoeren. De belangrijkste ontwikkelingen zijn weergegeven in figuur 3.



Figuur 3. Belangrijke gebeurtenissen in de omgeving van het CBR

De belangrijkste gebeurtenissen in de omgeving van het CBR laten de verandering van de context van het CBR zien. Sinds 2001 wordt geprobeerd om een goede wettelijke basis voor het CBR te regelen. Eerst door middel van een (tijdelijke) overeenkomst, vervolgens door middel van instellingswetgeving. De beslissing om het CBR geen private activiteiten te laten verrichten, heeft hierop grote invloed.

Vanaf 2007 is het wettelijk kader voor zbo's door de Kaderwet zbo verder vormgegeven. De invulling hiervan voor het CBR door middel van een instellingswet is nog steeds in ontwikkeling. Onder invloed van de achterblijvende prestaties en het naar buiten komen van allerlei problemen bij het CBR (wachtlijden, problemen bij de beoordeling van rijgeschiktheid op medische gronden en verkeersgedrag) grijpt het ministerie in door formele aanwijzingen te geven en vervolgens door verscherpt toezicht in te stellen. De reorganisatie in 2010 markeert in de ogen van de minister een nieuwe start voor het CBR. De minister geeft ook het 'eindbeeld' aan, het toekomstbeeld waar het CBR naar moet streven.

2.4 De uitgangssituatie voor onze analyse

Per 1 juli 2010 is het CBR gereorganiseerd van een decentraal organisatiemodel naar een centraal aangestuurde procesorganisatie. Het CBR is een landelijke organisatie met een hoofdkantoor in Rijswijk en 55 examenlocaties in het land⁵). Het CBR is gestructureerd volgens het divisiemodel. Het CBR bestaat uit vier divisies⁶):

1. *Rijvaardigheid*: ontwikkeling van theorie- en praktijkexamens voor particuliere bestuurders en afname van praktijkexamens voor particuliere bestuurders;
2. *Vakbekwaamheid*: ontwikkeling van theorie- en praktijkexamens voor professionele bestuurders en afname van praktijkexamens voor professionele bestuurders;
3. *Theorie*: afname van theorie-examens voor particuliere en professionele bestuurders⁷);
4. *Rijgeschiktheid*: beoordeling van rijgeschiktheid (op medische gronden en verkeersgedrag) van particuliere en professionele bestuurders.

Het CBR heeft in 2009 een omzet gerealiseerd van ruim € 106 miljoen en een nettoresultaat van € 6,1 miljoen. Het eigen vermogen bedraagt eind 2009 ruim € 7 miljoen. Het CBR heeft eind 2009 1172 medewerkers in 1004,5 fte's. In totaal heeft het CBR in 2009 bijna 1,5 miljoen examens afgenomen, waarvan ruim 800.000 theorie-examens en 690.000 praktijkexamens.

⁵) CBR (2010), Jaarverslag 2009, verantwoorde mobiliteit CBR.

⁶) CBR (2008), 'Strategie in uitvoering, naar een procesgestuurde organisatie', Rijswijk, 3 november 2008, SDS20080291.

⁷) Tot de invoering van het geautomatiseerde systeem voor theorie-examens vallen de theorie-examens voor professionele bestuurders onder de verantwoordelijkheid van Vakbekwaamheid.

Verder zijn er 587.750 Verklaringen van geschiktheid behandeld, 7.237 onderzoeken gedaan in het kader van de vorderingsprocedure, 8.198 EMA-cursussen, 775 LEMA-cursussen en 995 EMG-cursussen⁸⁾ afgelegd. Er zijn bijna 5.500 rijsscholen actief.⁵⁾

De historische beschrijving, meer uitgebreid weergegeven in deelrapport A 'Cultuur en governance', laat zien dat het CBR sinds 2002 – 2004 te maken heeft met opeenvolgende bestuurscrises. Deze bestuurscrises voltrekken zich volgens vaste patronen. Bij het aantreden van een nieuwe directie spreken betrokken partijen de wil uit om lessen uit het verleden te trekken en in partnerschap op te trekken. Naar aanleiding van een moeilijk dossier (bijvoorbeeld pensioenen, afstoting private activiteiten of reorganisatie) komen de partijen echter snel weer terecht in een strijd. Het vertrouwen is afwezig, waardoor de strijd escaleert. Dit heeft zijn weerslag op de samenwerking. Gezocht wordt naar steeds heftigere instrumenten om 'het gelijk' te halen waarbij uiteindelijk een nieuwe directie aantreedt.

Bovenstaande vormt ons vertrekpunt voor de beantwoording van hoofdvraag 1 van dit onderzoek: *waar staat het CBR op dit moment?* Deze vraag beantwoorden we in hoofdstuk 3.

⁸⁾ EMA staat voor Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer; LEMA staat voor Lichte Educatieve Maatregel Alcohol en verkeer, en EMG staat voor Educatieve Maatregel Gedrag en verkeer.

3 Integrale diagnose: waar staat het CBR?

Dit hoofdstuk geeft onze diagnose van de situatie bij het CBR weer gebaseerd op de strategische managementmatrix zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1 en op de deelrapporten over cultuur en governance, pensioenen, financiën en de kwaliteit van de taakuitvoering en informatievoorziening. We presenteren eerst de integrale diagnose. In de daaropvolgende paragrafen lichten we de diagnose toe aan de hand van de conclusies van de deelonderzoeken.

3.1 Waar staat het CBR: zorgwekkende situatie

Het CBR heeft roerige jaren achter de rug. De voortduring van de bestuurscrisis van 2002 - 2004 tot medio 2010 heeft haar sporen in de organisatie achtergelaten. In tabel 3 staat een overzicht van de situatie bij het CBR zoals die in onze ogen nu is. We presenteren onze diagnose van de huidige situatie op een overzichtelijke wijze met de strategische managementmatrix. Met de kleuren rood, oranje en groen geven we het oordeel aan. Rood is onvoldoende/niet in orde, oranje staat voor zorgelijk en groen staat voor voldoende/in orde.

Tabel 3. Samenvatting integrale diagnose

	<i>Missie en strategie</i>	<i>Organisatie</i>	<i>HRM</i>
Technisch systeem	<i>Ambities en doelen</i>	<i>Taken en bevoegdheden (werkwijze)</i>	<i>Capaciteit en deskundigheid</i>
	afstemming ontwikkeling omgeving	structurering taken	werving en selectie sleutelfuncties
	strategie- en planvorming	kwaliteit (en verbeteren) taakuitvoering	professionalisering personeel
	financiën	prestaties van het CBR	formatie (omvang)
	pensioenregeling	informatievoorziening (ICT)	formatie (opbouw)
Machts-systeem	<i>Beleidsbepaling</i>	<i>Belangen en invloed</i>	<i>Besluiten aanstellingen en prestaties</i>
	governance (toezicht, statuten)	rol van externe relaties (VenW, branche, klanten)	beoordeling en waardering van personeel
	allocatieproces van middelen	gezagsstructuur (mandatering)	
	pensioenissue	sturing op prestaties (KPI's)	benoemingen (RvT en directieleden)
relaties RvT, directie en OR		benoeming overig management	
Cultureel systeem	<i>Bedrijfsklimaat</i>	<i>Samenwerking</i>	<i>Houding en gedrag</i>
	samenhang missie en dagelijkse praktijk	subculturen organisatie (fragmentatie)	versterking cultuur door werving, selectie en ontwikkeling
	vernieuwing en innovatie	samenwerking binnen CBR	managementstijl
	urgentiebesef	samenwerking met stakeholders	commitment personeel aan organisatie (taken, klanten, missie)
vertrouwen			

Situatie is zorgwekkend: faillissement dreigt

Op basis van dit totaaloverzicht komen wij tot de conclusie dat de huidige situatie bij het CBR zorgwekkend is. Op veel organisatieaspecten 'scoort' het CBR onvoldoende.

Op een groot aantal organisatieaspecten is de score zorgelijk (met positieve en negatieve onderdelen) en op slechts enkele organisatieaspecten scoort het CBR goed. Op alle aspecten zijn forse verbeteringen nodig en de noodzaak om de problemen snel aan te pakken neemt toe. Het besef van urgentie bij de actoren binnen het CBR is hiermee niet in overeenstemming.

De integrale diagnose laat zien, dat de culturele en machtsdimensie zeer problematisch is. Er is sprake van een allesoverheersende strijd tussen de RvT, directie en OR van het CBR. Van samenwerking is geen sprake. Deze strijd, in de vorm van opeenvolgende bestuurscrises, houdt het CBR nu al zeven jaar in gijzeling met alle schadelijke gevolgen voor de organisatie, medewerkers en klanten van dien. De schadelijke gevolgen zijn zeer duidelijk zichtbaar in de organisatiecultuur van het CBR. Door gebrek aan respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden is van samenwerking maar zeer beperkt sprake. Verschillen van inzicht over tal van issues, grotendeels uit het verleden, houden partijen bezig zonder dat zij erin slagen een oplossing te vinden. Wantrouwen tegenover elkaar voert de boventoon en alle denkbare middelen worden ingezet om het gelijk te halen of het ongelijk van de 'tegenpartij' aan te tonen. Patronen in de bestuurscrises waaronder de strijd, het gebrek aan samenwerking, de vele issues en het gebrek aan vertrouwen bestaan nog volop en herhalen zich regelmatig. Het CBR raakt hierdoor gedisintegreerd en gefragmenteerd, de onderdelen van de organisatie groeien uit elkaar. De prioriteiten zijn mede daardoor sterk intern gericht en liggen veel minder of niet bij de klanten, de samenwerkingspartners en andere stakeholders. De geschetste problemen leiden het CBR steeds verder af van de inmiddels dringend gewenste modernisering en verbetering van de organisatie.

Zo is de HRM-functie en de bijdrage daarvan aan het CBR onderontwikkeld. HRM-beleid volgt op de strategie en wacht door het uitblijven daarvan op serieuze uitwerking en toepassing. De kwaliteit van het personeel en het (midden)management staat mede hierdoor onder zware druk. Beoordeling, beloning, werving en selectie en benoemingen zijn voorbeelden van HRM-activiteiten die niet professioneel en zorgvuldig worden uitgevoerd. De kloof tussen de benodigde competenties voor verandering en de feitelijke competenties wordt groter. De HRM-functie levert momenteel geen substantiële bijdrage aan de realisatie van de gewenste cultuur. Wij zien verwaarlozing optreden onder andere in de zin dat er onvoldoende aandacht is voor het functioneren en de ontwikkeling van medewerkers.

Het pensioen is bij het CBR het belangrijkste twistpunt in de samenwerking. De pensioenregeling is vaak als wisselgeld gebruikt in de strijd. Het voortdurende bestaan van bestuurscrises heeft modernisering van de regeling naar de huidige maatschappelijke normen tegengehouden. De regeling is in de loop van de jaren juist luxer en duurder geworden. De pensioenregeling en de kosten daarvan hangen het CBR nu als een molensteen om de nek.

De financiën van het CBR kunnen hierdoor sterk beïnvloed worden op een termijn van één tot twee jaar. Het CBR moet zich gaan richten op maatregelen om te overleven door in eerste instantie het pensioenbeleid en de pensioencultuur aan te passen. Gebeurt dit niet, dan kan het CBR in continuïteitsproblemen komen en kan er een faillissement dreigen. Stevige ingrepen in de regelingen zijn nodig. Het zal waarschijnlijk niet mogelijk zijn om de stijgende kosten van de pensioenen op te vangen door tariefsverhoging van de producten en diensten. Het ministerie zal naar verwachting niet bereid zijn aan een verhoging hiervan mee te werken. Het CBR kan daardoor niet meer terugvallen op oude gewoonten, waarbij de hoge kosten van het pensioen werden afgewenteld op de klanten door verhoging van de tarieven.

De kwaliteit van de taakuitvoering is aan de beterende hand, alhoewel de situatie nog wel als kwetsbaar is te kenschetsen. De na veel onenigheid doorgevoerde reorganisatie heeft laten zien, dat het CBR in staat is om met de juiste aansturing en aandacht de gestelde prestatienormen te halen. Verdere verbeteringen zijn nodig om een hoger niveau van procesbeheersing te realiseren en het behaalde prestatieniveau vast te houden. De divisie Rijgeschiktheid (beoordeling van rijgeschiktheid op medische gronden en op verkeersgedrag) is voor de prestaties sterk afhankelijk van de informatiesystemen SCOOP en MOVE. Deze systemen functioneren onvoldoende en bieden ook onvoldoende basis voor de toekomst. Versnelde vervanging is volgens ons noodzakelijk om ook de divisie Rijgeschiktheid op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen.

Tot slot heeft de governance van het CBR en het daarin opgenomen toezicht in de afgelopen jaren niet kunnen zorgen voor doorbraken en stabilisering van de situatie. Ook hier is de sterke invloed van de organisatiecultuur duidelijk zichtbaar. De raad van toezicht (RvT) was onderdeel van de strijd en heeft zijn toezichthoudende taak mede daardoor niet naar behoren kunnen uitvoeren. De informatievoorziening is beïnvloed door de discussie over juistheid van cijfers en over onafhankelijkheid. Institutionele duidelijkheid had voor enige rust kunnen zorgen. De totstandkoming van de nieuwe instellingswet is echter telkens uitgesteld. Ook kan er getwijfeld worden aan de deskundigheid van de interne toezichthouders op enkele moeilijke inhoudelijke dossiers zoals het pensioen. Met de kennis van nu, maar zeer waarschijnlijk ook met de kennis van toen, zijn er door het CBR beslissingen genomen die als onverstandig zijn te bestempelen, zeker gezien de maatschappelijke context van het pensioen. De balans in het interne en externe toezicht zal veranderen als gevolg van het onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen brengen van het CBR. Dit zal zorgen voor een verschuiving van formele toezichtstaken van de RvT naar het ministerie. De nieuwe toezichtvisie, die de op onderdelen verouderde huidige visie gaat vervangen, moet duidelijk maken hoe de balans tussen intern en extern toezicht concreet vorm krijgt. Onafhankelijk en deskundig intern en extern toezicht zal cruciaal zijn bij de realisatie van de verbeteragenda.

Lichtpuntjes bieden mogelijk houvast voor aangaan van grote uitdaging

Er zijn wel enkele lichtpuntjes voor het CBR. Deze lichtpuntjes bieden mogelijk houvast voor de verbeteragenda en voor het zeker stellen van de continuïteit van het CBR. De prestaties van het CBR zijn sinds enige tijd redelijk op orde, mede dankzij de ingezette reorganisatie en het 'commitment' en de inzet van het personeel. Verder genereert het CBR voldoende geld uit de normale bedrijfsvoering. Dit betekent dat als het pensioenprobleem wordt opgelost, er enige ruimte ontstaat om de organisatie draaiende te houden en forse verbeteringen te realiseren. Tot slot is het bestuur van het CBR vernieuwd en is de RvT grotendeels vernieuwd. Deze nieuwe start is positief voor het herstel van vertrouwen en de verbetering van de organisatie.

Twee risico's zeer duidelijk zichtbaar

Er zijn echter twee belangrijke risico's die de continuïteit en legitimiteit van het CBR op middellange termijn, mogelijk al over twaalf maanden, in gevaar kunnen brengen bij ongewijzigd beleid en de huidige organisatiecultuur. In de eerste plaats drukken de jaarlijkse pensioenkosten en -risico's als gevolg van de huidige eindloonregeling zwaar op de bedrijfsvoering van het CBR. Het aflopen van het pensioencontract in combinatie met de huidige marktomstandigheden ten aanzien van de rente zou kunnen leiden tot een verdubbeling van de pensioenkosten waardoor deze in de buurt van € 20 miljoen uit zouden komen. Deze kostenstijging kan het CBR mogelijk niet opvangen gezien zijn matige vermogenspositie. Het snel oplossen van deze problematiek gaat veel vragen van het broze vertrouwen dat de verschillende stakeholders in elkaar hebben. Ook gaat het veel vragen van de medewerkers.

Ten tweede is de CBR-organisatie verwaarloosd als het gaat om de zorg voor en de kwaliteit van het personeel en het (midden)management, de werkprocessen en het werkplezier. De afgelopen jaren is veel van het personeel gevraagd. Geïnvesteed is vooral in de prestaties en minder tot niet in de kwaliteit. Een inhaalslag is dringend gewenst. Continuering van de bestuurscrisis kan mogelijk leiden tot het wegvallen van het 'commitment' van het personeel. Hierdoor zouden de prestaties weer onder druk komen te staan.

De integrale diagnose kort samengevat

Samengevat geeft de integrale diagnose aan dat de huidige situatie bij het CBR verre van normaal is. Vertrouwen is broos en kwetsbaar, de verhoudingen en de samenwerking staan onder druk en de financiële situatie is door de vigerende pensioenregelingen en -risico's zeer zorgelijk. Hierdoor dreigt het CBR op middellange termijn, mogelijk al over twaalf maanden, bij ongewijzigd beleid en organisatiecultuur, op een faillissement af te stevenen. Drastische ingrepen op het gebied van de pensioenen zijn onvermijdelijk. Forse verbeteringen op allerlei terreinen zijn noodzakelijk. Dit tezamen vormt een uitermate lastige combinatie van opgaven: werken aan overleven, vertrouwen én verbetering van het CBR. Hierop komen we terug in hoofdstuk 5, waarin we de verbeterstrategie en de verbeteragenda toelichten.

3.2 Organisatiecultuur CBR

3.2.1 Samenvatting van de conclusies

De conclusies op basis van de diagnose van de organisatiecultuur van het CBR zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van deelrapport A: Cultuur en governance. Vanuit het primaire aandachtspunt van de analyse, zijnde de samenwerking tussen de belangrijkste sleutelspelers bij het CBR, komen wij tot de volgende hoofdconclusies:

1. De samenwerking tussen directie, raad van toezicht, OR, personeel en het ministerie wordt gekenmerkt door een *zeer beperkt onderling vertrouwen*. In de samenwerking zijn vele herhalende patronen zichtbaar. Sinds 2004 is bij het CBR sprake van opeenvolgende *bestuurscrises* die zich voltrekken volgens vaste patronen.
2. Door *onvoldoende erkenning en respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid*, ontstaan er in de samenwerking verschillen van inzicht over belangrijke issues bij en met betrekking tot het CBR. Er zijn in de loop van de tijd steeds meer issues bijgekomen. Bovendien worden door het geconstateerde gebrek aan erkenning en respect issues door betrokkenen niet opgelost.
3. *De strijd binnen het CBR, vooral tussen de directie en OR, escaleert aan beide kanten en de inzet van machtsmiddelen wordt niet geschuwd*. De samenwerking is daarom improductief. Partijen houden elkaar en daarmee het CBR gevangen. Van een serieuze toenadering naar elkaar is weinig te zien. Het lukt partijen niet over de eigen schaduw heen te stappen en het verleden achter zich te laten. Voor het doorbreken van de stagnerende patronen in de samenwerking en om daarbinnen de noodzakelijke stappen voorwaarts te zetten, zijn echter wel alle partijen nodig. Intenties zijn er vaak wel, maar als het er op aankomt, lukt het niet en valt men terug in de oude patronen.
4. Het gevolg hiervan is een *desintegratie en fragmentatie van het CBR; onderdelen van het CBR groeien uit elkaar*. Verwaarlozing van diverse aspecten van de CBR-organisatie is het gevolg.
5. De hoge mate van *loyaliteit en betrokkenheid van het personeel* houdt de operaties gaande en de prestaties redelijk op orde. De rek (b)lijkt er bij het personeel uit te zijn of te gaan door een gebrek aan aandacht voor het functioneren en de ontwikkeling van medewerkers.

