



Galan Groep

Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
Ministerie van Infrastructuur en

Rutgers van Rozenburglaan 2
3744 MC Baarn
T: +31 (0)35 694 80 00
office@galangroep.nl
www.galangroep.nl

Baarn, 29 mei 2019

Betreft: eindrapportage onderzoek CBR en rapportage aanvullend onderzoek Ministerie van IenW

Geachte heren,

Hierbij ontvangt u het rapport onderzoek CBR/RG (deel 1) en het rapport aanvullend onderzoek sturingsrelatie van het Ministerie IenW met het CBR.

Het eerstgenoemde onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het CBR en vormt het eindresultaat van een onderzoek dat is gestart in januari 2019 en is afgerond in mei 2019. Het tweede (aanvullende) onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in de periode april en mei 2019.

Beide rapporten zijn opgesteld naar aanleiding van de achterstanden zoals deze zijn ontstaan in 2018 bij de Divisie Rijgeschiktheid van het CBR en de problemen die dit heeft veroorzaakt bij de afdeling Klantenservice van het CBR.

Uiteraard zijn wij zeer bereid een en ander toe te lichten.

Hoogachtend,



Galan Groep

cbr

Onderzoek CBR

Deel 1: Onderzoek Divisie Rijgeschiktheid/Medische

Beoordeling & Klantenservice

29 mei 2019 | Baarn

Managementsamenvatting

De divisie Rijgeschiktheid (RG) en in het bijzonder de afdeling Medisch van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) wordt sinds medio 2018 geconfronteerd met toenemende werkvoorraden, oplopende doorlooptijden en als gevolg daarvan een grote toename van het aantal klantcontacten bij de afdeling Klantenservice. Het gevolg hiervan is dat het CBR in een groeiend aantal gevallen niet meer kan voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het tijdig besluiten omtrent medische geschiktheid voor verstrekking van een rijbewijs met alle gevolgen van dien voor betrokkenen. Burgers, branche-, beroeps- en belangenorganisaties, Nationale Ombudsman, Tweede Kamer en media uitten hun onvrede over de ontstane situatie en eisen op korte termijn verbeteringen. Het CBR heeft aangegeven dat de problemen ook in 2019 nog zullen aanhouden en dat alle inspanningen erop gericht zullen zijn om liefst nog eind 2019 de zaken weer op orde te hebben. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) houdt inmiddels scherper toezicht op het CBR.

De directie van het CBR heeft de Galan Groep (dGG) in januari 2019 gevraagd om vanuit een onafhankelijke positie als 'dwarskijker' de ontstane situatie nader te analyseren en haar te ondersteunen en te adviseren in de keuze voor een oplossingsscenario en de daarvoor uit te voeren plannen. Daarbij staat niet alleen centraal welke maatregelen op korte termijn genomen moeten worden om de huidige problematiek op te lossen maar tevens te bezien welke maatregelen kunnen worden genomen om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen, m.a.w. hoe een robuuste en toekomst vaste uitvoeringsorganisatie kan worden gerealiseerd.

De onderzoeksvraag van het CBR, die in hoofdstuk 6 wordt beantwoord, luidt als volgt:

- Wat is er nodig om in het najaar van 2019 'op orde' te zijn met Rijgeschiktheid en de Klantenservice?
- Moet het CBR aanvullende maatregelen nemen om in het najaar van 2019 op orde te zijn? En zo ja welke?
- Eventueel: welke adviezen zijn er voor de langere termijn?

Wij constateren inmiddels ten opzichte van januari 2019 een aantal positieve ontwikkelingen op weg naar het wegwerken van de achterstanden om zo te komen naar een genormaliseerde situatie einde 2019. Inmiddels zijn de inzichten wel zodanig dat de termijn van 'najaar 2019' door de minister in de dialoog met de Tweede Kamer terecht is vertaald in "voor het einde van het jaar 2019 op orde".

Onze hoofdconclusie is dat het mogelijk moet zijn om voor het einde van het jaar voldoende op orde te zijn. Het traject is echter zeer kwetsbaar en het CBR zal echt "alles op alles" moeten zetten om dit voor elkaar te krijgen. Per het einde van het jaar zal de werkvoorraad nog altijd hoger zijn dan gewenst.

Het meest bepalend voor het inlopen van de achterstanden bij met name de medische beoordelingen is:

- Hoogte van de instroom van nieuwe aanvragen
- Beschikbare artsencapaciteit
- Productiviteit, waaronder de mate waarin het productieproces uniform en ongestoord kan worden uitgevoerd

Wij komen in hoofdstuk 6 van deze eindrapportage tot de volgende adviezen die op de korte termijn door het CBR voortvarend dienen te worden opgepakt c.q. doorgezet:

- Verder aanscherpen productieplan medisch inclusief afstemming op hoofdlijnen met het opdrachtgevend Ministerie van I&W;
- Het in overleg met de opdrachtgever tot het absolute minimum beperken van voorrangstellingen te koste van productievoortgang, naast sturen op vervallen rijbewijs;
- Verder inregelen “productie-organisatie en -sturing” tot op individueel medewerkers niveau inclusief de bijbehorende productie monitoring;
- In kaart brengen en managen afhankelijkheden met mogelijk negatieve capaciteitseffecten, tussen productieplan en de reorganisatie van Rijgeschiktheid en de benodigde ontwikkeling van de IT-organisatie van het CBR, vanuit het adagium “productie gaat voor vernieuwing”;
- Het in de loop van het jaar vereenvoudigen van de sturing binnen de divisie Rijgeschiktheid en het maken van een toekomst vaste organisatie door het opheffen van het programma Rijgeschiktheid aan het Stuur;
- Het (nog meer gericht) aantrekken van externe artsencapaciteit om vanuit een soort strategisch partnership en projectmatig de opgelopen achterstanden voor het einde van het jaar weg te werken;
- Alle reeds getroffen maatregelen hebben voor het CBR negatieve financiële consequenties. Dat geldt natuurlijk ook voor de aanvullend te treffen maatregelen, waarbij het aantrekken van extra artsencapaciteit het meest prominent is. In overleg met het Ministerie van I&W (in de eigenaarsrol) zullen de extra kosten moeten worden voorzien van een passende financiële dekking.

Zoals eerder benoemd is op basis van ons onderzoek onze hoofdconclusie dat het mogelijk moet zijn om voor het einde van het jaar voldoende op orde te zijn. Het traject is echter zeer kwetsbaar en het CBR zal echt “alles op alles” moeten zetten om dit voor elkaar te krijgen. Per het einde van het jaar zal de werkvoorraad naar verwachting nog altijd hoger zijn dan de normale reguliere werkvoorraad, deze is regulier circa 30.000 aanvragen.

Het oplossen van de problemen zal van cliënten van het CBR en de politiek vragen om geduld en begrip. Dit ondanks het feit dat zij het probleem zeker niet hebben veroorzaakt, maar dat dit bij het CBR zelf ligt. Het CBR is zich hiervan voldoende bewust en het heeft geen zin om de druk op het CBR verder te vergroten. Het tegendeel lijkt eerder waar.

Hoe paradoxaal ook gegeven de ervaringen van het afgelopen jaar, vraagt de huidige situatie om vertrouwen van de opdrachtgever I&W en van de politiek.