6. *De huidige situatie bij het CBR is daarom kwetsbaar.* Als de bestuurscrisis voortduurt, kan dat grote gevolgen hebben voor de continuering van de kwaliteit en de prestaties van de dienstverlening. Aan de negatieve spiraal in de samenwerking tussen met name de directie en de OR moet zo snel mogelijk een einde komen om maatschappelijke schade te voorkomen.

Box 2. Samenvatting conclusies cultuur CBR

3.2.2 *Toelichting op de conclusies*

Wij hebben in onze uitgebreide analyse organisatiecultuur opgevat als een proces van communicatief handelen, waarin mensen waarde of betekenis toekennen aan vaak in interactie gevormde interpretaties. Zij vormen in de loop van de tijd waarden en veronderstellingen over hoe zij denken of vinden dat hun werkelijkheid in elkaar zit of behoort te zitten. Wij hebben de cultuur van het CBR geanalyseerd door die patronen van veronderstellingen, gerelateerd aan de issues, gewoonten, normen en waarden binnen het CBR op twee manieren te beschrijven. Allereerst vanuit de uitgebreide verhalen van betrokkenen over het verleden en heden van het CBR (reconstructie verleden – heden). Ten tweede hebben wij de cultuurkenmerken van het CBR geanalyseerd op basis van een veel gebruikt theoretisch model voor het typeren van organisatieculturen. Beide analyses leiden tot conclusies die samen de hierboven gepresenteerde hoofdconclusies onderbouwen.

Deelconclusies analyse verleden – heden

Op basis van de reconstructie van het levensverhaal van het CBR van verleden naar heden komen wij tot de volgende deelconclusies:

- de betekenis van de historie bij het CBR is groot
- problematische gebeurtenissen en verstoorde relatie bestuur en OR
- toezicht onvoldoende onafhankelijk, deskundig en daadkrachtig in de aan beide kanten escalerende strijd tussen de directie en OR
- cultuur CBR is bepalend voor alle aspecten van de CBR-organisatie
- de operaties van het CBR gaan ‘gewoon’ door
- verwaarlozing van de werkvloer door de directie
- het gesprek over de cultuur binnen het CBR is onderbelicht.

Box 3. Samenvatting conclusies diagnose cultuur vanuit verleden en heden

Een belangrijke verklaring voor de huidige situatie bij het CBR wordt volgens ons gevonden in de historie van het CBR. *De in deze historie ontstane gewoonten en gebruiken zijn bepalende factoren voor de huidige cultuur en samenwerking.* De betekenis van de historie is voor het CBR dan ook groot. Ten eerste de oorsprong van het CBR als zelfstandige (monopolistische), professionele en ook afstandelijke organisatie.

De gezagsverhouding tussen het CBR en de kandidaten die door het CBR werden beoordeeld, werkte deze afstandelijke houding in de hand. Ten tweede de doorgeslagen decentralisatie die leidde tot interne rivaliteit. Begin jaren '90 is het CBR gedecentraliseerd. De houdbaarheidsdatum van dit organisatiemodel is ruim overschreden met negatieve gevolgen, zoals een hiërarchische managementstijl, gebrekkige ontwikkeling en instrumentering van het middenmanagement en het onder de pet houden van problemen. Ten derde de *gestoken energie in en de verwachtingen over de private activiteiten van het CBR*. De beëindiging daarvan medio 2004 door het ministerie kwam onverwacht en maakte duidelijk dat de primaire activiteiten onvoldoende aandacht hadden gehad. Ten vierde is de *ontwikkeling van de relatie tussen directie en OR als bestuur en medebestuur zeer bepalend*. De positie van de OR is hierdoor binnen het CBR heel stevig geworden. Sinds 2004 wordt geprobeerd deze tot 'normale verhoudingen' terug te brengen.

Een ander relevant cultureel patroon is de *verstoorde relatie tussen de directie en de OR* sinds 2004. Dit patroon staat in de managementliteratuur bekend als het zogenoemde 'round and round in circles syndrome'. De OR, die een grote mate van continuïteit in de bezetting kent, ontvangt een nieuwe directie in eerste instantie met open armen. In de processen die daarna worden opgestart, komt het vroeg of laat tot een botsing van belangen. In deze botsing volharden beide partijen in hun gelijk en schuwen daarbij geen enkel instrument ('equity of arms'). Regelmatig worden issues (bijvoorbeeld het pensioen) afgekocht omwille van de voortgang. Uiteindelijk komen deze issues weer opnieuw op tafel (bij een nieuwe directie). De organisatie komt hierdoor in een moeilijke situatie terecht, het imago verslechtert en er wordt scherper gelet op de prestaties. De noodzaak om te veranderen is voor een nieuwe directie weer groter en de reactie vanuit de OR is daarop wederom stevig, want uit de overlevering zou blijken dat de OR alleen maar wordt tegenwerkt. Dit patroon leidt in onze ogen tot een situatie waarin gesproken kan worden van *verwaarlozing*. Een verwaarlozing in de relatie tussen de directie en de OR, waarbij het normale gesprek over de organisatie en de mensen die daar trachten hun werk te doen, niet meer gevoerd wordt. Het gevolg daarvan is dat de organisatie in al haar facetten niet de aandacht krijgt die het verdient, het topmanagement in het bedrijf nauwelijks zichtbaar is, het middenmanagement onderbelicht is, het personeel geen ontwikkeling in zijn werk kan doormaken en de HRM-functie niet tot nauwelijks een voet aan de grond krijgt. Het wederzijds vertrouwen is op dit moment zeer broos. Vervallen in oud gedrag dreigt.

Wij zien diverse verklaringen voor het ontstaan van deze situatie:

1. de historie van het CBR en het leiderschap vóór 2005 die hebben geleid tot de positionering van de OR als medebestuurder
2. de attitude en bedoelingen van de nieuwe directeuren van het CBR sinds 2004/2005, gericht op stevige veranderingen
3. houding en opstelling van de OR, gericht op het tegenhouden van deze veranderingen

4. het onvermogen in de achterliggende jaren om de steeds terugkerende kwesties in de relatie tussen de RvT, directie en de OR op te lossen
5. de juridisering van de relatie tussen de directie en de OR
6. het niet schuwen van stevige maatregelen om de zienswijze te ondersteunen.

In hoofdstuk 3 van het deelrapport werken we deze verklaringen verder uit.

Een relevant cultuurelement van het CBR is het *onvoldoende onafhankelijk, deskundig en daadkrachtig toezicht* in de escalerende strijd tussen de directie en OR. Door verschillende gebeurtenissen is het vertrouwen van vooral de OR in de onafhankelijkheid van het toezicht door zowel de RvT als het ministerie afgenomen, waardoor interventies om de verhoudingen te normaliseren zijn gestrand.

De *CBR-cultuur is bepalend voor alle aspecten van de organisatie*, zoals die aan de orde zijn in de deelonderzoeken (governance, kwaliteit taken, pensioen, financiën, informatievoorziening).

We constateren dat *de operaties van het CBR 'gewoon' doorgaan*. Het personeel trekt zich de strijd wel aan, maar vanuit loyaliteit en de zorg voor de verkeersveiligheid werken ze wel door en zetten ze vaak een 'tandje' bij. Door de strijd tussen directie en OR is sprake van *verwaarlozing van de werkvloer door de directie*. Veel medewerkers geven aan zich zorgen te maken over de kwaliteit van hun werk en het gebrek aan ondersteuning hierin. De sterke focus op de prestaties in de laatste jaren heeft geleid tot onvoldoende aandacht voor de kwaliteit van de medewerkers en hun functioneren. Tot slot is *het gesprek over de CBR-cultuur onderbelicht*. Een rode draad in de geschiedenis van het CBR is (het ontbreken van) klantgerichtheid en de toenemende focus op dit cultuurthema. Dit is het topje van de ijsberg van de CBR-cultuur die boven het wateroppervlak uitsteekt. Het gesprek over de (wenselijke) cultuur van het CBR - normen, waarden, gedragingen en omgangsvormen - vindt nauwelijks open en vanuit strategisch perspectief plaats. De cultuur volgt bij het CBR op de strategische keuze en is geen onderdeel van de strategie.

Deelconclusies op basis van cultuurtypering

Op basis van een analyse van de CBR-cultuur aan de hand van een veelgebruikte cultuurtypering⁹⁾ komen we tot de volgende deelconclusies:

- geen eenduidig toekomstbeeld definieerbaar
- disfunctionele fragmentatie CBR-cultuur
- verwaarlozing is zichtbaar en voelbaar in de organisatie
- diverse basisveronderstellingen bieden houvast voor de toekomst.

Box 4. Samenvatting conclusies diagnose cultuur vanuit cultuurkenmerken

⁹⁾ Cameron & Quinn (2006), 'Diagnosing and Changing Organizational Culture'.

Het cultuurmodel onderscheidt op basis van twee dimensies (1. interne gericht-
heid en integratie versus externe gerichtheid en differentiatie en 2. stabiliteit en
beheersbaarheid versus flexibiliteit en vrijheid van handelen) vier ideaaltypen
van organisatieculturen. Dit zijn de familie-, adhocratie-, markt- en hiërarchie-
cultuur¹⁰). Elk van deze types komt voor in een organisatie. Het gaat om de
mix en de dominantie van een specifieke cultuur in relatie tot de specifieke
organisatiedoelstellingen. Als er sprake is van een kloof tussen beide is
aanpassing van de cultuur wenselijk. Op basis van een veelheid aan cultuur-
elementen is getracht de CBR-cultuur te ontlede en te begrijpen. Het gaat
hierbij om de leiding van de organisatie, strategische accenten, personeelsma-
nagement, het bindmiddel van de organisatie, de CBR-succescriteria, taakuit-
voering en samenwerking. In het licht van de hoofdconclusies is het van belang
om de laatste nader toe te lichten. Voor de overige elementen verwijzen we
kortheidshalve naar het deelrapport.

Samenwerken gaat over de wijze waarop stakeholders in gezamenlijkheid
bijdragen aan het succes van het CBR. Samenwerken heeft meerdere beteke-
nissen bij het CBR. De eerste is vanuit de relatie directie en OR. Cruciaal in
deze samenwerking is het ontstaan en blijvend aanwezig zijn van verschillen
van inzicht over tal van issues. Vanuit de OR is een grote hoeveelheid van deze
issues bij ons aangedragen. In de loop van de tijd en van het onderzoek zijn er
issues bijgekomen. In de kern gaat het volgens ons om vier thema's in deze
issues:

- *Integriteit en vertrouwen*: de directie handelt naar het oordeel van de OR
niet op integere wijze, waardoor het vertrouwen afneemt
- *Case for change/toekomstbeeld*: er zijn grote vragen over de wijze waarop
de directie de noodzaak tot verandering onderbouwt
- *Pensioen*: dit is het centrale, voordurende en cruciale issue
- *Onjuist handelen*: in de ogen van de OR handelt de directie in relatie tot de
OR feitelijk onjuist.

De belangrijkste issues zijn:

1. pensioen (sinds 2005)
2. reorganisatie/personeelsreductie/zaaien van onrust over de noodzaak tot
inkrimping van de formatie van het CBR
3. HRM-beleid (uitblijven van de vertaling van de strategie naar HRM en de
aansluiting op de individuele behoeften van medewerkers)
4. integriteit en het uitblijven van een klokkenluidersregeling
5. ontvlechting van de private activiteiten en de wijze waarop dat gebeurt
6. status en toekomst van de divisie Vakbekwaamheid en Bureau Nader
Onderzoek Rijvaardigheid (BNOR) in relatie tot de monopoliepositie van
het CBR
7. ICT en het falen daarvan

¹⁰) Voor een nadere toelichting op deze typen zie hiervoor hoofdstuk 3 van
deelrapport A: Cultuur en governance.

8. prestaties (vooral van de beoordeling van rijgeschiktheid op medische gronden en op verkeersgedrag) die zouden leiden tot vele onterecht verstrekte rijbewijzen.

Achter deze issues zit de vraag op welke wijze de samenwerking tussen de directie en de OR wordt ingericht. Doe je dat volgens een strikte interpretatie van de Wet op de OR? Of doe je dat zoals de samenwerking in de geschiedenis gestalte kreeg? Opvallend genoeg kunnen de partijen niet over hun eigen schaduw heen stappen. Het rechtvaardigheidsgeheugen bij de OR is groot. Ook heeft de OR moeite met 'learning to forget'. Issues kunnen hierdoor blijven voortbestaan en vaak zelfs herleven. Ook is het ontbreken van een klokkenluidersregeling van belang. De OR legitimeert een deel van zijn handelen juist vanuit het ontbreken hiervan.

Op dit moment is niet een *eenduidig toekomstbeeld van de CBR-cultuur* te construeren. Het CBR worstelt met diverse dilemma's ten aanzien van de cultuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om beheersing versus autonomie bij het personeel en differentiatie versus centralisering/uniformering bij de uitvoering van de taken. Het kunnen verzoenen van deze dilemma's is belangrijk voor de toekomstige te realiseren cultuur van het CBR. Verder is karakteristiek voor de cultuur van het CBR dat de sterke integratie (eenheid) uit de ontstaansgeschiedenis is gewijzigd in *differentiatie en zelfs fragmentatie*. Het CBR vertoont in de loop van de tijd meerdere subculturen die verschillende zienswijzen en belangen hebben en aan de werkelijkheid uiteenlopende betekenissen verbinden. De fragmentatie gaat zo ver dat deze disfunctioneel is geworden. Van samenwerking is feitelijk geen sprake meer. Het uit elkaar groeien van het CBR in verschillende subculturen is een *uiting van verwaarlozing*. Partijen in de organisatie geven elkaar niet de aandacht en ruimte die nodig is om een constructieve relatie op te bouwen en vertrouwen in elkaar te krijgen. De cultuur van het CBR is in de loop van de tijd volop in beweging, maar een *aantal basisveronderstellingen blijft vrijwel ongewijzigd*. Deze bieden houvast voor de toekomst.

- De productie gaat door en blijft redelijk op peil. De medewerkers hebben vanouds hart voor de zaak en zijn betrokken.
- De zorg voor de verkeersveiligheid wordt door iedereen gedeeld en is een bindende factor.
- Het 'gilde' van de examinatoren blijft stevig in positie.

3.3 Governance CBR

3.3.1 Samenvatting van de conclusies

De conclusies op basis van de diagnose van de governance bij het CBR is opgenomen in hoofdstuk 4 van deelrapport A: Cultuur en governance.

De belangrijkste hoofdconclusies zijn:

1. De governance - het daarin opgenomen toezicht, de beleidsmatige sturing en verantwoording – is de afgelopen jaren in *sterke mate (negatief) beïnvloed door de organisatiecultuur van het CBR* en het conflict in de belangrijkste bestuurs- en managementrelaties.
2. Uiteindelijk is *het samenstel van toezichthouders (nog) niet in staat gebleken de situatie bij het CBR te verbeteren*. Het onderlinge vertrouwen is daarvoor nog te kwetsbaar.
3. *De huidige governance en het daarin opgenomen toezichtarrangement* is verouderd door het uitblijven van de instellingswetgeving, de gedateerde toezichtsvisie, de belangenvertegenwoordiging in de RvT en het uitblijven van toepassing van nieuwe inzichten op het gebied van ‘goed bestuur’. Hierdoor is de governance niet meer toegesneden op het huidige CBR, zijn taken en de aan het toezicht gestelde eisen. Een inhaalslag is nodig waarbij met name institutionele duidelijkheid voor het CBR, duidelijke kaders voor het toezicht, onafhankelijkheid en deskundigheid van de toezichthouders en een open en transparante wijze van communiceren belangrijke vereisten zijn.
4. Het CBR wil in de sturingsrelatie uiteindelijk weer op afstand van het ministerie komen te staan, hetgeen logisch en wenselijk is gegeven zijn taakuitvoering. *Hiervoor is enige tijd nodig*. Het is evident dat deze verandering samenhangt met de verandering van de CBR-cultuur.

Box 5. Hoofdconclusies governance CBR

3.3.2 Toelichting op de conclusies

Wij verstaan onder governance het volgende¹¹): “*Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden*”. Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor realisatie van de doelstellingen van het CBR. Dit vanwege de verantwoordelijkheid die de leiding van de organisatie - een zelfstandige bestuursorganisatie (zbo)- hiervoor heeft in relatie tot de politieke verantwoordelijkheid.

¹¹) Ministerie van Financiën (2000), Handleiding government governance, een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, 5 januari 2000.

De organisatie dient daartoe gestuurd en beheerst te worden en over die activiteiten moet verantwoording worden afgelegd (mede door informatievoorziening) aan de belanghebbenden, in veel gevallen via een toezichthouder die namens de belanghebbenden is aangesteld. Daarmee omvat governance de facto de activiteiten sturen, beheersen, verantwoorden, en toezicht houden.

Het verkeersveiligheidsbeleid is gericht op de reductie van het aantal (dodelijke) slachtoffers in het verkeer. Het CBR levert hieraan een bijdrage door het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek. Het CBR is een privaatrechtelijke zbo en staat daarmee op afstand van de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid is geborgd door een mix van (Europese) wetgeving, overeenkomsten, statuten en een toezichtvisie. Het toezicht op het CBR wordt uitgeoefend door de CCV-raad (toezicht op de activiteiten van de divisie Vakbekwaamheid, vroeger de Commissie Chauffeurs Vakbekwaamheid geheten), de raad van toezicht (RvT) en het ministerie (systeemtoezicht). Het ministerie is voornemens op basis van diverse wetgevingstrajecten (onder andere de Kaderwet zbo), maar ook op basis van de recente problematiek bij het CBR veranderingen door te voeren in de huidige governance. Het gaat hierbij om de instellingswetgeving, die zich in de besluitvormingsfase bevindt, en de mede daarop gebaseerde wijziging van de statuten van het CBR. Een belangrijke verandering is dat het ministerie een stevigere positie gaat innemen bij het toezicht op het CBR. Het zal diverse bevoegdheden in formele zin gaan uitvoeren die nu nog bij de RvT zijn ondergebracht.