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Getrapte rapportages	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Aanpak van het onderzoek	9
2.1	Opdrachtformulering en onderzoeksvragen	9
2.2	Scope en afbakening	9
2.3	Uitgevoerde werkzaamheden	10
3	Probleemanalyse	11
3.1	Situatie bij aanvang onderzoek	11
3.2	Problemen en oorzaken	11
3.3	Beïnvloedende factoren	12
4	Oplossingsscenario en maatregelen	16
4.1	Maatregelen sturing en beheersing	17
4.2	Scenario's	17
4.2.1	Eisen te stellen aan scenario	18
4.2.2	Mogelijke scenario's	19
4.2.3	Voorkeursscenario	20
4.3	Oplossingsscenario	21
4.3.1	Het gekozen oplossingsscenario	21
4.3.2	Argumenten oplossingsscenario	22
4.3.3	Eisen te stellen aan oplossingsscenario	22
4.3.4	Randvoorwaarden	23
4.4	Capaciteitsmodel	24
4.4.1	Algemeen	24
4.4.2	Capaciteit	25
4.4.3	Instream Gezondheidsverklaringen	26
4.4.4	Productie	27
4.4.5	Uitkomsten	28
4.4.6	Onzekerheden	28

4.4.7	Stuurinformatie	28
4.5	Sturen op productie	30
4.5.1	Masterplan	30
4.5.2	Productieplan	31
4.5.3	Deelplannen IT 'Stabiliteit en performance' en IT 'Beheer'	32
4.6	Sturing op verlooptdatum Rijbewijzen	33
4.7	Campagne bevorderen digitaal aanvragen	35
4.8	Stabiliseren en verbeteren performance OPUS	36
5	Stand van zaken per eind april	38
5.1	Resultaten tot en met eind april	38
5.2	Toelichting ontwikkelingen	38
6	Overall conclusies en aanbevelingen	41
6.1	Positieve ontwikkelingen sinds januari 2019	42
6.2	Ontwikkeling productiecapaciteit, productiviteit en sturing korte termijn	43
6.3	Vermogen CBR/RG om snel bij te sturen (te) beperkt	45
6.4	Aanvullende aanbevelingen kortere termijn	46
6.5	Aanbevelingen RG voor de langere termijn	47
6.6	Recapitulatie belangrijkste aanbevelingen	48

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De divisie Rijgeschiktheid (RG) en in het bijzonder de afdeling Medisch van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) wordt sinds medio 2018 geconfronteerd met toenemende werkvoorraden, oplopende doorlooptijden en als gevolg daarvan een grote toename van het aantal klantcontacten bij de afdeling Klantenservice. Het gevolg hiervan is dat het CBR in een groeiend aantal gevallen niet meer kan voldoen aan de eisen die worden gesteld aan het tijdig besluiten omtrent medische geschiktheid voor verstrekking van een rijbewijs met alle gevolgen van dien voor betrokkenen. Burgers, branche-, beroeps- en belangenorganisaties, Nationale Ombudsman, Tweede Kamer en media uitten hun onvrede over de ontstane situatie en eisen op korte termijn verbeteringen. Het CBR heeft aangegeven dat de problemen ook in 2019 nog zullen aanhouden en dat alle inspanningen erop gericht zullen zijn om liefst nog eind 2019 de zaken weer op orde te hebben. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) houdt inmiddels scherper toezicht op het CBR.

De divisie RG voert een reorganisatie door en is tegelijkertijd volop bezig de problemen met betrekking tot de achterstanden aan te pakken en op te lossen. Diverse acties zijn reeds opgestart en beginnen voorzichtig resultaten op te leveren.

De divisie RG voert daarbij gefaseerd een nieuw geautomatiseerd systeem (OPUS) in. Met dit nieuwe systeem wordt het proces van het behandelen van Gezondheidsverklaringen (GV'n) en het nemen van besluiten omtrent medische rijgeschiktheid sneller, efficiënter en gebruikersvriendelijker uitgevoerd. Daardoor kan de divisie RG mogelijk ook goedkoper gaan werken. De invoering van dit nieuwe systeem heeft echter vertraging opgelopen en daarnaast bestonden er nog onzekerheden omtrent de performance en stabiliteit van dit nieuwe systeem. Tevens is als gevolg van het toegenomen werkaanbod de schaarste aan medische capaciteit schrijnender geworden. Het CBR heeft inmiddels een oplossingsscenario ontwikkeld en de voor de realisatie van dit scenario benodigde plannen ontwikkeld en in gang gezet.

De directie van het CBR heeft de Galan Groep (dGG) gevraagd om vanuit een onafhankelijke positie als 'dwars kijker' de ontstane situatie nader te analyseren en haar te ondersteunen en te adviseren in de keuze voor een oplossingsscenario en de daarvoor uit te voeren plannen. Daarbij staat niet alleen centraal welke maatregelen op korte termijn genomen moeten worden om de huidige problematiek op te lossen maar tevens te bezien welke maatregelen kunnen worden genomen om dergelijke problemen in de toekomst te voorkomen, m.a.w. hoe een robuuste en toekomst vaste uitvoeringsorganisatie kan worden gerealiseerd.

1.2 Getrapte rapportages

Wij zijn onze werkzaamheden eind januari gestart. Op 5 maart en 26 april jongstleden zijn tussenrapportages opgeleverd. Deze rapportage betreft de eindrapportage.

De eerste tussenrapportage van 5 maart richtte zich op het duiden van de aangetroffen situatie, de duiding van het probleem, het benoemen van knelpunten en mogelijke oorzaken en door het CBR getroffen c.q. andere mogelijke te treffen maatregelen om de problematiek op te lossen. Verder ging deze rapportage in op de aanpak van de crisis en op de eisen en beslissingscriteria m.b.t. een te kiezen oplossingsscenario en op de daaraan te koppelen randvoorwaarden.

Tijdens het op 12 maart gehouden Algemeen Overleg in de Tweede Kamer zegde de Minister van I&W de kamer toe ook een onderzoek in te stellen naar de rol van het Ministerie in zijn hoedanigheid als opdrachtgever en eigenaar van het CBR. Voor de uitvoering van dit onderzoek is aan de Galan Groep een separate opdracht gegeven. Over de uitkomsten van dit onderzoek verwijzen wij naar deel II van onze rapportage.

De tweede tussenrapportage van 26 april omvatte een nadere analyse van geconstateerde knelpunten en de getroffen maatregelen om de crisis effectief aan te pakken. De rapportage ging tevens in op de effectuering van het daarbij passende gekozen voorkeursscenario, de invulling van de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden, de wijze waarop een en ander is geconcretiseerd in een plan van aanpak (masterplan), de wijze waarop door de beide 'taskforces' (Rijgeschiktheid en Klantenservice) sturing wordt gegeven aan het geheel en de daarbij geboekte resultaten de afgelopen maanden in termen van productie en werkvoorraden.

In deze eindrapportage worden elementen uit de eerdere tussenrapportages in samenhang gepresenteerd. Antwoord zal worden gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen. De effecten en resultaten m.b.t. het wegwerken van de achterstanden tot en met eind april en de daaruit af te leiden verwachtingen voor de rest van het jaar worden mede in de analyse betrokken. Naast eerder besproken adviezen op korte en middellange termijn, gericht op het zo snel mogelijk oplossen van de acute problematiek rondom de medische beoordelingen en de klantenservice, geven wij adviezen voor de langere termijn gericht op het wegnemen van meer structurele problemen en achterliggende oorzaken.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek besproken, komen de onderzoeksvragen aan bod en wordt aandacht besteed aan de uitgevoerde werkzaamheden.

In Hoofdstuk 3 besteden wij aandacht aan de aangetroffen situatie en de problematiek rondom de ontstane achterstanden. Tevens gaan wij kort in op de historie rondom het

programma Rijgeschiktheid aan het Stuur (RGaHS) en de daaraan gekoppelde vernieuwing van IT-systemen.

In hoofdstuk 4 gaan wij in op de gemaakte keuzes met betrekking tot de scenario's en maatregelen om de problematiek op te lossen.

In hoofdstuk 5 is aandacht voor stand van zaken per eind april ten aanzien van het wegwerken van de ontstane achterstanden en de verwachtingen voor het verloop voor de rest van het jaar.

In hoofdstuk 6 geven wij antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen, trekken conclusies en geven adviezen voor verbetering.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Opdrachtformulering en onderzoeksvragen

De opdracht is tweeledig en bestaat uit een overkoepelende strategische naast een meer gedetailleerde en operationele vraagstelling. Voor beide deelgebieden zijn door opdrachtgever de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Deelgebied 1 ('Overkoepelend/Strategisch'):

- Wat is er nodig om in het najaar 2019 'op orde' te zijn met Rijgeschiktheid en de Klantenservice?
- Moet het CBR aanvullende maatregelen nemen om in het najaar 2019 op orde te zijn? En zo ja welke?
- Eventueel: Welke adviezen zijn er voor de langere termijn?

Deze onderzoeksvragen dienen beantwoord te worden in een op te stellen eindrapportage per eind mei en in op te leveren deelrapportages in maart respectievelijk april. Het eindrapport dient tevens geschikt te zijn voor aanbidding aan de Raad van Toezicht, Ministerie van I&W en desgewenst de Tweede Kamer.

Deelgebied 2 ('Detail/ Operationeel'):

- Wat zijn iedere twee weken de belangrijkste bevindingen en waar loopt het CBR risico?

Door het CBR zijn twee Taskforces in het leven geroepen om de problemen het hoofd te bieden en oplossingen door te voeren (Taskforce Rijgeschiktheid en Taskforce Klantenservice). De Galan Groep (dGG) ondersteunt deze Taskforces met raad en daad en brengt tweewekelijks een verslag uit aan de Taskforce Rg waarin zij de Taskforce op de hoogte stelt van bevindingen (voortschrijdend inzicht naarmate het onderzoek vordert) en proactief en in co-creatie meedenkt omtrent mogelijke oplossingen.

2.2 Scope en afbakening

De scope van het onderzoek beperkt zich tot de divisie RG/medisch en de afdeling Klantenservice. Daarbij zijn de processen 'Medisch beoordelen', de daarbij behorende geautomatiseerde systemen SCOOP respectievelijk OPUS, de daarvoor benodigde personele middelen en faciliteiten object van onderzoek, evenals de wijze waarop aan deze processen leiding wordt gegeven en de wijze waarop deze worden bestuurd. Tevens is het programma Rijgeschiktheid aan het Stuur (RGahS) waarin het nieuwe systeem en de nieuwe organisatie worden ontwikkeld en ingevoerd alsmede de wijze waarop beheer en onderhoud van de geautomatiseerde systemen wordt gevoerd (IT-afdeling/ CIO) object van analyse.

2.3 Uitgevoerde werkzaamheden

Vanaf eind januari (start onderzoek) tot en met medio mei hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd.

- Interviews gevoerd met direct betrokken functionarissen ¹
- Bezoeken aan de werkvloer gebracht (zowel OPUS als SCOOP)
- Relevante documenten bestudeerd²
- Statusrapportages Taskforce RG gepresenteerd
- Objecten van onderzoek en onderzoeksvragen geconcretiseerd en geoperationaliseerd
- Analyses uitgevoerd
- 'On the flight' meegelezen en gereflecteerd op mogelijke en gewenste oplossingen (waaronder 'scenario's')
- Tussenrapportages uitgebracht

¹ Zie bijlage 2 voor een overzicht van geïnterviewde personen

² Zie bijlage 3 voor een overzicht van gebruikte documenten

3 Probleemanalyse

In dit hoofdstuk beschrijven wij de situatie die wij aantreffen bij de start van ons onderzoek eind januari 2019 en gaan wij in op de ontstane problemen en achterliggende oorzaken. Voorts bespreken wij nog een aantal factoren dat tevens invloed heeft op de problematiek.

3.1 Situatie bij aanvang onderzoek

Sedert het tweede halfjaar van 2018 kampt de divisie Rijgeschiktheid/Medisch (RG/M) van het CBR met fors oplopende werkvoorraden tot een hoger dan acceptabel geacht niveau en sinds 2019 langere doorlooptijden waardoor voor een groeiend deel van het totaal volume van door klanten ingezonden Gezondheidsverklaringen (GV'n) de termijn van vier maanden³ die wordt nagestreefd niet kan worden behaald. Door enkele onverwachte tegenvallers sinds eind 2018, waaronder problemen met het scannen van nieuwe formulieren, verslechterde deze situatie nog. Hierdoor en ook als gevolg van de daaruit voortvloeiende media-aandacht kreeg de afdeling Klantenservice (KS) te maken met een veel groter aantal telefoontjes en schriftelijke vragen dan waarop de capaciteit van KS was berekend. Het gevolg was dat telefoontjes niet of pas na zeer lang wachten konden worden beantwoord. Begrijpelijkerwijs ongeruste burgers stuurden eerder dan normaal, mede op advies van het CBR, hun gezondheidsverklaringen in, waardoor de instroom van gezondheidsverklaringen vanaf januari 2019 explosief steeg, met als gevolg dat de werkvoorraden alsmaar verder stegen en de achterstanden en problemen alleen maar groter werden. Bij aanvang van ons onderzoek eind januari 2019 troffen wij dan ook een organisatie aan waarin sprake was van een oplopende spanning en stevige bestuurlijke druk. Vanzelfsprekend betekende dat een zware belasting voor management en medewerkers.

3.2 Problemen en oorzaken

Problemen

De problemen manifesteren zich primair in het proces van beoordelen medische rijgeschiktheid met gevolgen voor de processen bij Klantenservice:

- Oplopende en niet gewenste werkvoorraden RG/M waardoor vertraging in afhandeling is ontstaan met als gevolg het niet halen van (wettelijke) doorlooptijden en soms verwijtbaar te laat verstrekken van de Verklaring Rijgeschiktheid
- Overbelasting van Klantenservice waardoor telefoontjes niet of veel te laat kunnen worden beantwoord en de klanttevredenheid sterk afneemt
- Negatieve publiciteit met sterk opwaarts effect op nieuwe aanvragen en telefonische contactmomenten

³ Deze termijn wordt genoemd en nagestreefd rekening houdend met wettelijke termijnen die gelden voor het CBR (4 weken na binnenkomst van een GV of keuringsverslag en de normale doorlooptijd van een keuring door een keuringsarts of specialist van circa 4-5 weken)

Oorzaken

De volgende oorzaken zijn te onderscheiden:

Groeiend aantal medische beoordelingen

Er is sprake van een groeiend aantal medische beoordelingen, zichtbaar in een stijging van het aantal ingediende gezondheidsverklaringen in 2018 en in de eerste maanden van 2019. Deze stijging is onder meer het gevolg van een groei in de doelgroep 'CDE'ers' (beroepschauffeurs) en van de doelgroep '75+' (ouderen die aan het verkeer willen blijven deelnemen). Tevens is sprake van een stijging in dossiers die nader beoordeeld moeten worden (stijging meer complexe dossiers met 3%).

Beperkte medische capaciteit beschikbaar

Daarnaast is de medische capaciteit beperkt als gevolg van het personele verloop en een situatie van krapte op de arbeidsmarkt (artsen).

Invoering nieuw systeem vertraagd

Het CBR is bezig met de invoering van een nieuw proces en systeem voor het beoordelen van de medische rijgeschiktheid. Het tempo waarin het CBR het nieuwe proces kan implementeren inclusief de ondersteuning door het nieuwe geautomatiseerde systeem OPUS ligt lager dan aanvankelijk gedacht en gehoopt. Hierdoor kan pas later geprofiteerd worden van de verwachte hogere productiviteit van het nieuwe systeem.

Tegenvallers verwerking nieuw formulier Gezondheidsverklaring

Tevens werd het CBR geconfronteerd met problemen en kinderziektes bij het verwerken van het nieuwe formulier 'Gezondheidsverklaring' en de nieuwe keuringsverslagen (problemen bij het scannen)⁴. Hierdoor ontstonden achterstanden.

3.3 Beïnvloedende factoren

De problematiek wordt verder beïnvloed door de onderstaande factoren:

Hybride situatie (twee systemen naast elkaar)

De situatie wordt verder gecompliceerd omdat het CBR nog gebruik maakt van twee verschillende werkprocessen en ondersteunende geautomatiseerde systemen naast elkaar: 'SCOOP' en 'OPUS'. Er is derhalve sprake van een hybride situatie. Het CBR is al een aantal jaren doende een nieuw werkproces met ondersteunend systeem (OPUS) te ontwikkelen en in te voeren en, aansluitend daarop, een reorganisatie door te voeren. Het nieuwe werkproces en ondersteunend systeem voorziet in een sneller, gebruikersvriendelijker, efficiënter en goedkoper proces waarbij ook een groter deel van de GV'n geautomatiseerd kan worden verwezen en besloten ('Automatische Protocollen'). De productiviteit van het nieuwe proces/ systeem is dus hoger.

⁴ In de nieuwe situatie dienen klanten twee formulieren in te vullen: de Gezondheidsverklaring en het Keuringsverslag

Reorganisatie

De daarbij ingezette reorganisatie, gestuurd vanuit het programma Rijgeschiktheid aan het Stuur (zie kader), voorziet in het clusteren van medische beoordelings-capaciteit op één locatie (Rijswijk) in plaats van de huidige vijf locaties en het verrichten van medische beoordelingen door zelfstandige behandelteams (ZBT'n). De daarbij ingezette centralisatie onder gelijktijdige afbouw van bestaande personele capaciteit (SCOOP) en de opschaling van gewenste capaciteit (OPUS-behandelteams op één locatie) lopen echter niet synchroon met de gefaseerde implementatie van het nieuwe systeem. Daarbij werd RG ook geconfronteerd met medewerkers die, met de wetenschap boventallig te zijn c.q. mogelijk boventallig te worden, kozen voor voortzetting van de loopbaan buiten het CBR.