Op basis van het levensverhaal van het CBR in de governance-arena, opge maakt uit gesprekken en een analyse van documenten, zijn wij gekomen tot de volgende bevindingen die de hoofdconclusies over de governance onderbouwen:

1. *Veranderende relatie ministerie – CBR: zakelijkheid bij de governance langzaam naar voren*

De relatie is in de laatste jaren versneld geëvolueerd naar meer zakelijkheid en afrekenen op prestaties. Het lijkt alsof een inhaalslag gemaakt wordt. De relatie wordt nog steeds als goed getypeerd door de betrokken stakeholders. Het vertrouwen is wel minder geworden. Terugkijkend op deze governance-relatie, het toegepaste toezicht en de interventies, zien wij het volgende beeld:

- vanuit de historie stond in de relatie *rust voorop*. Het ministerie stond op grote afstand van het CBR
- *het ministerie* opereert de laatste jaren in de ogen van enkele stakeholders te veel op de achtergrond. Dat is gegeven de verdeling van de verantwoordelijkheden volgens ons begrijpelijk. Het ministerie is systeemtoezichthouder. De raad van toezicht is in de verhoudingen bij het CBR als eerste toezichthouder aan zet
- de *governance-arena* is onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen aan verandering onderhevig geweest

- het *toegepaste toezichtinstrumentarium* zoals geformuleerd in de toezichtvisie¹²⁾ dateert van 2001 en is verouderd. Het ministerie heeft de toezichtfunctie sinds 2008 onafhankelijk ten opzichte van het beleid gepositioneerd in een afzonderlijke toezichteenheid
 - de *organisatie en uitvoering van het toezicht* hebben de problematische situatie bij het CBR niet kunnen voorkomen. De vraag is aan de orde of het toezicht een dergelijke unieke situatie zoals die bij het CBR bestaat, wel kan voorkomen
 - de laatste jaren zien we een *toenemende verzakelijking* in de governance, waarin afrekenen op prestaties en transparantie meer centraal staan
 - de *kwaliteit van de verantwoording* vanuit het CBR is in sterke mate beïnvloed door de organisatiecultuur van het CBR. De afgelopen jaren is gebleken, dat het CBR nauwelijks in staat is geweest om goede en betrouwbare informatie te produceren over de kwaliteit van de taakuitvoering
 - de *onafhankelijkheid in de governance* is veelbesproken. De discussie over onafhankelijkheid is een afgeleide van het gebrek aan vertrouwen in de verschillende actoren van het toezicht.
2. *Langdurige discussie/onduidelijkheid over positie, kaders en taken*
Wat ons opvalt in de governance-arena en in het bijzonder in de relatie tussen het ministerie en het CBR, is de langdurige en vooral ook hardnekkige discussie over de positionering van het CBR, de kaders waarbinnen het CBR zijn taken uitvoert en de taken die het CBR uitvoert. De betekenis van deze discussie en onduidelijkheid is groot voor zowel de governance-relatie alsook voor de interne verhoudingen in het CBR. Het heeft voeding gegeven aan het wantrouwen en doemscenario's over de continuïteit van het CBR en de exclusiviteit van de taakuitvoering door het CBR.
3. *Onbegrip voor elkaars positie en rol*
Uit onze analyse is gebleken, dat de rechtstreeks betrokken partijen (ministerie, RvT en directie CBR) het moeilijk vinden om elkaars situatie in te schatten. Er is in toenemende mate sprake van wederzijds onbegrip over elkaars positie en rol mede in relatie tot het vinden van de juiste balans in de uitvoering van het toezicht op een uitvoeringsorganisatie (afstand versus betrokkenheid). Met name de afgelopen tijd bestaat bij het CBR het gevoel dat het ministerie doorslaat in deze balans. Bij het ministerie bestaat juist het gevoel dat het CBR onvoldoende rekening houdt met de politieke belangen en de ministeriële verantwoordelijkheid.
4. *Instellingswetgeving is zorgpunt vanwege spanningsveld ministerie en RvT*
De toekomstige governance zoals opgenomen in de instellingswetgeving is onderwerp van discussie in de relatie ministerie en het CBR.

¹²⁾ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), Toezichtvisie op het CBR.

De discussie gaat in essentie over de verdeling van de formele toezichtbevoegdheden tussen het ministerie en de RvT van het CBR. Het ministerie ziet een duidelijke toegevoegde waarde voor een sterke RvT. Tegelijkertijd trekt het ministerie diverse bevoegdheden zoals de benoeming en het ontslag van de directie alsmede de goedkeuring van diverse financiële stukken naar zich toe. Wij vinden de volgende aandachtspunten voor het ministerie voor de instellingswetgeving van belang mede gegeven de historie van het CBR en de toekomstige rol van de RvT

- vinden van balans tussen de formele regelingen en uitvoering in de praktijk
- ambitie van het ministerie versus mogelijkheden in termen van tijd en geld om deze waar te maken
- onafhankelijkheid van het toezicht en de mogelijkheid om te kunnen escaleren vanuit het ‘vrij houden van je handen’ gegeven de specifieke situatie van het CBR.

Het is zaak een goede balans te vinden tussen de realiteit van de Kaderwet zbo en de lijn van het kabinet daarin als, de opgave de governance te uniformeren en het spanningsveld met de RvT te adresseren.

3.4 Het pensioen van het CBR

Het onderzoek naar het CBR-pensioen is opgenomen in deelrapport B2: Pensioenen CBR. Het rapport gaat in op de ontwikkeling van het pensioen gedurende de afgelopen tien jaar. De terugblik is bedoeld om helderheid te verschaffen over de huidige stand van zaken en om te achterhalen of er ‘pensioengeld is verdwenen’ zoals is gesuggereerd. Tevens wordt ingegaan op de cultuur bij het CBR ten aanzien van pensioenen. Daarnaast is gekeken naar de toekomstige kostenontwikkeling van de huidige pensioenregelingen en de daaraan verbonden (financiële) risico’s. Het deelrapport schetst ook de verbetermogelijkheden. Deze komen in hoofdstuk 5 van deze rapportage aan de orde.

3.4.1 Samenvatting van de conclusies

1. De pensioenregelingen zijn in hun huidige vorm *financieel onbeheersbaar en niet houdbaar* voor het CBR: bij *ongewijzigde voortzetting zullen de kosten in de komende jaren verdubbelen* als gevolg van de ontwikkeling van de rekenrente, de backserviceverplichtingen en het in de loop der jaren ontstane indexatiebeleid.
2. Om de risico’s voor de reguliere bedrijfsvoering beheersbaar te maken en de continuïteit van het CBR te waarborgen, is een *aanpassing van de bestaande pensioenregelingen daarom onontkoombaar*.

3. De *administratieve verantwoording* van de pensioenlasten in de jaarverslagen van het CBR, het Pensioenfonds, het Toeslagfonds en het Indexatiedepot is *inconsistent, op onderdelen onnavolgbaar en er zijn opvallende verschillen*. De opvallende verschillen die wij hebben geconstateerd, werken argwaan en wantrouwen in de hand.
4. Voor de suggestie dat er '*pensioengeld verdwenen*' is, in die zin dat het niet in de polis van de deelnemers terecht is gekomen, hebben wij bij het in kaart brengen van de geldstromen over de periode 2002 - 2009 *geen bewijs kunnen vinden*. Voor het Toeslagfonds moeten wij een voorbehoud maken, omdat de *middelen van het Toeslagfonds* twee maal *onreglementair en daarmee oneigenlijk zijn gebruikt*.
5. Op de pensioencultuur, de wijze waarop het CBR met het pensioen is omgegaan, scoort het CBR een *onvoldoende*.

Box 6. Samenvatting conclusies pensioen van het CBR

3.4.2 Toelichting op het pensioen

De Stichting Pensioenfonds CBR (hierna: Pf CBR) voert de pensioenregeling(en) uit voor de medewerkers van het CBR. De pensioenregeling(en) zijn via een *herverzekeringscontract* ondergebracht bij verzekeraar Nationale Nederlanden (hierna NN): het betreft een zogenoemd *garantiecontract*. Het contract loopt af per 31 december 2010, is formeel opgezegd, maar inmiddels voor één jaar verlengd tot 1 januari 2012.

Er is een *Toeslagfonds* dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de overgangs- en garantiebepalingen die tot stand gekomen zijn bij de omvorming van de VUT-regeling naar de prepensioenregeling per 1 januari 1998. De uitvoering van beide regelingen vindt vanaf 1 januari 1998 plaats door de Stichting Toeslagfonds CBR (hierna: het Toeslagfonds) en sinds 2008 door AON. Sindsdien ontvangen deelnemers aan de prepensioenregeling de uitkeringen van het Toeslagfonds via AON.

Verder is in 1998 een zogenoemd *Indexatiedepot* in het leven geroepen. Vastgelegd werd indertijd dat indexaties verleend zouden worden op basis van de beschikbare overrente uit de pensioenregeling.

Kijken we naar de vermogenspositie van het Pf CBR, dan zien we dat er ultimo 2009 een belegd vermogen is van circa € 213 miljoen. Daar tegenover staan, gebaseerd op de regels van het zogeheten Financieel Toetsingskader (FTK), verplichtingen van circa € 245 miljoen. Het verschil is het bedrag aan negatieve overrente.

De pensioenregelingen zijn in hun huidige vorm financieel onbeheersbaar en niet houdbaar voor het CBR. Bij ongewijzigde voortzetting zullen de kosten in de komende jaren verdubbelen als gevolg van de ontwikkeling van de rekenrente, de backserviceverplichtingen en het in de loop der jaren ontstane indexatiebeleid.

Het CBR kent drie pensioenregelingen. De eerste regeling (A) is een eindloonregeling. De laatste deelnemer aan deze regeling gaat in 2014 met pensioen. De regeling kent 199 deelnemers. Hun gemiddelde salaris bedraagt € 46.039 en de gemiddelde leeftijd per 1 januari 2011 is 63 jaar. De tweede regeling (B) is eveneens een eindloonregeling. Deze regeling kent 809 deelnemers. Hun gemiddelde salaris bedraagt € 43.022 en de gemiddelde leeftijd per 1 januari 2011 is 49 jaar. De derde regeling (C) betreft een middelloonregeling. Deze regeling kent 226 deelnemers. Hun gemiddelde salaris bedraagt € 39.390 en de gemiddelde leeftijd per 1 januari 2011 is 41 jaar. Daarnaast kent het CBR een prepensioenregeling die afloopt in 2011.

In een aantal pogingen om de pensioenopbouw van de medewerkers ná 1 januari 2006 (de datum waarop de Wet Vpl¹³) van kracht werd) zoveel mogelijk onveranderd te laten, is regeling B in 2006, 2007 en 2008 aanmerkelijk verbeterd. Deze verbeteringen zijn achteraf, en in onze ogen ook al destijds, als financieel onverantwoord te kwalificeren vanwege de enorme kosten die met de verbeteringen gepaard gingen en nog steeds gaan. Het gaat om de volgende aanpassingen die in *de markt* hoogst ongebruikelijk zijn.

Tabel 4. Ongebruikelijke elementen pensioenregeling B¹⁴)

Toekenning van extra backserviceaanspraken over dienstjaren bij vorige werkgever (Cao-akkoord 2007)
Onvoorwaardelijke indexatie over premievrije prepensioenaanspraken
Pensioenopbouw over levensloopbijdrage
Garantieregeling levensloop

Over de kwaliteit van de pensioenregelingen van het CBR is de afgelopen jaren in diverse gremia veel te doen geweest.

Gezien de eindigheid van pensioenregeling A en de prepensioenregeling lijkt ons een discussie over de kwaliteit van deze regelingen niet relevant.

¹³) Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling.

¹⁴) De berekeningen voor regeling A en B zijn gebaseerd op een grondslagverhoging per jaar van 0,5 procent. Is deze hoger, dan leidt dat tot substantiële, additionele backservicekoopsommen. In de berekeningen is geen rekening gehouden met de kosten voor vermogensbeheer.

Pensioenregeling C, een middelloonregeling, is kwalitatief zeker niet bovengemiddeld, afgezet tegen wat anno 2010 in de markt gebruikelijk genoemd mag worden.

Pensioenregeling B daarentegen is een zeer goede pensioenregeling, omdat dit enerzijds een eindloonregeling betreft, inclusief een levensloopbijdrage waarover pensioen wordt opgebouwd, en anderzijds elementen bevat die in de markt zeker niet gebruikelijk zijn. Vergelijken we de pensioenregelingen van het CBR met die van organisaties als het ABP, de ANWB of TNO, dan zien we dat regeling B (afhankelijk van de hoogte van het salaris en de leeftijd waarop iemand deelnemer wordt) een pensioenresultaat oplevert dat gemiddeld tussen de 15 en 35 procent hoger ligt dan dat van deelnemers aan de voornoemde regelingen.

Op basis van de doorlichting van de verschillende regelingen komen wij tot de volgende jaarlasten voor de komende vijf jaar. Dit zijn uitsluitend de pensioenpremies voor de diverse regelingen, rekening houdend met de eindigheid van pensioenregeling A en de prepensioenregeling en met enkele gebruikelijke aannames over in het tarief verwerkte opslagen en sterftetafel. Daarnaast moet nog rekening gehouden worden met de indexatielasten.

Tabel 5. Ontwikkeling kosten regelingen pensioen CBR¹⁵⁾

Jaar	Pensioenpremie	Kosten KUG, KRG en KVB ¹⁶⁾	Totaal
2011	€ 12.908.513	€ 1.446.130	€ 14.354.643
2012	€ 12.802.177	€ 1.751.192	€ 14.553.369
2013	€ 12.702.630	€ 2.060.214	€ 14.762.844
2014	€ 12.755.084	€ 2.392.796	€ 15.147.880
2015	€ 12.735.796	€ 2.750.833	€ 14.486.629

De pensioenenkosten in een percentage van de loonsom ontwikkelen zich op de langere termijn zoals weergegeven in onderstaande tabel. Gebruikelijk is een percentage van 15 tot 20 procent. De C-regeling valt hierbinnen. Regeling B zal stijgen tot bijna 35 procent.

¹⁵⁾ De berekeningen voor regeling A en B zijn gebaseerd op een grondslagverhoging per jaar van 0,5 procent. Is deze hoger, dan leidt dat tot substantiële, additionele backservicekoopsommen. In de berekeningen is geen rekening gehouden met de kosten voor vermogensbeheer.

¹⁶⁾ Diverse gehanteerde garantieopslagen.

Tabel 6. Ontwikkeling kosten regelingen pensioen CBR¹⁵⁾

Regeling	A	B	C
Jaar	Kosten als % van de loonsom	Kosten als % van de loonsom (excl. levensloop)	Kosten als % van de loonsom
2011	32,2	25,23	13,28
2015	Nvt	29,29	15,01
2020	Nvt	32,67	16,76
2024	Nvt	34,88	18,35

De bovenstaande gegevens gaan uit van een beperkte loonsverhoging en daaruit voortvloeiende backservicelasten. Backservicelasten zijn lasten die als gevolg van een loonstijging naar voren komen om in de eindloonregeling de pensioenvoorziening op orde te houden. Als de lonen 2 procent extra stijgen, ontstaat in totaal (regeling A en B tezamen) een verhoging van de pensioengrondslag van ruim € 0,65 miljoen., en een backservice van € 2,6 miljoen.

De kosten van de regeling kunnen nog verder stijgen. Op het moment dat wij dit rapport schrijven, hebben verzekeraars er al voor gekozen om voor nieuwe en te verlengen verzekeringscontracten een rekenrente van 2 procent te gaan hanteren en opslagen voor rentegarantie van meer dan 1 procent. Dit impliceert dat als het contract met NN per 1 januari 2012 verlengd wordt tegen een rekenrente van 2 procent (plus bijkomende opslagen), de jaarlijkse pensioenlasten ten opzichte van de huidige situatie wel eens zouden kunnen verdubbelen. Dit ongeacht of het contract met NN, dan wel met een andere verzekeraar, gecontinueerd wordt. De pensioenlasten voor 2012 zouden dan in de buurt van de 20 miljoen euro kunnen komen.

Om de risico's voor de reguliere bedrijfsvoering beheersbaar te maken en de continuïteit van het CBR te waarborgen, is een aanpassing van de bestaande pensioenregelingen daarom onontkoombaar. Uit de toelichting op de conclusie 1 volgt dat de pensioenregeling, en dan met name regeling B, onhoudbaar is. Zeker in het licht van de totale financiën van het CBR. De stijgende lasten van de regeling, de backservicelasten en de risico's hebben grote invloed op de financiën van het CBR. Een aanpassing is dringend gewenst. De pensioenlasten, exclusief backservice en indexatie, vallen gemiddeld € 2,1 miljoen hoger uit dan in de meerjarenraming van het CBR¹⁷⁾ is voorzien. Indien dit effect wordt meegenomen in de huidige meerjarenraming zal het bedrijfsresultaat dat het CBR naar verwachting in de periode 2011 – 2014 gaat halen rond de nullijn uitkomen. Als de financiële tegenvallers als gevolg van de genoemde pensioenrisico's zich daadwerkelijk in deze mate gaan voordoen, zal het resultaat van het CBR daar nog flink onder komen.

¹⁷⁾ Meerjarenraming 2010 – 2014.

Een verdubbeling van de pensioenlasten kan het CBR, mede gezien zijn vermogenspositie, bij ongewijzigd beleid niet lang kunnen dragen.

De meest voor de hand liggende optie voor aanpassing is naar onze mening het invoeren van één pensioenregeling (C-regeling) voor alle medewerkers van het CBR en deze (rechtstreeks) onderbrengen bij óf Nationale Nederlanden (verlenging van het contract per 1 januari 2012) of een andere uitvoerder.

De administratieve verantwoording van de pensioenlasten in de jaarverslagen van het CBR, het Pensioenfonds, het Toeslagfonds en het Indexatiedepot is inconsistent, op onderdelen onnavolgbaar en er zijn opvallende verschillen. De opvallende verschillen die wij hebben geconstateerd, werken argwaan en wantrouwen in de hand.

De pensioenregelingen van het CBR, zeker in combinatie met de overgangs- en garantieregelingen, zijn complex, administratief zeer bewerkelijk, moeilijk beheersbaar en moeilijk te communiceren. Heldere en inzichtelijke verslaglegging en verantwoording zijn essentieel voor alle betrokken partijen.

Boekhoudkundig is een en ander correct. De verslagen zijn bovendien door accountants en een gecertificeerde actuaaris goedgekeurd. Maar:

- de aansluiting met de cijfermatige verslaglegging door de (her)verzekeraar, het Indexatiedepot en Toeslagfonds ontbreekt of is ondoorzichtig en daardoor bij voortduring bron van discussie
- verplichtingen en betalingen van en naar het Pf CBR, de verzekeraar NN en het Toeslagfonds lopen voortdurend door elkaar en over meerdere boekjaren heen
- het format van de verslagen van het Pf CBR en NN wordt bijna jaarlijks aangepast, waardoor continuïteit en logica steeds opnieuw ernstig op de proef worden gesteld
- de voortdurende correcties in jaarverslagen van het CBR van cijfers over voorgaande boekjaren maken, zonder een uitgebreide toelichting, een goede beoordeling niet eenvoudig, om niet te zeggen bijna onmogelijk. Dat geldt voor ons en voor andere deskundigen, maar zeker voor iedereen die over minder deskundigheid beschikt.

Voor de suggestie dat er 'pensioengeld verdwenen' is, in die zin dat het niet in de polis van de deelnemers terecht is gekomen, hebben wij bij het in kaart brengen van de geldstromen over de periode 2002 - 2009 geen bewijs kunnen vinden. Voor het Toeslagfonds moeten wij een voorbehoud maken, omdat de middelen van het Toeslagfonds twee maal onreglementair en daarmee oneigenlijk zijn gebruikt.

Er is uitgebreid onderzoek verricht naar de 'geldstromen' tussen de verschillende bij de uitvoering van de pensioenen betrokken instanties over de afgelopen tien jaar. Dit is gedaan op basis van jaarverslagen, jaarwerken, nota's en betalingen. Het is niet mogelijk gebleken een goede aansluiting te maken.

Dit komt voornamelijk door:

- de verschillen in de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd in de (financiële) jaarverslagen
- het feit dat de administratieve verwerking jarenlang achtergelopen heeft waardoor betalingen van het CBR aan de uitvoerder pas in een later jaar konden plaatsvinden.

Door het gebrek aan een goede aansluiting komen wel enkele verschillen naar voren:

1. De pensioenbijdragen zijn de bedragen die in het jaarverslag van het Pf CBR zijn opgenomen. In principe zouden deze moeten matchen met de door NN in zijn jaarverslag verantwoorde premies. Dit blijkt echter niet altijd het geval.
2. Het Jaarverslag 2008 van het CBR matcht niet met het Jaarwerk van NN in 2008.

Ons is gevraagd te onderzoeken of er door het CBR geld is overgemaakt aan het Pensioenfonds of de verzekeraar dat niet daar terecht is gekomen waar het terecht had moeten komen. Anders gezegd: is er pensioenpremie betaald dat niet terechtgekomen is in de pensioenregeling(en) van de deelnemers. Op basis van het in kaart brengen van de geldstromen over de periode 2002 - 2009 komen wij tot de conclusie, dat wij geen bewijs hebben kunnen vinden voor de suggestie dat 'pensioengeld verdwenen' zou zijn, in die zin dat het niet in de polis van de deelnemer terecht is gekomen. De geldstromen mogen dan zoals gezegd door de verschillende manieren van verslaglegging niet voor honderd procent op elkaar aansluiten en er is vaak, soms jaren later, sprake van correcties achteraf, de volgende constatering is voor ons doorslaggevend:

- het feit dat (her)verzekeraar Nationale Nederlanden bevestigt dat zij de voor de uitvoering van deze regelingen verschuldigde premies ontvangen hebben: expliciet doen zij dat middels hun Jaarverslagen en de aan de deelnemers afgegeven (en gecontroleerde) polissen
- het feit dat er bij het Pensioenfonds CBR controlemechanismen zijn ingebouwd
- het feit dat Nationale Nederlanden de gelden belegd heeft conform het daarvoor met het CBR/Pensioenfonds CBR overeengekomen beleggingsmandaat dat geen ruimte laat voor 'individueel' ingrijpen door wie dan ook.

De overzichten op basis waarvan deze conclusies tot stand zijn gekomen zijn opgenomen in bijlage 7 van de rapport B2 inclusief een nadere toelichting.

Voor wat betreft het Toeslagfonds maken wij een voorbehoud op de conclusie dat er 'geen geld verdwenen is'. Dit voorbehoud is nodig omdat Jaarverslagen van dat fonds sedert 2005 niet meer goedgekeurd zijn en de *middelen van het Toeslagfonds* twee maal *onreglementair en daarmee oneigenlijk zijn gebruikt*.

Het Toeslagfonds is verantwoordelijk voor de uitvoering van de overgangs- en garantiebepalingen die tot stand gekomen zijn bij de omvorming van de VUT-regeling naar de prepensioenregeling per 1 januari 1998. Op grond van Bijlage XIII bij de verzekeringsovereenkomst met NN is bepaald hoe dit in de praktijk dient plaats te vinden. In twee gevallen is hiervan afgeweken:

1. Voor de vorming van het *Indexatiedepot*, bedoeld voor de financiering van toeslagen op pensioenen, is in 2003 € 5.000.000 onttrokken aan het depot van het Toeslagfonds bij NN zonder hiervoor een onderbouwing te geven.
2. Daarnaast heeft de Stichting Toeslagfonds CBR in 2007 € 3.500.000 beschikbaar gesteld aan het CBR als een bijdrage aan de oplossing van de pensioenproblematiek van de medewerkers jonger dan 55 jaar die door de cao-partijen is overeengekomen.

Onze conclusie is dat het Toeslagfonds dus ook gebruikt is voor andere zaken dan die waarvoor zij initieel in het leven is geroepen, namelijk voor:

- het financieren van een verruiming van de pensioenregeling
- het financieren van indexatiekosten die reglementair voor rekening komen van het CBR.

Nader onderzoek hiernaar is absoluut noodzakelijk. Naar wij begrepen hebben, is dit inmiddels op de agenda gezet van de nieuwe financieel directeur van het CBR.

Op de pensioencultuur scoort het CBR een onvoldoende.

Het pensioenonderzoek is grotendeels feitelijk van aard. Daarnaast is ook gekeken naar de wijze waarop het CBR met het onderwerp pensioenen is omgegaan: de pensioencultuur. Het pensioenonderzoek is dan ook grotendeels de uitwerking van het belangrijkste issue in de relatie tussen de directie en de OR van het CBR. De pensioencultuur is door de jaren heen exemplarisch voor de organisatiecultuur van het CBR. De discussies over de pensioenregelingen sec en de doorgevoerde wijzigingen zijn steeds *opnieuw negatief beïnvloed door gebrek aan visie, ongelukkige woordkeuzes, gebrekkige communicatie en geen of onvoldoende kennis van financiële, bedrijfseconomische en pensioenbegrippen*. Alle discussies over deze arbeidsvoorwaarde zijn binnen het CBR in de afgelopen tien jaar op ad-hocbasis gevoerd met alle gevolgen van dien. Gegeven het gebrek aan visie en het stellen van grenzen speelde geld in de perceptie van de betrokkenen uiteindelijk niet écht een rol en het pensioendossier is daarnaast gebruikt om medewerking van de OR (en het personeel) te verkrijgen op andere, blijkbaar relevantere dossiers. Binnen het CBR was bij de verantwoordelijken onvoldoende kennis aanwezig. Dit, in combinatie met het ontbreken van een goede rolverdeling, heeft hen niet alleen afhankelijk gemaakt van adviseurs, maar heeft ook geleid tot beslissingen die achteraf in onze perceptie als onverstandig te kwalificeren zijn en onder andere omstandigheden wellicht niet waren genomen.

De OR heeft zich in de processen rond het pensioendossier meermalen vanuit zijn onmiskenbare betrokkenheid een rol toebedeeld die een OR feitelijk niet heeft. Een voorbeeld daarvan is zijn rol in de discussie over de goedkeuring van de jaarrekeningen van het Toeslagfonds. Daar staat tegenover dat de belangrijkste bezwaren van de OR tegen de verslaglegging en verantwoording (helaas) nooit op een heldere en begrijpelijke manier weerlegd zijn. Voor het pensioendossier was en is er geen sprake van een duidelijke structuur, rol- en taakverdeling en afbakening van verantwoordelijkheden. In combinatie met een gebrek aan deskundigheid bij betrokkenen heeft dit geleid tot ondoordachte en twijfelachtige keuzes met grote financiële consequenties.

Hierin heeft *de raad van toezicht meer dan eens steken laten vallen*. De onderlinge communicatie tussen de directie en de OR over het pensioenissue was bepaald niet altijd zakelijk en formeel. De primaire reacties van beide partijen werden gedomineerd door weerstand en achterdocht. De verhouding tussen OR en directie was, waar het ging om het pensioendossier, gedurende lange periodes verre van optimaal en de raad van toezicht is niet in staat geweest om op een goede manier te interveniëren. De houdbaarheidsduur van gemaakte afspraken is in een aantal gevallen dan ook zeer beperkt gebleken. Wij hebben ons bij ons onderzoek laten leiden door de vraag of er te allen tijde voldoende kritisch vermogen en kennis aanwezig was om de gevolgen van de aanpassingen van de pensioenregelingen in (met name) 2008 te kunnen beoordelen, en desnoods te blokkeren. Nergens in de bovengenoemde documenten hebben wij een kritische noot kunnen vinden. Op geen enkel moment is concreet de vraag aan de orde geweest wat, in termen van 'cash-out', op de (middel) langere termijn de gevolgen zouden zijn voor de exploitatie of de vermogenspositie van het CBR. Er zijn beslissingen genomen die weliswaar binnen de toenmalige bedrijfscultuur pasten, maar waarbij niemand zich gerealiseerd heeft dat ze uiteindelijk zouden leiden tot de situatie waarin het CBR nu verkeert.

Samenvattend concluderen wij dat op het pensioendossier een cultuur is gevormd door de combinatie van een gebrek aan visie, kennis, daadkracht, verantwoording en protocollen waardoor:

- vanuit financiële optiek onverantwoorde beslissingen genomen zijn
- met een aantal dossiers, zoals het dossier van het Toeslagfonds, tot op de dag van vandaag onnodig 'doorgemodderd' is
- onnodig veel geld en energie verspild is aan overbodige onderzoeken waarvan de resultaten niet geleid hebben tot een voor betrokkenen bevredigend (eind)oordeel, maar tot nieuwe twistpunten.

3.4.3 Belangrijkste risico's bij de pensioenen

Het pensioenissue kent naast de kostenontwikkelingen de komende jaren nog diverse risico's die bij ongewijzigd beleid een grote financiële impact op het CBR kunnen hebben. De volgende risico's zijn in het pensioenonderzoek geïdentificeerd:

1. de ontwikkeling van de rekenrente
2. een (ongewijzigde) voortzetting van de bestaande indexatiebepalingen
3. een verlenging van de overgangs- en garantieregelingen per 1 januari 2011
4. de afwikkeling van de garantiebepalingen in de levensloopregeling in 2011
5. de afwikkeling van het dossier arbeidsongeschikten
6. de beëindiging van het verzekeringscontract NN per 1 januari 2012
7. een continuering van de gebezigde praktijk in de afgelopen jaren.

Risico 1 gaat over de te hanteren rekenrente en is reeds toegelicht bij de conclusies. De betekenis hiervan is dat de jaarlijkse kosten van de regeling voor het CBR, exclusief backservice en indexatie, bij een waarschijnlijke rekenrente van 2 procent kunnen gaan verdubbelen.

Risico 2 betreft:

- de (onvoorwaardelijke) indexatie van de premievrije prepensioenaanspraken
- de (voorwaardelijke) indexatie van de opgebouwde aanspraken in de C-regeling, slapersrechten en ingegane pensioenen.

Het Pf CBR heeft voor de onvoorwaardelijke prepensioenindexatie een voorziening van € 2,6 miljoen gevormd. Het CBR heeft in 2008 hiervan reeds € 1,3 miljoen betaald, maar nog geen rekening ontvangen voor het tweede deel. In de Jaarrekening 2009 van het CBR is daarom een schuld aan het Pf CBR opgenomen van € 400.000. De door het Pf CBR opgenomen verplichting is gebaseerd op een verwachte indexatie van 3 procent, terwijl op dit moment in de markt eerder 2 procent reëel lijkt. De omvang van de indexatie kan daarom lager uitvallen. Bij 2 procent leidt dit tot een verschil in de opgenomen verplichting van € 900.000. De omvang van het risico bedraagt daarom € 400.000.

De totale voorziening verzekeringsverplichtingen (vvp) ultimo 2009 bedroeg circa € 222 mln. Een indexatie met 1 procent leidt in enig jaar tot een aanvullende pensioenlast van circa € 2,5/ € 3 mln.

In de periode 2006 tot en met 2008 is de C-regeling niet geïndexeerd. De overrente 2009, bekend geworden in 2010, is aanleiding om dit per 1-1-2011 wel te doen. Verwachte indexatie bedraagt ongeveer twee procent. De ingegane pensioenen en de slapersrechten worden al jaren geïndexeerd. De kosten hiervoor worden ten laste gebracht van het indexatiedepot dat aangehouden wordt bij de verzekeraar. Ondanks het bestaan van een negatieve overrente van enige tientallen miljoenen is het vreemd dat een indexatiedepot wordt aangehouden (en gevoed) en dat er geïndexeerd wordt.

Alles zou er op gericht moeten zijn om de negatieve overrente zo snel als mogelijk weg te werken met de positieve overrente. Indexatie heeft plaatsgevonden zonder dat er van een indexatiebeleid sprake was. Om te voorkomen dat indexatie, ondanks dat helder is dat deze voorwaardelijk is, gezien gaat worden als een gewoonterecht en daardoor als onvoorwaardelijk wordt beschouwd is het noodzakelijk om indexatiebeleid te formuleren, aan te geven wat de ambitie daarbij is, hoe deze ambitie gefinancierd wordt, de indexatieparagrafen daar reglementair op aan te passen en het indexatiebeleid duidelijk te communiceren met de deelnemer onder andere in termen van verwachtingen.

Risico 3 betreft met name het Toeslagfonds. Het Toeslagfonds voert de overgangs- en garantieregeling uit. De laatste uitkering zal in 2014 plaatsvinden. Het saldo van het Toeslagfonds is in 2009 ongeveer € 4 miljoen negatief; hiervoor is een voorziening getroffen. Hoewel wij geen officiële documenten hebben aangetroffen waaruit blijkt dat het CBR de verplichting heeft te allen tijde de eventuele tekorten aan te vullen, blijkt uit de gebezigde teksten in (jaar)verslagen en correspondentie, dat dit feitelijk wél zo is.

Risico 4 heeft betrekking op het Pensioenakkoord 2008 en de levensloopregeling. Op basis van de formulering van de gemaakte afspraken is het voor honderd procent zeker dat er uiteindelijk voor € 14 miljoen per jaar gecompenseerd moet worden.

Risico 5 betreft de afhandeling van de dossiers van de arbeidsongeschikten. Het besluit de groep van '55-minners' een percentage pensioenopbouw toe te kennen van 2 procent over alle dienstjaren en tegelijkertijd een algemene salarisverhoging van 2,5 procent, is in de praktijk voor de groep van gedeeltelijk arbeidsongeschikten niet juist geëffectueerd. De kosten die met deze inhaalactie gemoeid zijn bedragen circa € 848.000. De kosten gemoeid met de inhaalindexaties (€ 475.000) zullen ten laste van de algemene reserve van het Pensioenfonds gebracht worden. De kosten voor de backservice (€ 373.000) zijn voor rekening van het CBR.

Risico 6 is het huidige contract met NN. Het contract met NN is formeel opgezegd per 1 januari 2011 en tegelijkertijd verlengd voor de periode van één jaar.

De beëindiging van het (herverzekering-)contract met NN per 1 januari 2012 heeft (beperkte) financiële gevolgen voor het CBR. Het huidige verzekeringscontract kent een onbeperkte uitkeringsgarantie, echter *de duratie* van de beleggingen is niet gematched met de verplichtingen. Door de huidige beleggingsportefeuille om te zetten naar een *zogenoemde* matchingportefeuille wordt de rentegevoeligheid van de bezittingen als het ware gelijkgetrokken met die van de verplichtingen. Hier zijn kosten aan verbonden die nu voor rekening van NN komen.

Echter, mocht het contract per 1 januari 2012 premievrij gemaakt worden (lees: beëindigd), dan zal het nog verschuldigde bedrag voor de kosten hiervan ad € 400.000 in rekening gebracht worden, of, indien van toepassing, verrekend worden met de overdrachtswaarde.

Het beëindigen van dit contract heeft overigens verder geen financiële gevolgen, zelfs niet als er op de beëindigingdatum een verschil bestaat tussen de verplichtingen en bezittingen. Dit blijkt niet alleen uit het contract, het wordt ook meermaals in de jaarverslagen van het CBR expliciet vermeld: *“Dit contract loopt 31 december 2010 af. Zolang dit contract niet voortijdig wordt beëindigd en de pensioenaanspraken niet worden overgedragen, kent de stichting geen verplichting tot extra financiële stortingen als de dekkingsgraad tussen verplichtingen en bezittingen tekort schiet.”*

Het zevende risico is het voorzetten van de huidige cultuur met betrekking tot de pensioenen. Het onderwerp pensioen kan niet meer gebruikt worden om medewerking van het personeel aan organisatorische maatregelen te verkrijgen. De pensioenkosten staan de verbetering van het CBR in de weg en bedreigen de continuïteit van het CBR.

3.5 De financiële situatie bij het CBR

Wij hebben een zelfstandig onderzoek gedaan naar feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan in de financiële cijfers van het CBR. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli – september 2010 en bestaat uit een verkennende analyse op hoofdlijnen over de jaren 2002 – 2009 op basis van beschikbare informatie¹⁸). De analyse richt zich op de aanwezige trends in de financiële resultaatontwikkeling en de balansverhoudingen van het CBR. De uitgebreide onderzoeksresultaten zijn opgenomen in deelrapport B1: financiën.

3.5.1 Samenvatting van de conclusies

1. De *continuïteit van het CBR* vinden wij op dit moment¹⁹) geen probleem aangezien:
- het bedrijfsresultaat voor aftrek van interest, belastingen en afschrijvingen (de EBITDA) positief is
 - de operationele kasstroom positief is
 - de liquiditeit voldoende op peil is

¹⁸) De grafieken in deze paragraaf zijn gebaseerd op de jaarrekeningen van het CBR (2002 – 2009), de medio 2010 door het CBR opgestelde jaareindeverwachting (2010) en de door het CBR opgestelde meerjarenraming (2011 – 2014).

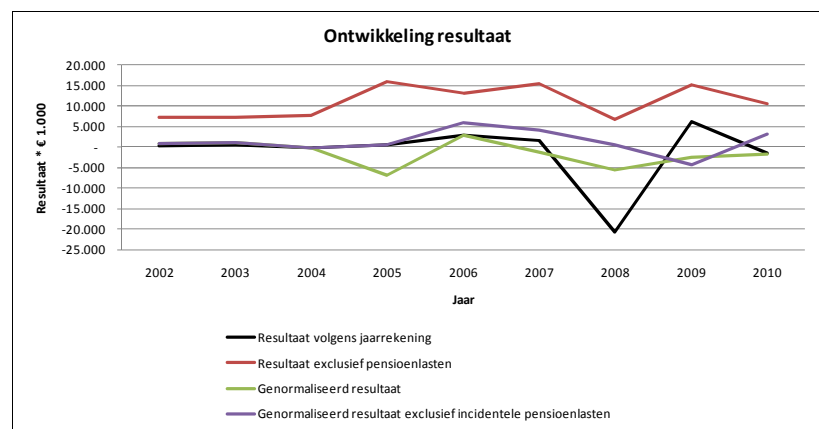
¹⁹) Op het moment van het onderzoek (juli-september 2010) en de op dat moment ter beschikking staande informatie.

- het CBR voldoende potentieel heeft om aanvullende financiële middelen aan te trekken.
- 2. Diverse financiële- en pensioenrisico's kunnen op *middellange termijn, mogelijk al over 12 tot 24 maanden*, grote invloed hebben op het financiële resultaat van het CBR. Het CBR *kan daardoor in continuïteitsproblemen* komen.
- 3. De inschatting van de financiële toekomst van het CBR is gebaseerd op een *verouderde meerjarenraming*.
- 4. Het CBR kent een *vaste kostenstructuur*, 70% van de kosten zijn gerelateerd aan het personeel. *Actuele kostprijzen per product en dienst ontbreken*.
- 5. Vanaf 2006 is sprake van een *dalende solvabiliteit* als gevolg van de reorganisatiekosten en fors hogere pensioenlasten.

Box 7. Samenvatting conclusies financiële situatie CBR

3.5.2 Toelichting op de financiële situatie

Het nettoresultaat van het CBR vertoont toe- en afnames. Met name vanaf 2005 zijn schommelingen zichtbaar. Dit wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de ontwikkeling van de personeelskosten en specifiek die van de pensioenlasten. De ontwikkeling van de pensioenlasten heeft een significant effect op het financiële resultaat van het CBR. Onderstaande grafiek toont de ontwikkeling van het financiële resultaat van het CBR over de jaren 2002 – 2010. Het resultaat 2010 is gebaseerd op de jaareindeverwachting, zoals opgenomen in de managementrapportage van 30 juni 2010.