Programma en reorganisatie

Het veranderprogramma 'Rijgeschiktheid aan het stuur' (RGahS) dat beoogt een nieuwe wijze van werken m.b.t. medische beoordelingen inclusief een nieuw geautomatiseerd systeem te ontwikkelen en te implementeren is in 2013 gestart en loopt al een groot aantal jaren. De doelstelling destijds was om de vernieuwing al eind 2015 geïmplementeerd te hebben. De verandering is integraal en omvat processen, IT, mensen, structuren, besturing en keten. Uit gesprekken komt naar voren dat lange tijd het programma relatief autonoom heeft gewerkt aan de verandering en onvoldoende aangesloten was bij de business en de IT. De aanpak was in eerste instantie gebaseerd op de zogenaamde 'watervalmethode' waarbij eerst de nieuwe organisatie en het geautomatiseerde systeem ontworpen worden ('blauwdruk') waarna ontwikkeling en bouw plaatsvinden gevolgd door het implementeren van het geheel. Daarvan is gedurende het veranderproces afgestapt en is men overgegaan op een 'agile' aanpak waarbij wordt gestreefd naar het relatief snel ontwikkelen en invoeren van de beoogde vernieuwing die direct toegevoegde waarde heeft voor klant en organisatie.

Het veranderplan is ambitieus en er is gekozen voor een relatief complexe IT-architectuur. Daarbij is sprake van een grote inzet en afhankelijkheid van externen. Het gevolg is geweest dat men later dan verwacht en gepland functionaliteiten kon opleveren en daardoor pas later kon en kan profiteren van de voordelen die het nieuwe proces en systeem (OPUS) leveren. De opbouw van behandelteams voor OPUS (te centraliseren op één locatie namelijk Rijswijk) verliep daardoor trager dan gepland en ook werd het CBR geconfronteerd met (meer) medewerkers die ervoor kozen hun loopbaan buiten het CBR voort te zetten mede als gevolg van de geplande sluiting van verschillende locaties. Het aantrekken van (tijdelijk) extra (artsen) capaciteit heeft dit niet kunnen opvangen.

Stabiliteit en prestaties nieuw systeem

Tegelijkertijd was gebleken dat OPUS, hoewel weliswaar in productie genomen en werkend, in de beginperiode nog niet voldoende stabiel was (waarbij overigens nog niet alle noodzakelijke functionaliteit was ontwikkeld en geïmplementeerd). Meerdere releases konden niet 'ongestoord en ongewijzigd' worden geïmplementeerd.

Er bestonden daarbij ook concrete zorgen omtrent de ‘performance’ (kan het systeem beoogde volumes aan en kan dat met gewenste responsetijden?) en ‘stabiliteit’ van OPUS.

Informatiemanagement en IT

Uit gesprekken komt naar voren dat de noodzakelijke samenwerking tussen ‘business’, IT-organisatie en programma lange tijd niet optimaal is geweest. Een dergelijke samenwerking is van groot belang voor het behalen van de met de reorganisatie beoogde resultaten. Er is gekozen voor een complexe IT-ontwikkelomgeving (IT-platform). Dit platform (middleware) dat is samengesteld uit verschillende IBM-componenten (waaronder BPM, EBS, ODM, DB2) wordt in Nederland binnen de rijksdienst slechts gebruikt door een organisatie die vele malen groter is dan het CBR, de Belastingdienst.

De afgelopen jaren zijn door diverse bureaus onderzoeken gedaan naar verschillende aspecten van OPUS⁵ waarbij de uitkomsten en adviezen niet altijd vol in het voordeel van OPUS pleitten. Zo wordt de mate waarin de applicatie-architectuur aansluit bij de processen van het CBR als ‘matig passend’ gekwalificeerd, wordt de gekozen technische infrastructuur van IBM als ‘complex’ beoordeeld, concludeert IBM zelve dat er nog het nodige ‘onderhoud’ nodig is om mogelijke ‘performance-’ en ‘stability’-issues op te lossen en meldt YouGET dat er nog het nodige verbeterd kan worden in de wijze waarop de ‘proceslaag’ (BPM), de ‘service-bus’ (EBS) en de ‘data-laag’ (DB2) samenwerken, tevens elementen die stabiliteit en prestaties van OPUS negatief kunnen beïnvloeden.

De technische staat van dit platform behoeft derhalve nog de nodige verbeteringen en onderhoud alvorens dit platform in beheer gegeven kan worden aan de IT-organisatie van het CBR. Tegelijkertijd is de IT-organisatie van het CBR nog in opbouw en beschikte nog niet over voldoende capaciteit (zowel kwantitatief als kwalitatief) om het functioneel en technisch beheer, dat nog vanuit de programma-organisatie wordt gevoerd, over te nemen. Daar komt bij dat IT-beheerders die gekwalificeerd zijn om dit beheer uit te voeren schaars zijn. Aangezien deze omgeving relatief weinig toepassing vindt is de animo om zich te bekwamen in het beheer van een dergelijke omgeving ook niet groot. Inmiddels ligt er een adequaat plan van aanpak IT-beheer dat voorziet in het inrichten van het noodzakelijk IT-beheer uiterlijk eind 2019. Realisatie hiervan vormt een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen overnemen van beheer-taken (technisch en functioneel) van de programma organisatie. Zie ook paragraaf 4.5.3 van dit rapport.

Tevens was zoals gezegd sprake van belangrijke onzekerheden omtrent de ‘performance’ en stabiliteit van OPUS als het systeem vol belast wordt. IBM benoemt in haar review meerdere ‘high importance’ aanbevelingen als het gaat om die ‘performance’ die op korte termijn moeten worden opgelost en inmiddels ten tijde van uitbrengen van dit rapport deels zijn opgelost.

⁵ ‘OPUS’ wordt gebruikt om de applicatie die functionaliteit biedt aan het proces van medisch beoordelen te duiden, maar ook om de infrastructuur (de ‘omgeving’ of het ‘platform’) te duiden bestaande uit een aantal componenten van IBM (BPM, ESB, ODM e.a.)

Balans tussen vernieuwing en productie

Het viel op dat, tot voor kort, de sturing van het management vooral was gericht op het realiseren van de vernieuwing en wat minder op de dagelijkse operaties. Zo kenden de behandelteams wel een transitie manager die vooral het gaan functioneren als resultaatverantwoordelijk behandelteam dient te coachen en te begeleiden maar zich niet of minder verantwoordelijk voelt voor het behalen van concrete productiedoelstellingen. Daar kwam bij dat het nog ontbrak aan betrouwbare managementinformatie nodig voor de dagelijkse sturing op productie, werkvoorraden en doorlooptijden. Deze moest veelal door middel van ad-hoc query's op beschikbare operationele bestanden worden verzameld, vanwege het ontbreken van specifiek ontwikkelde functionaliteit.

4 Oplossingsscenario en maatregelen

In dit hoofdstuk bespreken wij de verschillende maatregelen die het management van het CBR heeft getroffen om de in het vorige hoofdstuk geschetste problematiek op te lossen. In de periode februari tot en met half mei is sprake geweest van het stap voor stap bedenken van oplossingen op hoofdlijnen, het daarover beslissen, het vervolgens uitwerken in concrete maatregelen gevolgd door het implementeren daarvan. Dit proces is ten tijde van het uitbrengen van deze rapportage nog steeds gaande.

Om een goed beeld te kunnen schetsen van dit proces geven wij daarom onderstaand, deels ook volgtijdelijk weer, hoe een en ander in zijn werk is gegaan en welke afwegingen en keuzes het management daarbij heeft gemaakt. Daarbij geven wij telkens ook onze visie en waar nodig doen wij aanbevelingen. Wij merken op dat veel aanbevelingen die wij in onze tussenrapportages hebben gedaan door het management zijn overgenomen en geïmplementeerd.

Daarbij is sprake van een top-down benadering. Het management is gestart met het treffen van bestuurlijke maatregelen; vervolgens zijn scenario's ontwikkeld en is een keuze gemaakt voor een specifiek scenario. Om scenario's te kunnen kwantificeren is een rekenmodel ontwikkeld (capaciteitsmodel). Met als uitgangspunt 'productie gaat voor vernieuwing' zijn vervolgens een masterplan en verschillende deelplannen ontwikkeld. Binnen deze plannen hebben tenslotte verschillende maatregelen een plaats gekregen.

Achtereenvolgens komen daarom aan de orde:

- Sturing en beheersing: Instellen van 'Taskforces' en productiemanager (4.1)
- Het genereren van scenario's en vervolgens onderbouwd en gemotiveerd kiezen voor één oplossingsscenario (4.2 en 4.3)
- Het ontwikkelen van een sturingsmodel – het Capaciteitsmodel- om kwantitatief het scenario te kunnen doorrekenen (4.4)
- Het plannen van de voor dit scenario noodzakelijke maatregelen in een overkoepelend masterplan en achterliggende deelplannen (4.5); daarbij geldt het adagium 'productie gaat voor':
 - Masterplan (4.5.1)
 - Productieplan (4.5.2)
 - Deelplannen IT (4.5.3)
- Getroffen maatregelen ter oplossing van de problematiek:
 - Sturing op verloopdatum rijbewijzen (4.6)
 - Campagne bevorderen digitaal (4.7)
- Randvoorwaardelijk te treffen maatregelen:
 - Stabiliseren en verbeteren performance OPUS (4.8)

4.1 Maatregelen sturing en beheersing

Om de problematiek slagvaardig te kunnen aanpakken heeft het management een tweetal Taskforces geïnstalleerd: de Taskforce Rijgeschiktheid (TF/RG) in januari 2019 en de Taskforce Klantenservice (TF/KS) in november 2018. De Taskforces hebben tot taak oplossingen te genereren en te implementeren voor de ontstane problemen. In de Taskforces hebben functionarissen van verschillende afdelingen en disciplines zitting onder aansturing van de directeur Bedrijfsvoering (COO). Op een aantal sleutelposities zijn externen actief.

Op divisieniveau is inmiddels, sedert april, tijdelijk een Productiemanager (PM) aangesteld die de focus geheel op de 'Productie' kan leggen. Daarmee wordt de 'span of control' vergroot. De PM acteert naast de Divisiemanager (DM). De DM heeft de eindverantwoordelijkheid voor de divisie RG in brede zin en richt zich op het onderdeel 'Vernieuwing'. Door de PM is inmiddels een productiemanagementteam geïnstalleerd dat uitvoering gaat geven aan het productieplan.

De interne auditdienst doet in opdracht van het management met enige regelmaat onderzoeken naar verschillende onderdelen en aspecten van het proces van beoordelen medische rijgeschiktheid en naar verschillende onderdelen en resultaten van het programma RGahS en rapporteert daarover.

4.2 Scenario's

In de oplossingen 'van het eerste uur' koerste het CBR nog sterk op het uitgangspunt 'OPUS tenzij...'. Dit uitgangspunt voorzag in het zo snel mogelijk en maximaal mogelijk gebruik maken van het nieuwe systeem. OPUS heeft in potentie immers een veel grotere productiviteit, kan meer geautomatiseerde verwijzingen en besluiten nemen (Automatisch Protocol) en ondersteunt ook een maximale digitalisering van het gehele proces door middel van een burgerportaal en een artsenportaal.

Naarmate de tijd vorderde werden de inzichten wat genuanceerder met name vanwege de onzekerheden rondom de stabiliteit en performance van OPUS. Hoewel OPUS functioneerde was er nog geen sprake van een maximale belasting van het systeem. Om die reden werden varianten overwogen die een meer gedoseerde en gefaseerde instroom van gezondheidsverklaringen in OPUS kennen.

Binnen het CBR werden verschillende scenario's uitgewerkt. Voor het kunnen uitvoeren van doorrekeningen van de verschillende scenario's en varianten heeft het CBR de beschikking over een capaciteitsmodel⁶.

⁶ Het Capaciteitsmodel wordt nader toegelicht in 4.4

4.2.1 Eisen te stellen aan scenario

Van belang was concreet eisen te stellen en te formuleren aan het te kiezen voorkeursscenario. Die eisen laten zich concretiseren langs de volgende aandachtsgebieden:

- Inhalen van de achterstand: in najaar 2019 'op orde'
- Veilig, stabiel en voorspelbaar oplossen van de crisis (beperken van onzekerheden)
- Toekomst vast

Deze eisen kunnen als volgt worden geconcretiseerd.

Inhalen van de achterstand

Op orde in najaar 2019 betekent dat het CBR moet voldoen aan de afgesproken wettelijke termijnen. Daarbij gelden de met het ministerie gemaakt prestatieafspraken: het CBR dient binnen de wettelijke termijn van 28 dagen te reageren op een ontvangen document. Hoewel het CBR formeel niet verantwoordelijk is voor (het behalen van) de totale doorlooptijd (een periode van vier maanden wordt nagestreefd), die immers ook afhankelijk is van het gedrag van burgers (afspraken maken voor keuringen) en van keuringsartsen en specialisten, rekent de burger er wel op dat deze toezegging ook daadwerkelijk wordt waargemaakt⁷.

Op orde betekent ook dat de afdeling Klantenservice het afgesproken serviceniveau behaalt: 60 % van de gesprekken wordt binnen 30 seconden opgenomen; de bereikbaarheid is 95%. Ook het aantal klachten moet op een acceptabel niveau liggen.

Veilig, stabiel en voorspelbaar oplossen van de crisis

Deze eis houdt in dat het aantal onzekerheden moet worden beperkt. Zo dienen stabiliteit en performance van het systeem OPUS te kunnen worden geborgd. Er moet sprake zijn van een bestuurlijk transparante oplossing ingebed in de organisatie. Het geheel moet operationeel bestuurbaar en beheersbaar zijn, met een voldoende operationeel stuurvermogen (inclusief de noodzakelijke stuurinformatie) en heldere rollen, sturingslijnen en verantwoordelijkheden.

Het voorkeursscenario moet gebaseerd zijn op een bewezen productiesnelheid; daarbij voorzichtige inschattingen te hanteren, waarbij sprake kan zijn van een zekere overgedimensioneerd zijn (inbouwen veiligheidsmarges). De beschikbaarheid van voldoende capaciteit artsen moet zijn geborgd.

Daarbij moet sprake zijn van een aanvaardbaar stressniveau voor de organisatie zodat deze tijdelijke situatie langer vol te houden is. In het uiterste geval moet uitloop worden overwogen van het tijdspad.

⁷ Zie ook website RDW: <https://www.rdw.nl/particulier/voertuigen/auto/het-rijbewijs/medisch-geschiktheid>

Toekomst vast

Van belang is ook dat de oplossing toekomst vast is. De huidige businesscase en het daaraan gekoppelde Organisatie & Formatierapport (O&F2) worden inclusief de daaraan ten grondslag liggende aannames herijkt op basis van (reeds opgedane) ervaringen. Het geautomatiseerde systeem OPUS dient geoptimaliseerd en op orde te zijn (getest en stabiel) en de IT-beheerorganisatie is ingericht, heeft OPUS geaccepteerd en is in staat dit beheer uit te voeren. De bezetting in de nieuwe organisatie is op orde en opgeleid. Daarbij is sprake van een organisatie die grotendeels steunt op de eigen medewerkers en slechts in beperkte mate afhankelijk is van externen.

Tot slot is het programma beëindigd en zijn de resultaten overgedragen aan de lijn.

4.2.2 Mogelijke scenario's

Naar onze mening zijn op hoofdlijnen drie scenario's voorstelbaar:

1. 'OPUS, tenzij'..... [maximaal inzetten op OPUS]
2. 'Freeze Frame/pas op de plaats' [huidige instroom OPUS handhaven (hybride)]
3. 'Crisisbestrijding' [overproductie/voorraden projectmatig afdoen met 'dedicated' team in SCOOP]

Binnen de genoemde scenario's zijn nog 'varianties op een thema' mogelijk. Daarnaast moet te allen tijde een terugvalscenario beschikbaar zijn mocht het voorkeurscenario niet uitvoerbaar blijken. De in februari gepresenteerde scenario's worden onderstaand kort toegelicht.

OPUS tenzij

Dit scenario voorziet in het zo snel mogelijk laten instromen van de gehele werkstroom in het nieuwe werkproces met OPUS (op dit moment wordt nog gedoseerd en wordt een deel van de GV'n naar SCOOP geleid en afgedaan en een ander deel naar OPUS). Tegelijkertijd wordt ingezet op het maximaal ontwikkelen van capaciteit die kan worden ingezet in de te vormen behandelteams (de plannen voorzien in een zevental BHT's). Er wordt maximaal gestuurd op het ontwikkelen van de nog noodzakelijke functionaliteit in OPUS.

De voordelen van dit scenario zijn dat zo snel mogelijk maximaal gebruik kan worden gemaakt van de verwachte hogere productiesnelheid en capaciteit binnen OPUS, en daarmee maximaal gericht wordt op het realiseren van de vernieuwing zoals bedoeld in de businesscase en in het Organisatie & Formatieplan (O&F2).