Figuur 4. Ontwikkeling resultaat CBR 2002 – 2009

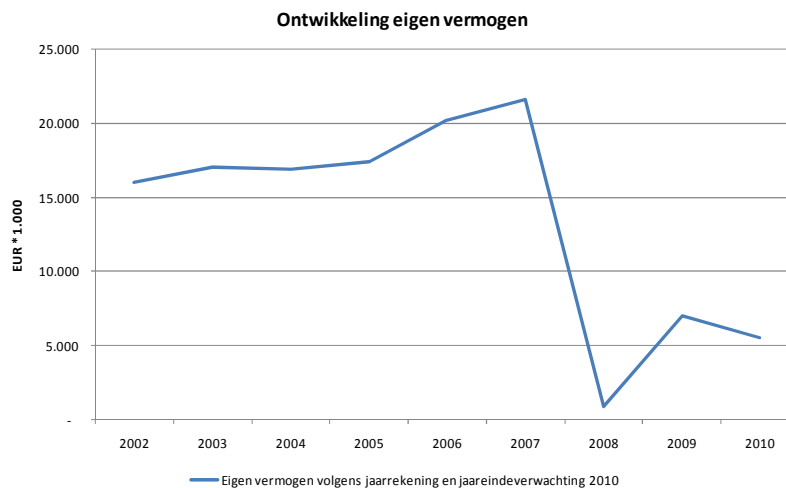
Het genormaliseerde resultaat is bepaald door het nettoresultaat volgens de jaarrekening te corrigeren voor de incidentele (niet structurele) baten en lasten.

Uit de grafiek blijkt dat het genormaliseerde resultaat van het CBR tussen de € 0 en € 5 miljoen verlies schommelt. In de periode 2002 – 2009 hebben drie aspecten de grootste invloed gehad op het resultaat van het CBR. Dit zijn:

- stelselwijzigingen betreffende het moment van omzetverantwoording
- wijzigingen in de Nederlandse Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving betreffende de pensioenen
- effecten van de reorganisatievoorziening (dotaties/onttrekkingen).

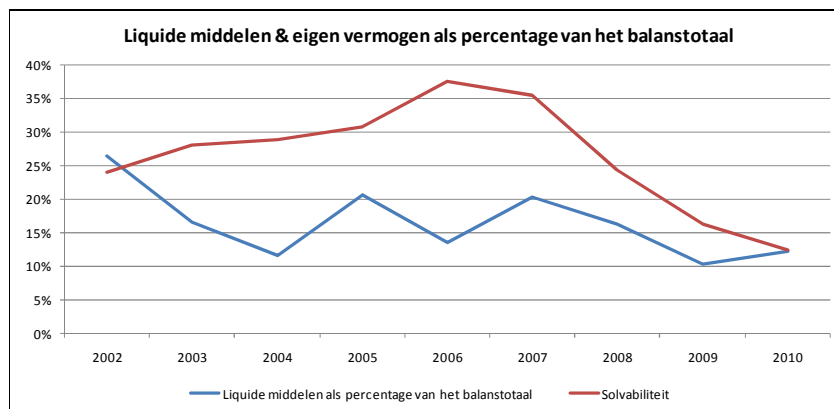
Het negatieve resultaat in 2008 (verlies ad € 20,7 miljoen) wordt voor € 10,8 miljoen veroorzaakt door een wijziging in de Nederlandse Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving – RJ 271 – met betrekking tot het verwerken van pensioenlasten. Daarnaast heeft de vorming van de reorganisatievoorziening à € 8,6 miljoen voor de implementatie van ‘Strategie in uitvoering’ bijgedragen aan dit verlies. Het negatieve resultaat 2008 wordt deels ‘gecompenseerd’ door de boekwinst à € 3,3 miljoen op de verkoop van het hoofdkantoor.

Het eigen vermogen (ook wel weerstandsvermogen genoemd) van het CBR heeft tot en met 2007 een stijgende lijn laten zien. Echter, met ingang van 2008 daalt het eigen vermogen. Deze daling wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door stelselwijziging pensioenen en de vorming van de reorganisatievoorziening. De daling is duidelijk zichtbaar in de figuur.



Figuur 5. Ontwikkeling eigen vermogen

Dit heeft ook zijn weerslag in de solvabiliteit (verhouding eigen vermogen ten opzichte van balanstotaal) van het CBR, zoals onderstaande grafiek laat zien.



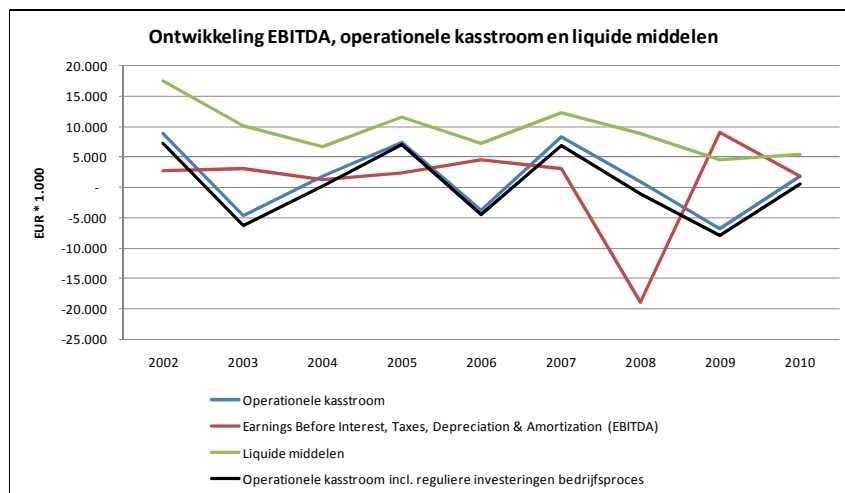
Figuur 6. Ontwikkeling liquide middelen en eigen vermogen

De solvabiliteit (de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal) *laat een dalende trend zien sinds 2006*. De solvabiliteit bedraagt ultimo 2010 naar verwachting 12,5 procent, terwijl de solvabiliteit in 2007 nog 35,5 procent bedroeg. De daling van de solvabiliteit van het CBR wordt veroorzaakt door reorganisatiekosten en fors hogere pensioenlasten. De beheersing van de pensioenlasten is noodzakelijk om grip te krijgen op de ontwikkeling van het resultaat en de solvabiliteit.

De continuïteit van het CBR vinden wij op dit moment²⁰) geen probleem. Hiervoor hebben we vier redenen. In de *eerste plaats* is het bedrijfsresultaat voor aftrek van interest, belastingen en afschrijvingen (de *EBITDA*) *positief*. In de *tweede plaats* is de *operationele kasstroom* positief en in de *derde plaats* is de *liquiditeit voldoende op peil*. Deze indicatoren geven inzicht in de financiële gezondheid van een organisatie. Een positieve stand van en/of ontwikkeling in deze indicatoren betekent dat een organisatie over het algemeen, vanuit financieel perspectief, op korte termijn gezond is en blijft.

Omdat het resultaat van het CBR wordt beïnvloed door incidentele baten en lasten, hebben wij de ontwikkeling van de EBITDA en de kasstroom uit operationele activiteiten in kaart gebracht. Een structureel negatieve EBITDA en/of kasstroom uit operationele activiteiten zal normaliter op den duur leiden tot het faillissement van de organisatie. De onderstaande grafiek toont het verloop van de kasstroom uit operationele activiteiten voor de periode 2002 – 2010.

²⁰) Op het moment van het onderzoek (juli - september 2010) en de op dat moment ter beschikking staande informatie.



Figuur 7. Ontwikkeling EBITDA, operationele kasstroom en liquide middelen

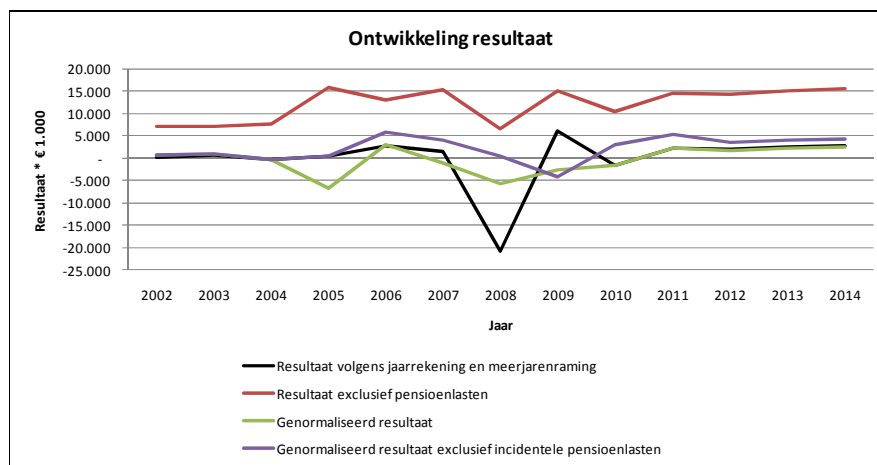
Uit de grafiek blijkt dat, uitgezonderd de boekjaren 2003, 2006 en 2009, het CBR een positieve operationele kasstroom realiseert. Het CBR realiseert structureel een positieve EBITDA. De liquide middelen (inclusief effecten) bedragen in de periode 2002 – 2009 tussen de 10 en 20 procent van het balanstotaal.

Het vierde argument voor de conclusie dat de continuïteit van het CBR op dit moment geen probleem is, is dat het CBR *voldoende potentieel heeft om aanvullende financiële middelen aan te trekken*.

Ruim 70 procent van de kosten van het CBR zijn gerelateerd aan personeel. Wij kenmerken de kostenstructuur van het CBR daarom als een vaste kostenstructuur. Dat wil zeggen dat de hoogte van de kosten niet snel kan meebewegen met wijzigingen in de hoogte van de opbrengsten. Een stabiele ontwikkeling van de opbrengsten maakt een hoge mate van flexibiliteit in de kosten minder urgent. Dit is naar onze mening bij het CBR het geval. Overigens dienen ook andere aspecten in ogenschouw te worden genomen om te bepalen wat de juiste kostenstructuur is en welke mate van flexibiliteit is gewenst. Het vaststellen van de gewenste mate van flexibiliteit van de kosten vereist nader onderzoek. Als gevolg van het *ontbreken van actuele kostprijzen per product en dienst*, is het nu niet mogelijk om de opbrengsten en kosten per product en dienst te beoordelen. Hierdoor is het ook niet mogelijk om tot een afgewogen tarifiering te komen en de prijsdiscussie met externe partijen op basis van kostprijzen te voeren.

Voor de komende jaren (zie figuur 7) verwacht het CBR, op basis van de meerjarenraming 2010 – 2014, dat het resultaat met ingang van 2011 weer structureel positief zal zijn (circa € 2,5 miljoen per jaar).

De prognose ligt boven het resultaat dat verwacht mag worden op basis van een trendanalyse over de periode 2002-2010.



Figuur 8. Ontwikkeling resultaat 2010 - 2014

De inschatting van de financiële toekomst van het CBR is gebaseerd op een *verouderde meerjarenraming*. De raming voorziet in een te lage inschatting van de pensioenlasten, gaat nog uit van de organisatie en het aantal fte's voor de reorganisatie, tariefswijzigingen zijn niet doorgevoerd en er is geen rekening gehouden met een cao-loonstijging van de medewerkers. Het geschetste beeld van de toekomst zou dan ook wel eens te positief kunnen zijn. Wij adviseren dan ook dringend om de meerjarenraming te actualiseren op basis van de laatste en volledige inzichten die beschikbaar zijn. Bij het actualiseren van de meerjarenraming dient waar mogelijk rekening te worden gehouden met de geïdentificeerde risico's (pensioen en de risico's in paragraaf 3.5.3). Hierdoor wordt een eenduidig en geactualiseerd beeld over de financiële toekomst van het CBR verkregen.

Indien de pensioenlasten worden aangepast aan de verwachte pensioenlasten, zoals aangegeven in paragraaf 3.4.2 en deelrapport B2: Pensioenen, dan komen deze € 2,1 miljoen hoger uit dan in de meerjarenraming 2010 – 2014 van het CBR is voorzien. Hierdoor is het verwachte netto bedrijfsresultaat van het CBR over de periode 2011 – 2014 nagenoeg nihil.

Tabel 7. Effect pensioenlast op resultaat

	2011	2012	2013	2014
Inschatting meerjarenraming	12,3	12,5	12,7	12,9
Inschatting deelonderzoek pensioenen	14,4	14,6	14,8	15,1
Verschil	-2,1	-2,1	-2,1	-2,2
Resultaat volgens meerjarenraming	2,3	1,8	2,3	2,6
Resultaat na opnemen effect deelrapportage pensioenen	0,2	-0,3	0,2	0,4

Bedragen in € miljoen

Indien zich naast de hogere pensioenlasten aanvullende financiële tegenvallers gaan voordoen, voortkomend uit de in het pensioenonderzoek en dit financiële onderzoek gesignaleerde risico's, zal het CBR de komende jaren in meer of mindere mate verliesgevend worden (uitgaande van de aan ons ter beschikking gestelde meerjarenraming). Een voorbeeld hiervan is de verlaging door Nationale Nederlanden van de rekenrente in het pensioencontract. Volgens het deelrapport Pensioenen zou dit mogelijk kunnen leiden tot een stijging van de pensioenlasten tot circa € 20 miljoen in 2012. Ditzou, uitgaande van de aan ons verstrekte meerjarenraming, leiden tot een verlies voor het CBR van circa € 6 miljoen in 2012. Indien de pensioenlasten in de meerjarenraming van het CBR worden aangepast aan de verwachte pensioenlasten, zoals aangegeven in het deelrapport Pensioenen, dan bedraagt het verwachte eigen vermogen ultimo 2014 circa € 6,5 miljoen in plaats van de door het CBR verwachte € 15 miljoen. Gezien de verwachte omvang van het eigen vermogen ad € 6,5 miljoen is het CBR maar beperkt in staat om een substantieel verlies op te vangen.

Daarnaast hebben de pensioenbetalingen invloed op de operationele kasstroom. Als gevolg van de eerder genoemde additionele pensioenlasten van € 2,1 miljoen per jaar, daalt de jaarlijkse positieve operationele kasstroom van circa € 6 miljoen per jaar naar circa € 4 miljoen per jaar. Een gevolg hiervan kan zijn dat het CBR minder mogelijkheden heeft om de gewenste investeringen te financieren en dus te realiseren. Indien de pensioenlasten (feitelijke betalingen) zullen stijgen tot circa € 20 miljoen, dan zal dit leiden tot een negatieve operationele kasstroom. Een negatieve operationele kasstroom is op langere termijn niet gewenst omdat hierdoor de financiële positie van het CBR onder druk komt te staan. Zoals hierboven geschetst, kunnen de financiële- en pensioenrisico's op *middellange termijn, mogelijk al over 12 tot 24 maanden*, grote invloed hebben op het financiële resultaat van het CBR. Het CBR kan daardoor in *continuïteitsproblemen* komen.

3.5.3 Belangrijkste risico's uit het financiële onderzoek

Door de directie van het CBR worden financiële risico's onderkend. Met ingang van 2010 wordt in de managementrapportages een risicoparagraaf opgenomen. In deze paragraaf wordt de bandbreedte van het resultaat vermeld (afhankelijk van het voordoen van bepaalde risico's).

Dit vinden wij een goede ontwikkeling. Op dit moment worden door de directie van het CBR de volgende financiële risico's beschreven:

- Er is onzekerheid over de omvang van de te verwachten jaarlijkse pensioenlasten. De pensioenlasten hebben een belangrijke invloed op het resultaat van het CBR. Het niet betrouwbaar kunnen inschatten van de pensioenlasten, maakt het lastig om betrouwbare begrotingen, meerjarenramingen en jaareindeverwachtingen op te stellen. In de rapportage over het eerste halfjaar 2010 heeft de directie, ten opzichte van de reservering in de jaarrekening 2009, additioneel € 1,6 miljoen aan pensioenlasten verantwoord. Dit besluit is genomen nadat in 2010 een pensioennota is ontvangen die € 0,8 miljoen hoger is uitgevallen ten opzichte van de reeds in de jaarrekening 2009 verantwoorde reservering.
- Het CBR heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het theoriesysteem NEXT. Momenteel wordt onderzocht in hoeverre deze ontwikkeling een vervolg gaat krijgen. Het is mogelijk dat geconcludeerd wordt dat de eerdere ontwikkelingskosten geen bijdrage meer zullen leveren aan verdere ontwikkelingen. Indien deze situatie zich voordoet, dan leidt dit tot een extra last van circa € 1,2 miljoen. Deze ontwikkeling heeft geen effect op de liquiditeitspositie van het CBR, omdat dit bedrag reeds is uitgegeven en als vast actief op de balans staat.

Aanvullend op deze risico's worden door ons vanuit het financiële onderzoek, dus exclusief de risico's voortkomend uit het pensioenonderzoek, nog de volgende risico's onderkend:

- De meerjarenraming is eind 2009 opgesteld op basis van de toen bekende informatie. De meerjarenraming is een vertaling van het strategisch beleid waarin volumedoorrekeningen hebben plaatsgevonden. Het CBR heeft hierbij bewust gekozen om de 'oude' organisatiestructuur als basis te hanteren. De meerjarenraming is derhalve een momentopname en dient ook als zodanig te worden gelezen. De aan de meerjarenraming ten grondslag liggende aannames zijn daarom inmiddels verouderd en achterhaald. De potentiële financiële effecten hiervan zijn bij ons onbekend en zijn door ons niet onderzocht.
- In de meerjarenraming is geen rekening gehouden met een te verwachten cao-stijging. Daarentegen is geen rekening gehouden met tariefverhogingen van producten en diensten. Het CBR heeft expliciet voor deze uitgangspunten gekozen. De potentiële financiële effecten zijn door ons niet onderzocht.
- Het CBR heeft in 2010 de kanteling van de organisatie doorgevoerd. De kanteling is doorgevoerd op basis van het document 'Strategie in uitvoering', waarbij aspecten van het oorspronkelijke plan zijn aangepast. Een voorbeeld hiervan is de keuze dat er geen medewerkers gedwongen zullen worden ontslagen. Deze keuze kan leiden tot een organisatie met enerzijds boventallige medewerkers en anderzijds vacatures op andere plaatsen in de organisatie. Indien deze vacatures worden ingevuld (tijdelijk dan wel vast), leidt dit tot extra kosten voor het CBR.

Omdat de begroting 2010 is opgesteld op basis van de ‘oude’ organisatiestructuur, is het risico aanwezig dat de personeelskosten hoger zullen uitvallen ten opzichte van de begroting.

- Het CBR wordt nu georganiseerd in overeenstemming met het document ‘Strategie in uitvoering’. Dit document is in 2008 opgesteld op basis van de toen bekende informatie. Hierdoor is het risico aanwezig dat de aannames die aan ‘Strategie in uitvoering’ ten grondslag liggen, mogelijk achterhaald en niet meer realistisch of opportuun zijn. De in 2008 verwachte baten als gevolg van de kanteling van de organisatie worden dan mogelijk niet gerealiseerd.
- Bij het CBR is er geen relatie tussen de tarieven en de kostprijzen van de producten en diensten. Als gevolg van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen uitgewerkt in de Instellingswetgeving voor het CBR wordt gestart met een tariefstelling op basis van integrale kostprijzen. Hieruit kunnen verschillen naar voren komen met de huidige tarieven.

Het is niet mogelijk geweest om ten tijde van het onderzoek de bovenstaande risico’s nader te kwantificeren wegens het ontbreken van toereikende informatie hierover. Het uitvoeren van een zelfstandig en gedetailleerd onderzoek naar de financiële impact van deze risico’s valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

3.6 De kwaliteit van de taakuitvoering en informatievoorziening van het CBR

Het onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering en de (geautomatiseerde) informatievoorziening van het CBR is opgenomen in deelrapport C. Voor dit onderzoek zijn de vier hoofdprocessen van het CBR en de afdeling ICT verkennend geanalyseerd. Het oordeel over de kwaliteit van de financiële managementinformatie is opgenomen in deelrapport B over de financiën van het CBR. De informatievoorziening in het kader van de governance, gericht op verantwoording afleggen aan toezichtinstanties, komt aan de orde in deelrapport A over de cultuur en governance.