Aanvankelijk had dit scenario, waarbij nog verschillende varianten mogelijk zijn die bepalen wanneer en hoever 'de kraan' naar OPUS wordt opengedraaid, de voorkeur van het CBR. Dit is ook goed te verklaren gezien de ambitie en doelstellingen die men zich heeft gesteld.

Freeze Frame/'pas op de plaats'

Dit scenario voorziet in het gefaseerd, beheerst en gedoseerd overgaan naar OPUS. De instroom naar OPUS wordt in dit scenario gestabiliseerd en bevroren op een (bewezen)

productievolume van circa 7.000 per week. De ontwikkeling van functionaliteit in OPUS wordt gedoseerd en getemporiseerd. De aandacht wordt primair gericht op het op orde brengen van stabiliteit en performance van de OPUS-applicatie en de OPUS- IT- infrastructuur. Daarbij komt ook voldoende ruimte voor de ontwikkeling en inleertijd die de Behandelteams nodig hebben. Er is sprake van een temporisering van de realisatie van het O&F en daarmee ook van een gedoseerde vernieuwing.

De voordelen van dit scenario zijn dat veel minder risico's worden genomen ten aanzien van de prestaties en stabiliteit van OPUS.

Crisisbestrijding

Dit scenario voorziet in het projectmatig afdoen van de bovenmatige werkvoorraden door een projectorganisatie met 'dedicated' capaciteit m.b.v. SCOOP. In deze variant wordt de staande organisatie ontlast van de achterstanden en te hoge werkvoorraden. Een project/ crisisorganisatie met resultaatverantwoordelijkheid pakt de achterstallige werkvoorraad aan met een beproefd proces en systeem (SCOOP) en maakt daarbij gebruik van extern in te huren capaciteit waar nodig c.q. uitbesteed waar mogelijk.

Het voordeel van dit scenario is dat de staande organisatie wat meer rust en ruimte krijgt om gedoseerd het nieuwe proces te implementeren.

Dit scenario is te combineren met het 'Freeze Frame' scenario.

4.2.3 Voorkeursscenario

Wij adviseerden de Taskforce RG een combinatie van het scenario 'Freeze Frame' gecombineerd met elementen uit het 'Crisisscenario'. Daarbij kon gekozen worden om de instroom in OPUS vooralsnog te beperken tot de doelgroep 'beroepschauffeurs' (CDE) en 75+.

De overige instroom (ABET) bleef in dit scenario voorlopig via SCOOP lopen. Projectmatig kan worden gewerkt aan het wegwerken van de achterstanden. Hiertoe wordt 'los van de staande organisatie' een 'dedicated' team ingezet met resultaatverantwoordelijkheid en maximaal gebruik van externe inhuur. Daarmee wordt de staande organisatie niet overbelast met alle negatieve gevolgen van dien.

Op deze wijze kan OPUS eerst worden gestabiliseerd en geoptimaliseerd. Er wordt geen nieuwe functionaliteit toegevoegd, tenzij niet anders kan. Op basis van te bewijzen stabiliteit en performance kon dan de komende maanden besloten worden 'de kraan naar OPUS verder open te zetten'.

4.3 Oplossingsscenario

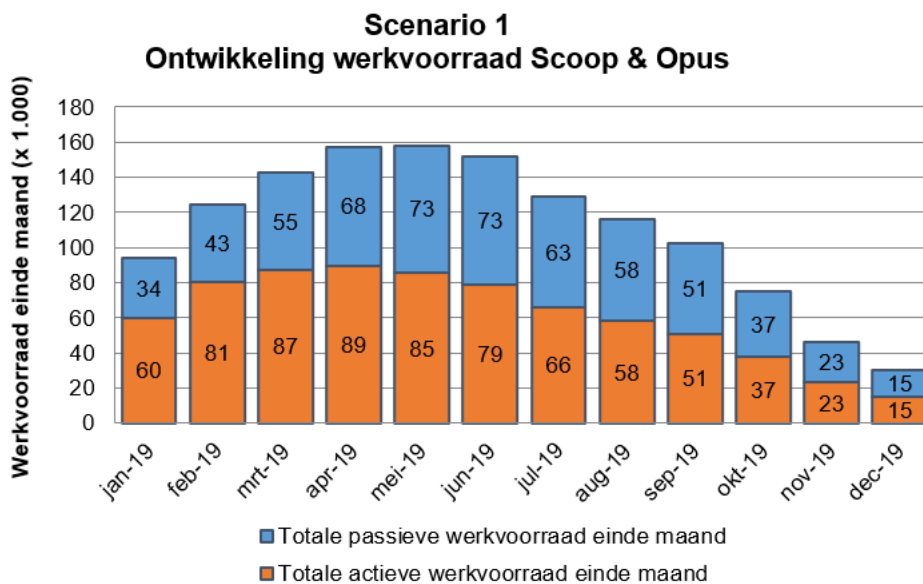
De Taskforce RG heeft de hiervoor genoemde adviezen, mogelijkheden en suggesties ter harte genomen en verwerkt in een uitgebreide, goed gemotiveerde en gedocumenteerde Beslisnotitie. De Taskforce RG heeft op 19 februari jl. in opvolging van ons advies een keuze gemaakt⁸ voor een scenario dat voorziet in het beheerst opschalen van de productie van medische beoordelingen RG in het nieuwe systeem OPUS onder gelijktijdig in de lucht houden van SCOOP.

4.3.1 Het gekozen oplossingsscenario

In de Beslisnotitie worden twee scenario's beschreven:

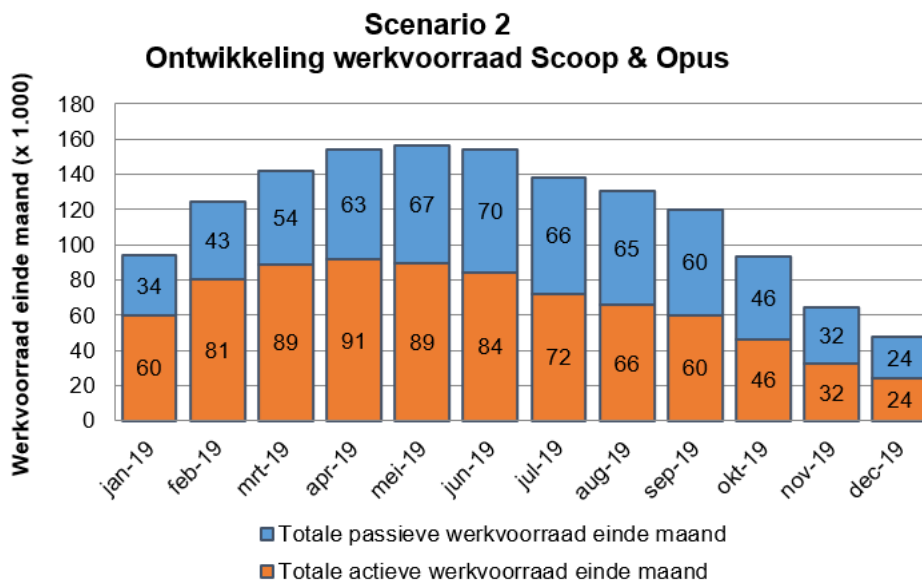
- Scenario 1: "Kraan SCOOP dicht per 1 maart, gefaseerd overhevelen capaciteit van SCOOP naar OPUS"
- Scenario 2: "75+ en CDE in OPUS per 1 maart en tot 1 juni alle ABET in SCOOP"

Beide scenario's kunnen in potentie leiden tot een voldoende beheersbare werkvoorraad en het wederom behalen van de wettelijke termijnen van 28 dagen in het najaar/eind 2019 (zie figuren 1 en 2). Met andere woorden: 'in het najaar 2019 op orde zijn'. Gekozen is voor scenario 2. Daarmee heeft het CBR het in de eerste tussenrapportage door ons gegeven advies overgenomen om niet al per 1 maart de kraan naar SCOOP dicht te draaien en alle GV'n in OPUS te laten instromen, maar te kiezen voor een meer voorzichtige aanpak, waarbij risico's beter kunnen worden beheerst. Belangrijkste argument daarvoor is dat OPUS zich nog niet heeft bewezen voor wat betreft performance en stabiliteit. Wij ondersteunen deze keuze van harte.



Figuur 1 Ontwikkeling werkvoorraad scenario 1 (Bron: 'Beslisnotitie', 19 februari 2019)

⁸ Zie beslisnotitie aanpak opschaling OPUS d.d. 19 februari 2019)



Figuur 2 Ontwikkeling werkvoorraad scenario 2 (Bron: 'Beslisnotitie', 19 februari 2019)

4.3.2 Argumenten oplossingsscenario

De volgende argumenten pleiten voor de keuze voor dit scenario:

- OPUS heeft in potentie een grotere verwerkingscapaciteit dan SCOOP. Op termijn moet het CBR derhalve in staat zijn met minder menskracht eenzelfde hoeveelheid besluiten te nemen
- OPUS heeft het voordeel dat meer verwijzingen en besluiten automatisch kunnen worden genomen. Dat levert niet alleen een hogere verwerkingscapaciteit op maar kan ook leiden tot een meer constante kwaliteit van de genomen besluiten
- Verder ondersteunt OPUS in grotere mate het digitaal afdoen van de gehele aanvraag. Inmiddels zijn afspraken met het Zorgdomein gemaakt waardoor verwijzingen naar artsen en verslagen van keuringen door artsen via deze omgeving digitaal kunnen worden gecommuniceerd hetgeen de snelheid van afhandelen bevordert
- Een meer beheerste overgang naar OPUS; met name vanwege de onzekerheden die er bestaan rondom de performance en stabiliteit van OPUS is dit scenario minder risicovol en kan na bewezen performance en stabiliteit het volume naar OPUS verder worden opgevoerd

4.3.3 Eisen te stellen aan oplossingsscenario

In onze eerste tussenrapportage adviseerden wij concreet eisen te formuleren aan het te kiezen oplossingsscenario. Naast 'het inhalen van de achterstand teneinde eind 2019 weer op orde te zijn' dient het scenario te voldoen aan:

- Veilig (beheersbaar), stabiel en voorspelbaar (om onzekerheden te beperken)
- Toekomst vast

De Taskforce heeft bij haar keuze voor scenario 2 daarbij afwegingen gemaakt in relatie tot genoemde eisen. Met name het voldoen aan de eis rondom stabiliteit, in het bijzonder de

stabiliteit en performance van OPUS, speelde een belangrijke rol in de keuze voor scenario 2. Wij achten dit een verstandige keuze.

4.3.4 Randvoorwaarden

Van belang is dat voor de realisatie van het scenario een aantal randvoorwaarden wordt ingevuld. Het betreft:

- Klantgerichtheid
- AVG compliance
- IT systemen
- Capaciteit randapparatuur (printers, scanners, couverteer-apparatuur)

Klantgerichtheid

Teneinde de klant te allen tijde voldoende inzicht te geven in stand van zaken behandeling aanvraag dient in SCOOP dit inzicht via 'Mijn CBR' nog te worden verbeterd. Inmiddels is dit geheel verkend en onderzocht door het CBR en is besloten een aantal noodzakelijke maatregelen door te voeren om dit inzicht te verbeteren. Tevens is sprake van het moeten treffen van voorgestelde verbeteringen in verwijs- en besluitbrieven in OPUS. Aanpassingen in brieven zijn vanwege de complexe IT ingewikkeld en tijdrovend.

AVG compliance

Zoals blijkt uit de beslisnotitie bestaat het risico dat het in 2019 nog niet lukt om AVG-compliant te zijn (OPUS). Er zijn inmiddels t.a.v. OPUS 26 'Pia's'⁹ gedefinieerd met daarbij actiehouders en een planning die het mogelijk maken dat RG OPUS toch eind van dit jaar AVG-compliant is.

Overigens is ook SCOOP niet AVG-compliant, hetgeen ook mede aanleiding is geweest om met het Ministerie af te spreken SCOOP uiterlijk eind 2019 uit te faseren. Het niet voldoen aan de AVG kan, naast negatieve aandacht, leiden tot sancties opgelegd door de Autoriteit Persoonsgegevens. Vooral nog valt niet uit te sluiten dat, afhankelijk van de voortgang van de migratie van SCOOP naar OPUS maar ook door de productiedruk op OPUS, in het najaar besloten moet worden de AVG-deadline (31 december 2019) te verschuiven. Meer concreet moet dit blijken uit de analyse van de kritieke afhankelijkheden tussen productie, reorganisatie en IT-ontwikkeling.

IT-systemen

In de Beslisnotitie worden de onzekerheden die bestaan rondom de performance van OPUS uitgebreid toegelicht. Deze waren met name ingegeven door een review die IBM in november en december 2018 heeft uitgevoerd. Om die reden heeft men op 14 maart 'load en stresstesten' laten uitvoeren (zie 4.8). De uitkomsten van deze testen waren voor wat betreft responsetijden zorgelijk. Inmiddels zijn aanpassingen doorgevoerd die een aanmerkelijke verbetering van de performance laten zien.

⁹ PIA: Privacy Impact Assessments

De keuze voor scenario 2 biedt naar onze mening de beste kansen de ontstane problemen op te lossen. Het voldoet aan de daaraan te stellen eisen en randvoorwaarden. Wij ondersteunen de door het management gemaakte keuze voor dit scenario.

4.4 Capaciteitsmodel

4.4.1 Algemeen

Aan de basis van het gekozen voorkeursscenario ligt een capaciteitsmodel (zie bijlage 3) ten grondslag. Het capaciteitsmodel geeft invulling aan de eis dat het scenario in hoge mate voorspelbaar moet zijn en gebaseerd is op een bewezen productiesnelheid waarbij voorzichtige inschattingen gehanteerd worden. Het model wordt onderstaand uitgebreid toegelicht. Wij merken op dat de onderstaande uitgangspunten, aannames en inschattingen zijn gebaseerd op de inzichten die bestonden ten tijde van het definitief vaststellen van de Beslisnotitie op 19 februari 2019.

Het model geeft het noodzakelijke inzicht in verwachte volumes instroom en beschikbare uren (capaciteit) en geeft bij aannames omtrent productiesnelheid en mate van geautomatiseerd verwijzen of besluiten als resultaat de verwachte ontwikkeling van de werkvoorraden weer. Daarbij is uiteraard sprake van twee verschillende processen/systemen SCOOP en OPUS die, in ieder geval nog een aantal maanden, naast elkaar operationeel zullen zijn.

RG werkt met het begrip actieve werkvoorraad. 'Actief' omdat het hier gaat om een werkvoorraad waarbij RG 'aan zet' is en actie moet ondernemen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een aanvrager een GV heeft ingestuurd of als RG de keuringsverslagen van artsen heeft ontvangen en een beoordeling en een besluit moet nemen (de wettelijke termijn is maximaal 28 dagen). Uit het capaciteitsmodel behorende bij de Beslisnotitie blijkt dat het haalbaar moet zijn om in het vierde kwartaal 2019 die wettelijke termijnen weer te kunnen halen. Dat blijkt uit gelijk blijven of dalen van de actieve werkvoorraad.

Tevens wordt gestuurd op een actieve werkvoorraad die beneden het maximum van zes weken ligt; dit ter voorkoming van het verlopen van rijbewijzen bij tijdig indienen van de aanvraag. Op het moment dat de aanvrager 'aan zet' is (bijvoorbeeld voor het maken van een keuringsafspraken na een verwijzing) of de arts (op het moment van het uitvoeren van een medische keuring) spreekt RG over een 'passieve' voorraad. De ervaring leert dat artsen gemiddeld zo'n 33 dagen nodig hebben voor het uitvoeren en 'terug rapporteren' van een keuring. Bij een maximale actieve werkvoorraad van zes weken leidt dit, bij elkaar opgeteld tot een maximale doorlooptijd van circa vier maanden (tweemaal¹⁰ zes weken voor behandelen actieve werkvoorraad plus circa een maand 'keuringstijd' door een arts). Deze termijn van vier maanden is ook precies de termijn die wordt genoemd in de externe communicatie (tijdig indienen aanvraag uiterlijk vier maanden voor datum rijbewijs

¹⁰ Tweemaal omdat immers zowel bij ontvangst van een GV als bij ontvangst van een KV sprake is van een actieve voorraad

verlopen). Formeel is RG weliswaar gehouden om telkens binnen uiterlijk vier weken te reageren (de wettelijke termijn), de aanvrager rekent er echter op dat bij tijdig indienen van de GV (uiterlijk vier maanden voor het verlopen van het rijbewijs) het rijbewijs ook tijdig kan worden verlengd. Daarom wordt ook hierop gestuurd. Met andere woorden: als aanvragers tijdig indienen, de actieve werkvoorraad niet hoger is dan gemiddeld zes weken en de artsen er niet langer over doen dan 33 dagen dan wordt de doorlooptijd van maximaal vier maanden niet overschreden.