3.6.1 Samenvatting van de conclusies kwaliteit taakuitvoering

Conclusies kwaliteit taakuitvoering

- CBR heeft *met succes de verbetering van zijn vier hoofdprocessen aangepakt*. Dat heeft geleid tot een *aanwijsbare verbetering van de prestaties*, het niveau van de afgesproken prestatie-indicatoren wordt grotendeels gehaald.
- Op een aantal fronten lijkt *de druk van de ketel* nu de ‘targets’ voor belangrijke prestatie-indicatoren volgens de rapportages *structureel gehaald* worden.

- Bij het *hoofdproces Rijgeschiktheid* gaan de verbeteringen trager. De ICT-systemen (met name SCOOP en MOVE) spelen daarbij een negatieve hoofdrol.
- *ICT-processen en -systemen zijn de achilleshiel* van de CBR-organisatie. Hoewel er positieve ontwikkelingen zijn, kunnen de vruchten daarvan pas over twee jaar worden geplukt.
- De opgave is nu om de *behaalde verbeteringen vast te houden en verder te gaan met verbeteren*. Procesoptimalisaties, aandacht voor kwaliteit en leren van de ervaringen van klanten zijn de belangrijkste aandachtspunten.
- Er is *beperkte informatie* over de wijze waarop externe stakeholders de informatiesystemen beoordelen waarmee zij te maken hebben.

Box 8. Samenvatting conclusies kwaliteit taakuitvoering en informatievoorziening CBR

3.6.2 Toelichting op de kwaliteit van de taakuitvoering

In het onderzoek naar de kwaliteit van de taakuitvoering hebben wij verkennend geanalyseerd hoe is en wordt omgegaan met de vier hoofdprocessen (Rijvaardigheid, Rijgeschiktheid, Theorie en Vakbekwaamheid) van het CBR en het ICT-proces. Wij hebben allereerst gekeken naar het proces op hoofdactiviteitsniveau en de logica daarachter, met als basis de doelen voor het proces. Vooral hebben wij geanalyseerd hoe is en wordt omgegaan met de hoofdprocessen zelf. Dit vanuit de overtuiging dat een goede dienstverlening afhankelijk is van het zorgvuldig toepassen en monitoren van de ontworpen processen. Om de mate van beheersing te kunnen inschatten, zijn de gehanteerde prestatie-indicatoren (KPI), hun normstelling en de realisatie daarvan bestudeerd. Ook keken wij naar de volledigheid en juistheid van de prestatie-indicatoren en de juistheid van de cijfers. Tot slot hebben wij voor ieder proces gekeken naar de knelpunten die worden ervaren en naar de lopende en geplande verbeteractiviteiten. Voor een uitgebreide toelichting hierop verwijzen wij naar deelrapport C.

Kwaliteit van de hoofdprocessen van het CBR

Het CBR heeft de afgelopen jaren de stap gezet naar een *beter beheersing van zijn primaire processen* en daarmee naar een meer doelmatige en professionele organisatie. Hiervoor zijn afzonderlijke processtappen geïdentificeerd, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd en prestatie-indicatoren als stuurmiddel benoemd. Door 'performance improvement teams' (PIT's) zijn processen verbeterd op basis van voortdurende monitoring van afwijkingen van de gestelde prestatieniveaus. Verder is door het personeel een stevige inzet geleverd. CBR heeft *met succes de verbetering van zijn vier hoofdprocessen aangepakt*. Dat heeft geleid tot een *aanwijsbare verbetering van de prestaties*, het niveau van de afgesproken prestatie-indicatoren wordt grotendeels gehaald.

Op een aantal fronten lijkt de *druk wat van de ketel* nu 'targets' voor meeste prestatie-indicatoren volgens de rapportages van de verbeterteams *structureel gehaald* zijn. De gebruikte indicatoren zijn vooral kwantitatieve indicatoren. De aandacht voor de klant is tot nu toe onderbelicht in de activiteiten van het CBR. Prioriteit is gegeven aan het op orde brengen van de interne bedrijfsvoering.

Rijvaardigheid

Op basis van de verkennende analyse is de conclusie voor de divisie Rijvaardigheid dat de aanzet is gegeven naar een doelmatige, centraal georganiseerde organisatie.

Met succes is een stuur gezet op het leeuwendeel van dit voor het CBR zeer belangrijke proces. Prestatie-indicatoren zijn gedefinieerd en het proces is in beeld gebracht. De strakkere sturing wordt ook op de werkvloer ervaren. Het proces lijkt momenteel beheersbaar. Ingrijpen heeft geleid tot een prestatieniveau dat voldoet aan de normen die met de rijsschoolbranche en het ministerie zijn overeengekomen. Met het verbeteren van de beheersbaarheid op basis van de landelijke structuur lijkt ook de continuïteit gewaarborgd.

Theorie

Bij de divisie Afname Theorie is het proces onder controle gebracht. Nar ons oordeel functioneert het proces momenteel doelmatig en beheersbaar conform de prestatie-indicatoren voor de output. Verdergaande verbetering van de efficiency lijkt ons mogelijk door het proces zelf kritisch te bekijken.

Rijgeschiktheid

Het proces Rijgeschiktheid is pragmatisch en consequent gerationaliseerd en de besturing van het proces is aanzet. Er is sprake van een organisatie die het gestelde prestatieniveau op kwantitatief gebied beter weet te halen dan voorheen. Hier slaagt zij nog niet structureel in. De landelijke structuur is geïntroduceerd en wordt momenteel door middel van een uniforme werkwijze verder doorgevoerd. Dat stuit bij het proces voor de beoordeling van rijgeschiktheid op medische gronden op weerstand bij de artsen. De doelmatigheid van het proces staat onder druk door de kwaliteit van ondersteunende informatiesystemen, zijnde SCOOP en MOVE. Naast een zeer matige ondersteuning van de 'workflow' van de processen leveren deze systemen gebrekkige managementinformatie en tasten zij zo de transparantie van de bedrijfsvoering aan. Voor een verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering, maar ook voor het verbeteren van de kwaliteit van de informatievoorziening, heeft het CBR het meeste belang bij de invoering van het nieuwe Rijgeschiktheidssysteem dat SCOOP en MOVE vervangt.

Vakbekwaamheid

Op basis van de verkennende analyse zien wij bij de divisie Vakbekwaamheid een proces dat past bij een professionele en doelmatige organisatie met een gewaarborgde continuïteit. De komende veranderingen – het overgaan van theorie-examens naar de divisie Afname Theorie en het wegvallen van de taxi-examens – zijn van invloed op de huidige, naar ons oordeel goed functionerende structuur. Er moet voor worden gewaakt dat een dergelijk ingrijpende verandering de continuïteit negatief beïnvloedt. Afgezet tegen de normen lijkt er sprake te zijn van een voldoende prestatieniveau.

ICT

De ICT-processen moeten de kwaliteit van de informatievoorziening verbeteren. Ieder hoofdproces wordt geraakt door ICT. *ICT is daarmee naar onze mening een achilleshiel.*

De laatste tijd zijn passende verbeteringen in gang gezet voor de processen ‘projectmatig ontwikkelen’ en ‘beheren en onderhouden’. Echter er zijn twee grote knelpunten. :

- door een verleden waarin controle op de ICT-processen onvoldoende was, is een erfenis aan capaciteitsverslindende, slecht werkende systemen opgebouwd. Deze erfenis blijft veel managementaandacht en ICT-capaciteit wegzuigen
- het op orde brengen van de kwaliteit van de taakuitvoering van ICT kost enige jaren. ICT is er nog lang niet als het gaat om een de beheersing van de processen ‘projectmatig ontwikkelen’ en ‘beheren en onderhouden’.

De afdeling ICT heeft eveneens de eerste stappen gezet op weg naar een doelmatige en professionele ICT-organisatie. Het projectmatig ontwikkelen en de beheer- en onderhoudsprocessen worden geprofessionaliseerd. De afdeling ICT legt daarmee de goede accenten. De uitgangspositie is echter zodanig dat het nog circa twee jaar duurt voordat de processen voorspelbaar en beheersbaar zijn.

Wij vinden het opvallend dat de voor de hoofdprocessen benoemde doelen²¹⁾ geen directe relatie aangeven met de bevordering van de verkeersveiligheid, een doel dat wel in de jaarverslagen staat. De prestatie-indicatoren die worden gehanteerd, hebben wel een relatie met de doelen van de hoofdprocessen, maar missen de relatie met de bevordering van de verkeersveiligheid.

Als we de stand van zaken van de kwaliteit van de taakuitvoering samenvatten, zien we dat het CBR de stap gezet heeft naar een eerste fase van organisatievolwassenheid, waarin procesoriëntatie, voorspelbaarheid en beheersing hoofdthema's zijn. Dat heeft geleid tot een aanwijsbare verbetering van de prestaties, grotendeels tot op het behalen van het afgesproken KPI niveau.

²¹⁾ CBR (2008), ‘Strategie in uitvoering’.

De divisie Vakbekwaamheid heeft het eindbeeld van deze fase al bereikt. De divisies Rijvaardigheid en Afname Theorie zijn onlangs aangekomen in deze fase. De divisie Rijgeschiktheid ondervindt bij de beheersing van haar primaire processen de tegenwind van een gebrekkige ondersteuning door haar ICT-systemen. Hierdoor lijken de prestaties van Rijgeschiktheid nog niet structureel op niveau. Aangezien grote organisaties circa twee jaar nodig hebben voor het stabiliseren van een ontwikkelingsfase en het CBR tegelijk een centralisatie heeft doorgevoerd, is onze verwachting dat het CBR eind 2012 de eerste fase van organisatievolwassenheid geheel bereikt kan hebben.

3.6.3 *Samenvatting conclusies informatievoorziening*

Conclusies kwaliteit informatievoorziening

- *De kwaliteit van de informatievoorziening in totaliteit (ondersteunende ICT-systemen, financiële managementinformatie en governance-informatie) is onvoldoende.*
- *De kwaliteit van de informatievoorziening is voor de meeste hoofdprocessen werkbaar. De ICT-systemen SCOOP en MOVE hebben de prestaties van Rijgeschiktheid negatief beïnvloed en doen dat nog steeds.*
- *Op basis van de kwaliteit van belangrijke informatiesystemen en de manier waarop met de systemen wordt gewerkt, is de juistheid van de cijfers in de managementrapportages niet te garanderen.*
- *De huidige reguliere financiële management- en stuurinformatie ten behoeve van topmanagement, directie en Raad van Toezicht voldoet net aan de minimaal daaraan te stellen eisen.*
- *Voor de reguliere financiële management- en stuurinformatie zijn er goede ontwikkelingen in gang gezet.*
- *De informatievoorziening in de governance-relatie, gericht op verantwoording afleggen aan toezichthoudende instanties, is in sterke mate beïnvloed door de cultuur van het CBR en door de gebrekkige informatievoorziening bij het CBR zelf als gevolg van slecht functionerende ICT-systemen en discussies over de juistheid van de cijfers.*

Box 9. Samenvatting conclusies kwaliteit taakuitvoering en informatievoorziening CBR

3.6.4 *Toelichting op de kwaliteit van de informatievoorziening*

Bij de informatievoorziening gaat het zowel om de interne informatievoorziening, die bestaat uit de taakondersteunende ICT-systemen en de financiële managementinformatie, als om de externe informatievoorziening die is gericht op verantwoording afleggen aan toezichthoudende instanties.

Als geheel vinden wij de *kwaliteit van de informatievoorziening nog onvoldoende*. Het CBR is nog niet in staat om volledig betrouwbare informatie te leveren voor de besturing van zijn processen en voor de informatievoorziening aan toezichthoudende instanties.

De kwaliteit van de informatievoorziening is voor de meeste hoofdprocessen werkbaar. Uitzondering is het hoofdproces Rijgeschiktheid.

De ICT-systemen SCOOP en MOVE hebben de prestaties van Rijgeschiktheid negatief beïnvloed en doen dat nog steeds. De vervanging van deze systemen is volgens het CBR voorzien voor 2012. De transparantie van de managementrapportages, met name de managementdashboards, is in ontwikkeling en moet verder verbeteren. Binnen het CBR is er een discussie met de OR over de juistheid van de cijfers van de managementrapportages. Op basis van de kwaliteit van belangrijke informatiesystemen en de manier waarop met de systemen wordt gewerkt, *concluderen wij dat de juistheid van de cijfers niet kan worden gegarandeerd*.

Er is beperkte informatie over de wijze waarop externe stakeholders de informatiesystemen beoordelen waarmee zij te maken hebben. Door de algemene afwezigheid van klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd in opdracht van de divisies zelf (met Vakbekwaamheid als goede uitzondering), biedt deze informatiebron geen soelaas voor duidelijke conclusies. Over het gebruik van TOP/internet bestond in 2009 een zeer matige tevredenheid. De website en speciaal het onderdeel 'mijn.cbr.nl' komen er aanmerkelijk beter vanaf.

Gezien de doorgemaakte en ingezette ontwikkelingen bij het CBR vinden wij dat de *huidige reguliere financiële management- en stuurinformatie ten behoeve van topmanagement, directie en raad van toezicht net voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen*. Wij hebben geconstateerd dat er veel informatie beschikbaar is binnen het CBR, zowel financieel als niet-financieel. Wij zijn in positieve zin verrast door het feit dat:

- er per kwartaal een jaareindeverwachting ('latest estimate') wordt opgesteld
- deze 'latest estimate' gedetailleerd wordt opgebouwd op basis van de verwachte productie
- er wordt gewerkt met een KPI-voorblad
- voor de primaire processen het gebruik van prestatie-indicatoren in ontwikkeling is, waarvan de eerste voorbeelden er goed uitzien

- er is gestart met een risicoparagraaf in de rapportage Q2 2010, waarin een bandbreedte wordt aangegeven voor het te verwachten resultaat.

Vanuit het verleden gezien zijn er dan ook goede ontwikkelingen in gang gezet voor de reguliere financiële management- en stuurinformatie.

De aanstaande komst van een businesscontroller bij het CBR, die gaat rapporteren aan de financieel directeur, is voor het financieel-economisch domein van groot belang. De verwachting is dat deze functionaris een nadrukkelijke rol zal krijgen in de verdere verbetering van de kwaliteit van de financiële management- en stuurinformatie. Verdere verbeteringen van de reguliere financieel-economische managementinformatie zijn wenselijk en mogelijk. Zie hiervoor deelrapport B2.

Tot slot is *de informatievoorziening in de governance-relatie, gericht op verantwoording afleggen aan toezichhoudende instanties, in sterke mate beïnvloed door de cultuur van het CBR en door de gebrekkige informatievoorziening bij het CBR zelf als gevolg van gebrekkige ICT-systemen en discussies over de juistheid van de cijfers*. De kwaliteit van de verantwoording vanuit het CBR is in sterke mate negatief beïnvloed door de organisatiecultuur van het CBR. De vroegere decentrale organisatiestructuur en de gebrekkige of zelfs afwezige sturing op prestaties en informatie hadden eveneens een negatief effect. De afgelopen jaren is gebleken dat het CBR nauwelijks in staat was om goede en betrouwbare informatie te produceren over de kwaliteit van de taakuitvoering. Dit vertaalt zich door naar de kwaliteit van governance-rapportages.

4 Toekomstbeeld CBR

4.1 Betekenis van het toekomstbeeld

De integrale diagnose geeft antwoord op de vraag waar het CBR nu staat. De diagnose biedt tevens inzicht in de te nemen maatregelen om de situatie te verbeteren. De verbeteragenda kan niet los worden gezien van een toekomstbeeld (soms eindbeeld genoemd) en het perspectief dat dit voor het CBR biedt. De term toekomstbeeld wijst op een verwachte situatie in de toekomst, waarin het CBR naar tevredenheid functioneert en waarnaar de betrokken stakeholders (Tweede Kamer, minister van I&M, RvT, directie, OR en personeel) streven.

De verwachtingen over het toekomstbeeld zijn aangegeven in de verschillende deelrapporten. Hier geven we de essentie van deze verwachtingen weer en werken deze uit tot een eerste aanzet voor het toekomstbeeld van het CBR. Deze eerste aanzet is het referentiekader voor de vertaling van de integrale diagnose naar de verbeteragenda.

4.2 Perspectief CBR vanuit verschillende invalshoeken

Gezien de publieke taak die het CBR behartigt, is het noodzakelijk in de eerste plaats daarmee samenhangende kenmerken van het toekomstbeeld te formuleren. Vanuit de aansturing van de publieke taak en de ministeriële verantwoordelijkheid zijn de volgende bouwstenen voor het ministerie van I&M van belang²²):

- een doelmatige, professionele organisatie
- de klant staat centraal
- het prestatieniveau is voldoende
- de structuur en cultuur zijn op orde
- de legitimiteit en continuïteit zijn gewaarborgd
- een transparante verantwoording
- de medewerkers werken met plezier en trots bij het CBR.

Het ministerie geeft aan dat het met 'structuur en cultuur zijn op orde' voornamelijk bedoelt dat de wijze van samenwerken en de onderlinge verhoudingen binnen het CBR en in het bijzonder tussen de raad van toezicht, directie en de OR goed moeten zijn. 'Legitimiteit en continuïteit zijn gewaarborgd' verwijst naar een gezonde politieke, maatschappelijke en, meer specifiek, een gezonde financiële basis en toekomst.

²²) Ministerie van VenW (2010), toezeggingen aangaande het CBR, VENW/DGMO-2010/2060, 23 maart 2010.

De genoemde bouwstenen, die ook als criteria zijn te hanteren om het functioneren van het CBR aan te toetsen, wijken niet veel af van de kenmerken die directie (in missie en visie), OR en medewerkers aangeven. Op hoofdlijnen delen de spelers de bouwstenen voor het toekomstbeeld. De kenmerken die het CBR noemt, geven nadere invulling aan de algemeen geformuleerde bouwstenen van het ministerie.

Het CBR beschrijft zijn missie als volgt²³):

‘Het CBR is het exameninstituut voor mobiliteit dat verkeersveiligheid en vakbekwaamheid in de sector verkeer en vervoer bevordert’. En: ‘Het CBR is een privaatrechtelijke stichting die door de minister van Verkeer en Waterstaat belast is met een verkeersveiligheidsstaak: het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders, en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek.’

Het CBR koppelt zijn visie aan maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van verkeersveiligheid en vakbekwaamheid, gestelde eisen aan publieke dienstverlening en de relatie tussen de rijksoverheid en de uitvoeringsorganisaties die van invloed zijn op het functioneren van het CBR. Vanuit deze ontwikkelingen formuleert het CBR zijn ambitie voor de toekomst (zonder daar een jaartal bij te noemen):

‘Het CBR wil zijn prestaties verbeteren, zijn klantgerichtheid vergroten en de relatie met zijn opdrachtgever professionaliseren. Het toekomstige CBR levert excellente prestaties in al zijn processen, loopt voorop als het gaat om klantgerichtheid en dienstverlening en wordt breed erkend als het gaat om zijn expertise. Het nieuwe CBR kan zich meten met de beste publieke dienstverleners van Nederland.’²⁴

In de toelichting op deze ambitie is naast *verbeteren prestaties, vergroten klantgerichtheid en professionaliseren relatie met opdrachtgever* het thema ‘goed werkgeverschap’ toegevoegd. Volgens het CBR wordt met *‘de realisatie van de ambitie de basis gelegd voor een solide toekomst voor het nieuwe CBR (...) De eerste stap in de realisatie van de ambitie zal betekenen dat het CBR eerst zijn ‘eigen huis’ op orde moet brengen, de interne organisatie dient klaar te worden gestoomd voor de toekomst.’²⁵*

Door de RvT zijn de volgende bouwstenen aangedragen:

- een toekomst waarin het CBR bij de politiek en zijn klanten weer respect kan afdwingen door zijn prestaties
- wederzijds vertrouwen en een open en eerlijke relatie tussen directie-RvT en OR

²³) www.cbr.nl en CBR (2008), ‘Strategie in uitvoering, naar een procesgestuurd CBR’, SDS20080291, Rijswijk, 3 november 2008.

²⁴) CBR (2008), Strategie in uitvoering, pag. 7.

²⁵) CBR (2008), Strategie in uitvoering, pag. 8 en 9.

Twynstra Gudde

- de 'professional' centraal
- RvT heeft de bevoegdheid om de directie te benoemen
- zuiver vormgeven van de rolverdeling en de positie van de organen van het CBR
- een collegiaal functionerende directie
- geen 'bloedgroepenvertegenwoordiging' in de RvT.

Door de OR zijn in onze gesprekken twee bouwstenen aangedragen voor het toekomstbeeld ten aanzien van cultuur. Het gaat om:

- veiligheid: een veilige werkomgeving, vrij van angst en intimidatie, gericht op een plezierige uitoefening van het werk en de ontwikkeling daarin
- data-integriteit: het zorgen voor integriteit van data en het inbouwen van voldoende waarborgen daarvoor.

De OR heeft zelf als onderdeel van zijn opleiding en training aangegeven²⁶⁾ welke aanbevelingen in de organisatie doorgevoerd zouden moeten worden om het CBR weer op de rails te krijgen. De volgende aanbevelingen hebben volgens de OR op korte termijn prioriteit:

- het herstel van vertrouwen tussen het management en de medewerkers
- het uitbannen van de afrekencultuur, intimidatie en het voorkeursbeleid
- de oriëntatie op kwaliteit
- het intern en extern op basis van juiste geobjectiverde feiten en cijfers laten zien dat CBR 'in control' is.

Door medewerkers zijn in onze gesprekken de volgende bouwstenen voor het toekomstbeeld aangedragen:

- plezier in het werk
- oprechte aandacht en waardering van het management voor het functioneren van de medewerkers en de mogelijkheden voor ontwikkeling daarin met aandacht voor opleiding en training
- veilige werkomgeving
- trots op het CBR
- autonomie en eigen beoordelingsruimte
- tijd en ruimte voor een gesprek over het werk
- naast presteren ook aandacht voor kwaliteit van het werk
- vernieuwing van het management.

Klanten geven de volgende bouwstenen voor een toekomstbeeld aan: samenwerken, klantgerichtheid, openheid, lage kosten, korte wachttijden en persoonlijk contact.

²⁶⁾ Verslag van de training voor de OR en OC's van CBR, d.d. 18 en 19 juni 2010.

4.3 Uitwerking eerste aanzet toekomstbeeld CBR

De gewenste situatie, het toekomstbeeld van het CBR, vatten wij op basis van het voorgaande als volgt samen:

- de cultuur kenmerkt zich door onderling vertrouwen, samenwerkingsbereidheid, een veilige werkomgeving en competent leiderschap met aandacht en waardering van managers op de diverse niveaus voor medewerkers
- medewerkers en managers werken met plezier en trots bij het CBR
- de legitimiteit en de continuïteit - in termen van financiële gezondheid - zijn gewaarborgd
- het toezicht functioneert conform visie en statuten
- het CBR is een doelmatige, professionele organisatie die in staat is te innoveren
- de organisatie is 'in control' met een transparante verantwoording en een juiste informatievoorziening
- klanten staan centraal en weten zich op de juiste wijze behandeld
- het prestatieniveau is voldoende, zowel kwantitatief als kwalitatief
- de structuur is voldoende flexibel en in overeenstemming met de hiervoor genoemde punten.

4.4 Conclusies toekomstbeeld CBR

De belangrijkste conclusie is dat het toekomstbeeld voor het CBR op dit moment niet door de partijen is afgestemd en gedeeld. Op onderdelen zijn er grote verschillen over de invulling.

De tweede conclusie betreft het grote verschil tussen de integrale diagnose en het toekomstbeeld. Het CBR heeft een lange weg te gaan.

De derde conclusie is dat door het ontbreken van een gedeeld toekomstbeeld en de grote kloof tussen de huidige situatie en het toekomstbeeld, het niet duidelijk is op welke termijn het toekomstbeeld te realiseren is.

In de verbeteragenda gaan we in op de betekenisvolle en noodzakelijke stappen in de richting van de realisatie van de eerste aanzet van het toekomstbeeld.

5 Verbeterstrategie en -agenda CBR

In dit hoofdstuk vertalen we de integrale diagnose, gekoppeld aan het toekomstbeeld van het CBR, naar een verbeteragenda en de daarbij te volgen strategie. Alvorens deze verbeteragenda toe te lichten, beschrijven we kort welke maatregelen het CBR zelf al heeft doorgevoerd om de organisatie te verbeteren.

5.1 Reeds uitgevoerde verbetermaatregelen door het CBR

Door het CBR zijn de afgelopen jaren diverse verbetermaatregelen genomen.

De belangrijkste zijn:

- doorvoeren reorganisatie en verbeteren kwaliteit taakuitvoering
- convenant aanpassing reserveringssystematiek praktijkexamens CBR
- nieuwe directie CBR en nieuwe leden RvT CBR.

Doorvoeren reorganisatie en verbeteren kwaliteit

Per 3 mei 2010 is de reorganisatie van het CBR doorgevoerd²⁷). Het CBR is veranderd van een decentrale organisatie naar een procesgerichte organisatie (in vier divisies) met centrale ondersteuning. Voorheen kende het CBR een regio- en divisiestructuur met eigen stafafdelingen. Het doel van de reorganisatie is de prestaties van het CBR verbeteren, de klantgerichtheid vergroten en de relatie met zijn partners professionaliseren. Ter voorbereiding op de reorganisatie heeft het CBR met tijdelijke, buiten de lijnorganisatie staande ‘performance improvement teams’ (PIT’s), aan de verbetering van de processen en de prestaties gewerkt. Met de reorganisatie is deze tijdelijke structuur omgezet in een definitieve structuur. Een uitgebreidere beschrijving van de reorganisatie en de beoogde organisatie, taken, processen en doelen is opgenomen in het document ‘Strategie in uitvoering’ van het CBR

Convenant aanpassing reserveringssystematiek praktijkexamens CBR

Gezamenlijk met de brancheorganisaties BOVAG Rijscholen en Federatie Autorijschool Management (FAM) heeft het CBR een convenant²⁸) opgesteld om de reserveringstermijnen voor examens tot acceptabele proporties terug te brengen. Gezamenlijk is geconstateerd dat de oude systematiek kon leiden tot forse reserveringstermijnen. Het convenant is gefaseerd ingevoerd. De eerste twee fasen zijn inmiddels geëvalueerd. De laatste fase is in uitvoering. De eerste resultaten van de nieuwe systematiek zijn beschreven in deelrapport C.

²⁷) CBR (2010), ‘Nieuwe organisatiestructuur CBR’, persbericht, 3 mei 2010, Rijswijk.

²⁸) BOVAG, FAM en CBR (2008), convenant aanpassing reserveringssystematiek praktijkexamens CBR, 17 december 2008.

Nieuwe directie CBR en nieuwe leden RvT CBR

Na een lange periode van interim-bezetting van de directie van het CBR heeft de RvT nieuwe directieleden benoemd²⁹). Per 1 juni is een nieuwe financieel directeur benoemd; per 1 september een nieuwe algemeen directeur. Zij vormen samen, vooruitlopend op de wijziging van de statuten, een collegiaal bestuur. Hun beloning valt binnen de zogenoemde Balkenendenorm. De OR heeft een positief advies gegeven over de benoemingen.

Voorafgaand aan de benoeming van de nieuwe directie is per 1 mei 2010 door de minister een nieuwe voorzitter van de RvT benoemd. Per die datum is tevens een nieuw lid van de RvT benoemd op voordracht van de OR. Deze neemt de plaats in van het in 2007 afgetreden lid van de RvT op voordracht van de OR.

De nieuwe directie en nieuwe leden van de RvT moeten de vernieuwing van het CBR de komende jaren gaan vormgeven.

Aanpassingen in de governance van het CBR

Het ministerie heeft diverse aanpassingen in de governance aangekondigd. Voor een uitvoerige beschrijving verwijzen wij naar hoofdstuk 4 van deelrapport A. De belangrijkste is dat er op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo³⁰) een instellingswet in voorbereiding is die de Kaderwet zbo's op het CBR van toepassing zal verklaren. Doel van de Kaderwet zbo is onder meer de organisatie van zbo's rijksbreed uniformeren, de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's transparant regelen en een inzichtelijke financiële controle op zbo's vormgeven. Het CBR wordt met de instellingswet onder de werking van deze Kaderwet gebracht. In de instellingswet worden de organen van het CBR en hun bevoegdheden vastgelegd. Het gaat dan om bepalingen over de directie en de raad van toezicht, hun bevoegdheden en de benoeming van de leden van de verschillende organen. De statuten van het CBR zullen in overeenstemming worden gebracht met de instellingswet. Het wetsvoorstel is in procedure gebracht.

Naast de genoemde verbetermaatregelen heeft het CBR vooral op het gebied van financiën en de kwaliteit van de taakuitvoering meer gedetailleerde verbetermaatregelen doorgevoerd. Voor het overzicht van deze maatregelen en een toelichting daarop verwijzen wij naar de desbetreffende deelonderzoeken.

²⁹) CBR (2010), 'Nieuwe directie CBR', persbericht, Rijswijk, 25 mei 2010.

³⁰) Voor een overzicht van Kaderwet-artikelen die van toepassing zijn op het CBR zie p. 23, Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Verzamelwet zbo's van 17-07-2009.

5.2 Van strategie naar agenda

Kernopgaven integrale diagnose

Wanneer wij de integrale diagnose confronteren met de gewenste situatie verwoord in het toekomstbeeld, wordt een kloof zichtbaar. Deze moet overbrugd worden met behulp van een verbeterstrategie en -agenda. Omdat het toekomstbeeld van het CBR zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4 nog niet is gedeeld met en nog niet wordt gedragen door de belangrijkste stakeholders is het niet mogelijk precieze termijnen te geven voor de realisatie van de verbeterstrategie en -agenda.

De verbeterstrategie en -agenda moeten er in de eerste plaats op gericht zijn om vast te houden wat goed gaat. Het gaat dan om de verbeterde prestaties, het 'commitment' van het personeel en het vertrouwen in de nieuwe directie en nieuwe leden van de RvT. Vervolgens moeten de punten worden aangepakt waarop het CBR matig en slecht scoort. Deze zijn vooral terug te vinden in het culturele en machtssysteem. Het gaat om maatregelen die zijn gericht op het herstellen en verbeteren van onderling vertrouwen, nodig om een verdere verbetering van het functioneren van het CBR mogelijk te maken. In elk geval moeten de verbeterstrategie en -agenda voorkomen, dat goede en matig lopende zaken verslechteren. Dat zou een bijzonder negatieve invloed hebben op het vertrouwen.

Kijkend naar de integrale diagnose zien wij drie kernopgaven voor de verbeterstrategie:

1. noodzaak van overleven
2. herstellen en verbeteren van vertrouwen in de organisatie
3. verbeteren van de organisatie.

Bij overleven gaat het over de noodzaak het pensioenprobleem en de dreigende kostenstijging aan te pakken en daarmee financiële ruimte te creëren om te werken aan het herstel en de verbetering van vertrouwen en om verbeteringen te realiseren. Door het pensioen en de risico's daarin kan de continuïteit van het CBR in gevaar komen. Het beleid moet echt wijzigen anders kan de dreiging van een faillissement realiteit worden.

De tweede kernopgave betreft het herstellen en verbeteren van het vertrouwen in de organisatie. Vertrouwen is een meerdimensionaal begrip. Buitendijk et al. (2008) onderscheiden negen vormen van vertrouwen relevant voor organisaties³¹). Meerdere vormen hiervan, waaronder traditioneel vertrouwen, leiderschapsvertrouwen, informatieel vertrouwen en intentioneel vertrouwen, zijn bij het CBR aan de orde. Al deze vormen moeten verdergaand verbeterd en in sommige gevallen hersteld worden.

³¹) Buitendijk, D., Hoekstra, P. en Timmerman, V. (2008), 'Maakbaarheid van vertrouwen in organisatie', M&O nummer 3/4 – mei/augustus – 2008.

In onze ogen is hiervoor nodig dat partijen gezamenlijk een einde maken aan tal van ‘issues’ uit het verleden door deze te analyseren, daaruit lessen te formuleren en de lessen toe te passen bij het realiseren van verbeteringen en besluitvorming daarover. Op deze manier kan afscheid worden genomen van het verleden. Niet door het verleden te negeren, maar door het te respecteren, te evalueren en belangrijke lessen vast te leggen.

Het vertrouwen wordt ook hersteld en verbeterd door aandacht te besteden aan de verwaarlozing in de organisatie en door die zaken op te pakken die voor een aanzienlijk deel van het personeel en het (midden)management van wezenlijke betekenis zijn. Deze zitten grotendeels in de HRM-dimensie en betreffen aandacht voor ontwikkeling en beoordeling, geven van kansen en motivering van medewerkers. Vertrouwen gaat ook over het leiderschap. Aandacht voor het leiderschap van het midden- en lager management is in onze ogen essentieel. Deze managers staan straks voor een groot deel aan de lat bij het realiseren van de verbeteringen en het bestrijden van de verwaarlozing. Het op niveau brengen van de benodigde competenties hiervoor is een prioriteit. De derde kernopgave betreft het verdergaand verbeteren van de organisatie door bewust te werken aan de verandering van de organisatiecultuur, door een gezamenlijk toekomstbeeld te creëren, gezamenlijk de verbeteragenda ter hand te nemen, de organisatie te mobiliseren, aan het HRM-beleid vorm en uitvoering te geven en de kwaliteit van de taken op een structureel hoger niveau te brengen, ondersteund door adequate informatiesystemen.

Deze drie kernopgaven van de verbeterstrategie en -agenda moeten nadrukkelijk in samenhang worden gezien.

Mogelijke verbeterstrategieën

Verschillende verbeterstrategieën zijn denkbaar om de kernopgaven uit de integrale diagnose te adresseren en zo de kloof te overbruggen tussen de huidige en de gewenste situatie. Elke verbeterstrategie heeft eigen accenten en een eigen verbeteragenda met bijbehorende maatregelen en acties. Mogelijke strategieën zijn:

1. ontwikkelen, leren en gradueel veranderen
2. revitaliseren, orde op zaken stellen, rigoureuus opruimen, energiek veranderen
3. politiek-bestuurlijk ingrijpen.

Wij zijn van mening dat de eerste strategie van ‘ontwikkelen in een lerende organisatie’ nu niet kan werken, omdat bij het CBR niet wordt voldaan aan de primaire eisen van een lerende organisatie zoals vertrouwen, veiligheid en stabiliteit. Een aantal issues, waaronder het pensioen, kan bovendien niet langs deze weg worden aangepakt. Deze strategie vraagt bovendien om meer tijd en die is er op het pensioenissue niet.

Het CBR beschikt op dit moment over een relatief beperkt vermogen om te veranderen door de bestuurlijke problematiek, de verdere uitwerking van de doorgevoerde reorganisatie en de drukte van de dagelijkse processen.

Bovendien zijn de te veranderen zaken zoals organisatiecultuur en pensioenen weerbarstig. Toch menen wij op basis van het uitgevoerde onderzoek, dat het CBR op eigen kracht in staat moet zijn om de nodige veranderingen te bewerkstelligen. Dit leiden wij af uit de krachtige intenties van de nieuwe directie en raad van toezicht en van de OR en medewerkers om een nieuwe situatie te willen bereiken.

Het toekomstbeeld wordt op hoofdlijnen gedeeld en het moet dan ook mogelijk zijn te komen tot een gedeeld en gedragen beeld. Het oplossen van de pensioenproblematiek is in hoofdzaak een opgave voor de werkgever, vertegenwoordigd door de directie, en de werknemers, vertegenwoordigd door de vakbonden, in de context van de cao. De strategie moet recht doen aan deze verantwoordelijkheden. Wat ons betreft wel binnen strenge voorwaarden in termen van tijd en resultaat.

Een strategie van politiek-bestuurlijk ingrijpen bevelen wij nu niet aan, ervan uitgaande dat de kloof te overbruggen is wanneer iedere partij haar verantwoordelijkheid neemt om de gewenste situatie (het toekomstbeeld) te bereiken. Als na bijvoorbeeld een half jaar tot een jaar zou blijken, dat de kloof niet overbrugbaar is door en voor partijen, is duidelijk dat de derde strategie aan de orde moet komen. Op deze strategie en de mogelijke opties daarvoor wordt nu niet nader ingegaan omdat dit buiten het bestek van de vraagstelling van dit onderzoek valt.

Een revitaliseringsstrategie achten wij noodzakelijk

Wij achten, gegeven de kernopgaven, de revitaliseringsstrategie wenselijk en noodzakelijk. Deze revitaliseringsstrategie kenmerkt zich door:

- a. het financieel orde op zaken stellen door het pensioenprobleem aan te pakken
- b. het terugbrengen van de optredende fragmentatie en desintegratie binnen het CBR van abnormale naar normale proporties
- c. het respectvol delen van elkaars werkelijkheid en in dat verband de onderkende issues, grotendeels uit het verleden, rigoureuus uit de weg ruimen in goed overleg of in onderhandeling
- d. meer één lijn te vormen naar de nabije toekomst en al doende het vertrouwen in elkaar (directie – OR/personeel - raad van toezicht – ministerie) te herstellen
- e. met nieuwe energie en vitaliteit te werken aan de stevige verbeteragenda met de voor de gewenste situatie nodige verandering.

De noodzaak het pensioenprobleem aan te pakken (a) door de regelingen te versoberen zodat kosten en risico's onder controle komen, spreekt voor zich. De oplossing van dit probleem geeft aanzienlijke financiële ruimte om bij het CBR verder orde op zaken te stellen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ICT-problematiek en de noodzakelijke vervanging van diverse systemen (SCOOP en MOVE) waar naar verwachting forse bedragen mee gemoeid zijn.

Het terugbrengen van de fragmentatie en desintegratie (b) heeft betrekking op de verschillende culturen en wijzen van behandelen. Het gaat bijvoorbeeld om het onderscheid tussen binnen en buiten, de dreigende tweedeling bij het personeel in relatie tot de OR en het verschil tussen de divisies. Waar de cultuurverschillen geen normale proporties meer hebben en daardoor disfunctioneren en desintegreren, waar mensen en de organisatie eronder lijden, moeten maatregelen worden getroffen die meer samenhang bevorderen. Het moet weer gaan om het gezamenlijk toekomstbeeld, samenwerking en om een gemeenschappelijk streven om het CBR er bovenop te helpen en daardoor weer plezier in en trots in het werk te verkrijgen.

Respectvol elkaars werkelijkheid delen (directie, OR en RvT) en in dat verband de onderkende issues rigoureuus uit de weg ruimen door overleg of onderhandeling (c) is volgens ons een belangrijke bouwsteen voor het herstellen en verbeteren van vertrouwen in de organisatie. De inzichten en opvattingen met elkaar delen over issues die voor een van de partijen belangrijk zijn, is een eerste stap naar het afscheid nemen van die issues. Door vervolgens gezamenlijk lessen te formuleren en vast te leggen, eventueel vervolgacties af te spreken en duidelijk te communiceren over de afhandeling met andere betrokken partijen, kunnen issues definitief tot het verleden gaan behoren. De geformuleerde lessen zijn dan input voor de wijze waarop men in de toekomst met elkaar omgaat bij besluitvorming over bijvoorbeeld te nemen verbetermaatregelen. Bij voorkeur gaat dit in goed overleg. Mogelijk is op sommige issues onderhandeling nodig om tot overeenstemming te komen. Voor alle duidelijkheid: het overleg of de onderhandeling moet niet zijn gericht op afrekening, gelijk halen en vertraging creëren. Dat doet afbreuk aan de toekomstgerichtheid en vermindert de energie voor de veranderinspanningen.

Eén lijn vormen (d) gaat over het creëren van een gezamenlijk toekomstperspectief en daarnaar handelen, vertrouwen vergroten en prestaties verbeteren. Nieuwe energie en vitaliteit (e) gaan over het leiderschap ten aanzien van de grote opgaven. Het leiderschap is hierbij breed te interpreteren. Het gaat zowel over de directie en het management van het CBR, als over de OR en de vakbonden.

5.3 Verbeteragenda CBR

Contouren van de verbeteragenda

Het gaat er dus om gelijktijdig te werken aan ‘overleven’, ‘vertrouwen herstellen en verbeteren en verwaarlozing bestrijden’ en ‘verbeteringen realiseren’. Overleven is een randvoorwaarde voor het kunnen werken aan verbeteren van vertrouwen en voor het doorvoeren van verbeteringen. Overleven biedt financiële ruimte om in rust te werken aan herstel.

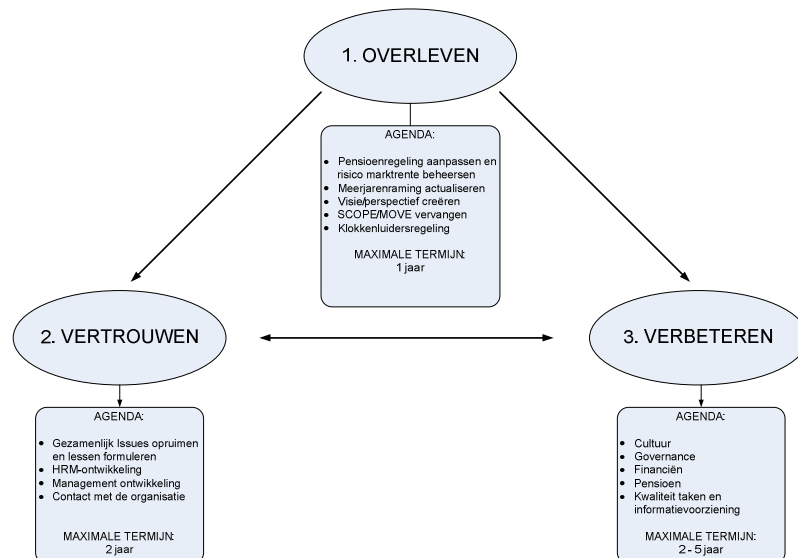
Financiële ruimte is nodig om de huidige taken te kunnen continueren, maar ook om financiële middelen vrij te spelen voor de verbeteragenda en de investeringen die daarvan deel uitmaken. Vertrouwen herstellen en verbeteren gaan hand in hand, beide moeten elkaar gaan versterken.

De verbeteragenda bestaat uit samenhangende onderdelen. Per onderdeel is sprake van een agenda. Deze agenda is gevuld met verbetermaatregelen die horen bij de revitaliseringsstrategie. Voor elk onderdeel geldt een andere maximale termijn voor de realisatie. De termijn is afhankelijk van het doel van het onderdeel.

Voor het onderdeel 'overleven' staat gegeven de ernst van de financiële situatie maximaal een jaar. In die tijd moeten de pensioenuitgaven zijn aangepast om de financiën te stabiliseren en de continuïteit van het CBR zeker te stellen. Het onderdeel 'vertrouwen herstellen en verbeteren' heeft meer tijd nodig, zeker gezien de historisch gegroeide situatie. Gegeven de agenda en de hoeveelheid issues achten wij twee jaar een reële termijn. Dan moeten de issues van tafel zijn en moeten bovendien in vertrouwen verbeteringen zijn gerealiseerd vanuit de agenda verbeteren. Voor het onderdeel 'verbeteren' staat een langere termijn, mede gezien het samenstel, forse inhoud en complexiteit van deze verbeteragenda vooral op het gebied van ICT en het op een hoger plan brengen van de kwaliteit van de taakuitvoering.

Het uiteindelijke doel van de totale verbeteragenda is het verlichten van het verscherpte toezicht van het ministerie. Op basis van deze verbeteragenda zou dat op een termijn van twee tot vijf jaar kunnen plaatsvinden. Externe toetsing als onderdeel van het toezicht door het ministerie zou duidelijk moeten maken in hoeverre het CBR hier klaar voor is. In de tussentijd zal de RvT regelmatig, bijvoorbeeld per kwartaal, over de voortgang moeten rapporteren aan het ministerie (en de overige stakeholders).

De samenhang in agenda's is afgebeeld in figuur 9.



Figuur 9. Samenhang pijlers verbeterstrategie

Voorwaarden bij de verbeteragenda

Het doen slagen van deze verbeterstrategie en -agenda is in onze ogen gekoppeld aan enkele duidelijke en cruciale randvoorwaarden.

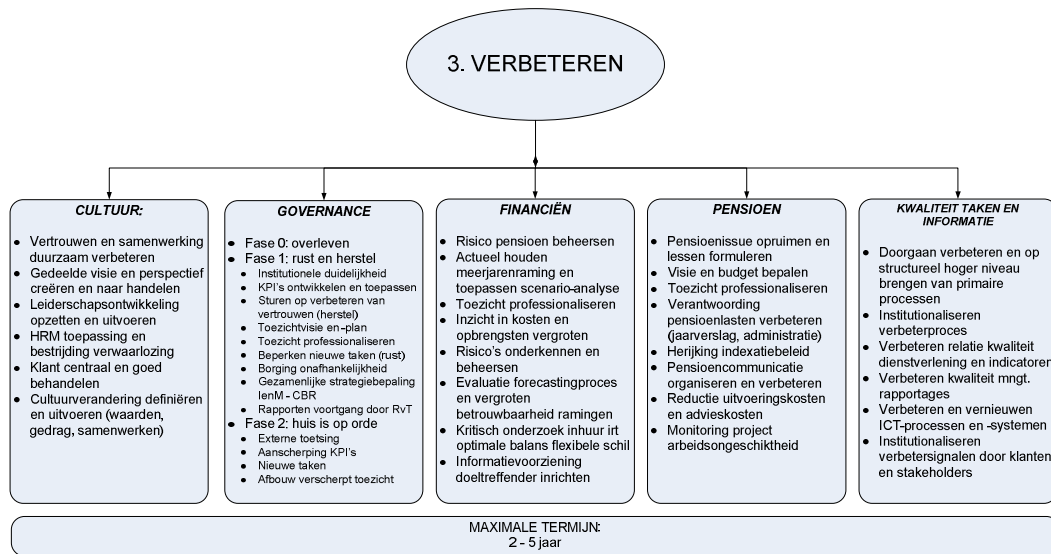
De eerste is dat partijen bereid moeten zijn over hun eigen schaduw heen te stappen en de blik naar de toekomst te richten. Met name voor het ‘overleven’ en het oplossen van het pensioenprobleem is dit essentieel. Ten tweede is het belangrijk dat voldoende partijen en personen zich aansluiten bij de gekozen aanpak en bereid zijn in vertrouwen te werken aan de afhandeling van de issues en daaruit lessen te formuleren. Wellicht is het in dit licht te overwegen om vernieuwingen van (belangrijke) posities binnen het CBR door te voeren. Ten derde moeten er op korte termijn betekenisvolle stappen gezet worden. Primair is dit de verantwoordelijkheid van de actoren binnen het CBR. Bij de aanpassing van de pensioenregeling met het doel te komen tot één pensioenregeling voor alle CBR-medewerkers, spelen medezeggenschapsaspecten een duidelijke rol. Het is uiteindelijk aan de sociale partners waaronder de vakbonden om in goed overleg te komen tot een oplossing.

Ten vierde achten wij het van belang om tempo te ontwikkelen en voortgang te boeken. Voor de continuïteit van de uitvoering van taken waar een grote beroepsgroep van afhankelijk is en die bovendien zeer relevant zijn voor de verkeersveiligheid, is het essentieel om snel duidelijkheid te verschaffen.

Verbeteragenda per deelonderzoek

Onder de pijler ‘verbeteren’ hebben we vijf deelagenda’s gehangen. Op deze deelagenda’s staan de verbetermaatregelen die zijn ontleend aan de deelonderzoeken, de integrale diagnose en het toekomstbeeld.

Een overweging hierbij is de problematiek op het gebied van het culturele systeem (vertrouwen, samenwerking) en het machtssysteem te stabiliseren en te reduceren. In figuur 9 zijn de slecht scorende (rode) factoren uit de drie kolommen van de integrale diagnose opgenomen en kort uitgewerkt in verbeterpunten uit de deelstudies. Er zijn geen prioriteiten aan toegekend. Dit is bij uitstek een bespreekpunt dat hoort bij het onderdeel ‘vertrouwen’ van de verbeteragenda.



Figuur 10. Verbeteragenda CBR

Governance: na overleven sturen op rust en herstel

Onderdeel van de verbeteragenda is aandacht voor de governance. Ook in de governance en daarbinnen de sturing zal de eerste aandacht uitgaan naar het onderdeel ‘overleven’. Dat hebben we fase 0 genoemd. Als dit is zeker gesteld breekt in onze ogen fase 1 aan die als ‘rust en herstel’ bestempeld kan worden. Rust door nieuwe taken of uitbreiding van taken te beperken. Eerst de huidige taken stabiliseren en verbeteren, zou het devies moeten zijn. Ook de normen waaraan de prestaties moeten voldoen, zouden in deze fase niet verder moeten worden aangescherpt. Het CBR krijgt zo de ruimte om te werken aan het herstel van de organisatie en het op orde brengen van het ‘huis’. Fase 1 in de governance beschrijft het onderdeel ‘verbeteren’ van de verbeteragenda. Van fase 2 kan sprake zijn als het huis op orde is. In deze fase kan het CBR nieuwe taken op zich nemen en kunnen de prestatienormen worden aangescherpt. Externe toetsing van het CBR moet uitmaken of fase 1 daadwerkelijk is afgerond. Dan kan ook het verscherpt toezicht door het ministerie worden beëindigd.

Van verbeteragenda naar verbeterplan CBR

De verbeteragenda agendeert op de onderscheiden termijnen belangrijke factoren en aandachtspunten waar het CBR aan moet werken om een betekenisvolle stappen in de richting van de realisatie van het gewenste toekomstbeeld te zetten. Nadere uitwerking in een verbeterplan is nodig om een proces in te richten en de voortgang te kunnen monitoren. Wij gaan daar niet op in, omdat dit niet tot onze opdracht behoort. Bovendien is het beter als het CBR dit zelf oppakt, zelf eigenaar is van ideeën en acties en energie en plezier genereert door bij te dragen aan de verandering.

Tot de uitwerking behoort ook de inschatting van de benodigde investeringen en de kosten van deze verbeteragenda, bezien in relatie tot de precare financiële situatie van het CBR.

5.4 Risico's van de verbeterstrategie en verbeteragenda

Wij signaleren een aantal risico's bij de voorgestelde verbeterstrategie en -agenda. De mate waarin actoren bij het CBR deze risico's kunnen beheersen, bepaalt de slagingskans van de strategie. Mocht op een termijn van een half jaar tot een jaar blijken dat van een goede beheersing geen sprake is, dan komt de strategie van politiek-bestuurlijk ingrijpen nadrukkelijk in beeld. De continuering van de taakuitvoering is vanuit het maatschappelijke belang van verkeersveiligheid groot.

Het aanpakken van het pensioenvraagstuk is noodzakelijk om de continuïteit van het CBR op de middellange termijn, mogelijk al over twaalf maanden, zeker te stellen en de dreiging van een faillissement af te wenden. De aanpak van het pensioenvraagstuk is gezien de belangen risicovol. Standpunten kunnen verharder en partijen kunnen zich verder van elkaar verwijderen. Terugvallen in oude culturele patronen kan dan mogelijk plaatsvinden. De aangegeven verbeterstrategie staat of valt dan ook met de bereidheid van partijen om, in het besef van wat er op het spel staat, hun verantwoordelijkheid te nemen en resultaten te boeken. De aangegeven strategie heeft wat ons betreft iets in zich van *een laatste kans*. Het CBR kan zich niet permitteren weer in een bestuurs-crisis te geraken en noodzakelijke maatregelen achterwege te laten. Deze laatste kans moet gegrepen worden. Wij schatten in dat het afbreukrisico groot is. De in de loop van de jaren gevormde en geïnternaliseerde culturele patronen zijn weerbarstig en moeilijk veranderbaar. Door gebrek aan vertrouwen, kennis en gevoel voor urgentie alsmede de uitermate gevoelige situatie en het broze vertrouwen zijn partijen wellicht niet in staat het pensioenissue op te lossen. De continuering van de taakuitvoering is vanuit het maatschappelijke belang van verkeersveiligheid groot.

Een tweede risico dat wij zien, is dat niet begonnen wordt met het uit de weg ruimen van de vele issues, grotendeels uit het verleden, er geen lessen uit worden getrokken en het onderlinge vertrouwen niet tot stand komt. Dit vormt een wezenlijk bestandsdeel van de verbeterstrategie.

Wij schatten in dat bij het achterwege laten hiervan verschillende issues in de toekomst weer zouden kunnen gaan opspelen.

Een derde risico vormen de ICT-systemen SCOOP en MOVE. Deze zijn onvoldoende in staat de processen te ondersteunen. Bovendien leveren ze discutabele managementinformatie. MOVE is belangrijk voor de realisatie van het Alcoholslotprogramma (ASP). Dit programma vertraagt de geplande uitfasering van MOVE en het kan gevolgen hebben voor de stabiliteit van MOVE en indirect voor de continuïteit van de ondersteuning door ICT van alle andere systemen.

Een vierde belangrijk risico is het wegvallen van het 'commitment' onder het personeel onder meer door de versobering van de pensioenregeling. Hier zou voldoende tegenover moeten staan. Niet in financiële zin, maar in het wegnemen van de verwaarlozing en daadwerkelijke acties gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het management en de medewerkers.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Twynstra Gudde. Twynstra Gudde is voor de deelonderzoeken Financiën en Pensioenen een samenwerking aangegaan met IJsselvliet en APS Pensioenteam. Het onderzoeksteam bestond uit de volgende medewerkers:

Twynstra Gudde

- prof. dr. J.M. de Heer verantwoordelijk partner
- ir. C. van Schie MMC opdrachtleider
- prof. dr. L.I.A. de Caluwé expert veranderkunde
- ir. H.T.A.S. Vermolen kwaliteit taken en informatievoorziening
- mevr. drs. M. Blekemolen onderzoeker cultuur & governance
- J.G. Laqueur MA onderzoek cultuur & governance
- mevr. A. Luimstra onderzoek cultuur & governance.

IJsselvliet

- drs. H. van der Wal onderzoeker financiën
- K. Weissenbach RA onderzoeker financiën.

APS Pensioenteam

- J. van Beek onderzoeker pensioenen.

Samenstelling begeleidingsgroep

De begeleidingsgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van het ministerie, de RvT van het CBR, de directie van het CBR en de OR van het CBR.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- mevr. drs. M. Blom, directeur Wegen en Verkeersveiligheid, tevens plaatsvervangend. directeur-generaal Mobiliteit
- drs. P. Kee, medewerker toezichtseenheid.

Raad van Toezicht CBR

- drs. W. de Lange
- mr. P.P.J. Butzelaar (vanaf november 2010).

Directie CBR

- mevr. mr. S.M. Zijderveld, algemeen directeur
- drs. R.A.L. Verstraeten, financieel directeur
- C. Anker, algemeen directeur a.i., tot 1 juli 2010
- F.I.G. Janssen, financieel directeur a.i., tot 1 juli 2010
- ir. V. Kok, directiesecretaris, tot november 2010.

Ondernemingsraad CBR

- C. Lange, voorzitter OR.

Zienswijze OR³²⁾

Prof.dr. J.M. de Heer
Ir. C. van Schie
Twynstra Gudde
Stationsplein 1
3818 LE Amersfoort

Ons kenmerk
21b/12.1/10

Datum
15 december 2010

Betreft: onderzoek CBR

Geachte heren De Heer en Van Schie,

Naar aanleiding van de eindrapporten die door Twynstra Gudde (en onderaannemers) in het kader van het onderzoek naar het CBR zijn opgesteld, doe ik u een viertal opmerkingen toekomen:

1. Een algemene vaststelling dat uit de rapporten niet of slechts zeer beperkt naar voren komt, dat de door de ondernemingsraad aangeleverde stukken bij het onderzoek zijn betrokken.
2. De bijzondere vaststelling dat uit de rapporten niet blijkt, dat de op- en aanmerkingen in brieven van 21 november 2010 "Opmerkingen C.M. Lange (voorzitter OR CBR) bij de concept-deelrapporten financiën en pensioenen van TG/APS/IJsselvliet" en 28 november 2010 "Bevindingen en

³²⁾ In reactie op deze zienswijze verwijzen wij naar paragraaf 1.3 van deze rapportage. Overigens hebben wij het genoemde dossier genoemd onder punt 4 niet ontvangen.

opmerkingen C.M. Lange (voorzitter OR CBR) bij de integrale eindrapportage TG (concept 1.0, d.d. 25 november 2011) en voorliggende deelrapporten (d.d. 25 november 2010)" bij het onderzoek betrokken zijn.

3. Ik adviseer met klem alsnog diepgravend onderzoek te doen naar:
 - de wisseling van garantiecontracten en kapitaalcontract pensioenen CBR - Nationale Nederlanden in de jaren 2000-2002, inclusief het ontstaan van een negatieve overrente van maar liefst 32 mln.,
 - het verdampen van het eigen vermogen van het CBR vanaf 2005, met bijzondere aandacht voor de stijging van de pensioenlasten en de kosten van ingehuurd derden (interimmers en uitzendkrachten), adviseurs en ICT-investeringen,
 - de gang van zaken rondom de ontvlechting NEA en TT in 2004/2005 en de verkoop van het hoofdgebouw in 2007/2008, met onder meer aandacht voor de vraag of sprake is geweest van reële voorwaarden en reële opbrengsten.
4. Ik adviseer met klem om bij dit onderzoek (zowel het tot nu toe uitgevoerde onderzoek als het aanvullende onderzoek) het dossier te betrekken dat in opdracht van de RvT in oktober 2006 is opgesteld onder leiding van de heer Van Gijzel (voormalig lid RvT CBR) samen met vakorganisaties en ondernemingsraad CBR. Hetgeen door de heer Van Gijzel in december 2006 ter hand is gesteld aan het (voormalige) Ministerie van Verkeer & Waterstaat.

Hoogachtend,

C.M. Lange,
voorzitter ondernemingsraad CBR en lid Begeleidingscommissie