Uit het capaciteitsmodel is af te leiden dat bij het gekozen scenario 2 vanaf de maand oktober een 'normale' situatie zou kunnen worden bereikt (kunnen behalen van wettelijke termijnen en voorkomen dat rijbewijzen verlopen). Uiteraard alleen indien de verwachtingen rondom 'instroom', capaciteitsontwikkeling en productie(-snelheid) uitkomen.

4.4.2 Capaciteit

De beschikbare capaciteit is gebaseerd op de formatie en de geplande afbouw en opbouw van capaciteit in SCOOP en OPUS. De capaciteit is gespecificeerd naar medewerker en gebaseerd op de meest actuele inzichten omtrent instroom en uitstroom van medewerkers. Bij het opbouwen van capaciteit in de zogenaamde OPUS-behandelteams wordt rekening gehouden met een opleidings- en inleertraject. Het capaciteitsmodel wordt frequent aangepast en geüpdatet naar de nieuwste en laatste inzichten ook voor wat betreft de ontwikkeling van capaciteit.

De beschikbaarheid van medewerkers wordt als volgt berekend. Op basis van aantallen FTE per maand, het aantal beschikbare uren per dag per FTE (7,5) wordt een aantal productieve uren berekend (beschikbaar voor het beoordelen en afhandelen van medische dossiers). Daarbij wordt rekening gehouden met verlof, feestdagen, opleiding en dergelijke. Gemiddeld wordt met een percentage beschikbaar gerekend voor OPUS 60% en voor SCOOP 55%. De hogere beschikbaarheid in OPUS (5%) is het gevolg van het feit dat voor OPUS-werkzaamheden, zoals het afhandelen van 'calls', door de Medische Backoffice (MBO) in Assen worden afgedaan en omdat voorzichtigheidshalve gerekend wordt met een minder directe beschikbaarheid van capaciteit in SCOOP als gevolg van de reorganisatie. Tegelijkertijd met het stopzetten van de instroom van nieuwe aanvragen in SCOOP (volgens scenario 2 per 1 juni) wordt ook capaciteit 'overgeheveld' van SCOOP naar OPUS.

Verder wordt rekening gehouden met de inzet van externe artsen (SCOOP) en gepland overwerk om de capaciteit tijdelijk uit te kunnen breiden. De externe artsen kunnen slechts worden ingezet ter behandeling van eenvoudige SCOOP-dossiers. Tegelijkertijd dient extra capaciteit medisch assistenten te worden ingezet omdat de externe artsen op papier de dossierbehandeling realiseren (geen systeem-kennis). Het CBR treft inmiddels maatregelen om deze groep externe artsen verder op te leiden in het afdoen van meerdere typen dossiers, naast de 'eenvoudige' (zowel in SCOOP als in OPUS).

RG onderkent het risico dat personeel als gevolg van de reorganisatie externe loopbaanmogelijkheden benut en zelf besluit de organisatie (eerder) te verlaten. Om die reden houdt het capaciteitsmodel rekening met een verloop van personeel SCOOP. Daarom is 5 % minder SCOOP-capaciteit ingerekend dan maximaal beschikbaar.

De capaciteit in FTE in OPUS bouwt op tot 62,1 FTE per 1 oktober geclusterd in zeven behandelteams. Een dergelijke capaciteit moet voldoende zijn om een normale productie te kunnen leveren binnen de daarvoor geldende termijnen (circa 30000 besluiten per maand).

Op basis van de beschikbare capaciteit wordt een aantal productieve uren berekend dat beschikbaar is voor de productie.

4.4.3 Instroom Gezondheidsverklaringen

De basis voor de berekeningen voor de productie is de verwachte instroom van gezondheidsverklaringen (GV'n). Die is vastgesteld op basis van de begroting 2019 ('begroting instroom gezondheidsverklaringen'). Deze is gebaseerd op basis van ervaringen uit het verleden aangevuld met actuele informatie uit het RDW-bestand. Deze begrote instroom is vervolgens gecorrigeerd voor het zogenaamde 'naar voren haal – effect'. De ontstane problematiek rondom het tijdig verwerken, de aandacht in de media daarvoor en de oproep van het CBR richting aanvragers om toch vooral tijdig de GV in te sturen hebben geleid tot een hogere instroom dan verwacht. De verhoogde instroom is meegenomen in het capaciteitsmodel. De verwachting was dat het totaalaantal GV'n dit jaar in absolute zin niet zou stijgen maar dat slechts sprake zou zijn van het eerder insturen daarvan. Mocht het zo zijn dat aanvragers voortaan structureel zes maanden van tevoren hun GV gaan insturen dan zou dat leiden tot een eenmalig hoger volume van GV'n in 2019 (twee maanden meer volume, circa 60.000 GV'n extra). De meest recente inzichten hieromtrent geven aan dat dit toch het geval zal zijn (zie H.5). Hiermee was in het aan de beslisnotitie gekoppelde capaciteitsmodel geen rekening gehouden.

De verdeling van de ingekomen GV'n over SCOOP en OPUS leidt tot een stop van de instroom in SCOOP per 1 juni van GV'n. De verdeling tot die tijd is op basis van het gekozen scenario dat alle GV'n van de doelgroepen 75+ en CDE instromen in OPUS en alle ABET in SCOOP (tot 1 juni).

Op basis van de verwachte instroom wordt een inschatting gemaakt van het aantal verwachte verwijzingen. Op basis van historische gegevens is dit percentage op 1,57 per GV vastgesteld.

4.4.4 Productie

OPUS

Voor wat betreft de verwerking in OPUS wordt gerekend met een percentage automatische verwijzingen (AV'n) van 70 %. De ontwikkelingen zullen de komende maanden scherp gevolgd worden en waar nodig worden de verwachtingen bijgesteld.

Het percentage automatisch te nemen besluiten in OPUS wordt in een genormaliseerde situatie ingeschat op 35% (5% hoger dan de businesscase). Dit percentage lag de afgelopen maanden hoger. De oorzaak daarvoor is dat de instroom in OPUS momenteel nog hoger is dan de beschikbare capaciteit. Dit terwijl de automatisch te nemen besluiten door het systeem wel genomen worden (dat is immers onafhankelijk van de capaciteit in FTE).

In de periode januari tot half februari 2019 lag het aantal genomen besluiten waarbij een CBR-arts de informatie moest beoordelen ('handmatige' besluiten) op circa 3 stuks per uur per persoon. De medewerkers zijn nog aan het wennen aan en aan het 'inleren' op het nieuwe systeem. De verwachting is dat de productiesnelheid nog zal toenemen van 2,75 besluiten naar 3,5 en naar 4,25 besluiten per uur per persoon. In het aan de beslisnotitie ten grondslag liggende capaciteitsmodel is een voorzichtige groei opgenomen naar uiteindelijk 4,25 vanaf juli 2019. Ook hier geldt weer dat op basis van voortschrijdend inzicht waar nodig betere inschattingen zullen worden gemaakt.

De verwachting is niet dat de ambitie uit de businesscase (5 besluiten p/p p/u) zal worden gehaald, omdat bij een hoger percentage automatische besluiten de handmatig te nemen besluiten complexere dossiers zullen betreffen die meer tijd vragen.

SCOOP

De productiesnelheid in SCOOP is 3,75 besluiten per uur per persoon (inclusief AP) en is al jaren stabiel. Ondanks het feit dat de voorraad in SCOOP gaat 'opdrogen' en dus sprake zal zijn van minder eenvoudige dossiers waarbij geen gebruik kan worden gemaakt van het AP wordt die 3,75 gehandhaafd. De verwachting is dat bij het opdrogen van de voorraad dossiers de werkzaamheden vooral gericht zullen zijn op de eindbesluit-activiteiten en de productiesnelheid derhalve zal worden gehaald.

Het aantal te nemen besluiten voor een maand wordt afgeleid uit het gemiddelde van het aantal ontvangen GV'n voorgaande maand en huidige maand. Zo wordt rekening gehouden met die vier-weken termijn. Verder wordt rekening gehouden met de doorlooptijd bij artsen (33 dagen minus 30,25 dagen per maand) alvorens een keuringsverslag ter beoordeling weer bij RG binnenkomt. Hierdoor verschuift een deel van de werkvoorraad (beoordeling keuringsverslagen en besluitvorming) als 'onderhanden werk' naar de volgende maand.

Op basis van verwachte instroom GV'n en beschikbare capaciteit voor SCOOP respectievelijk OPUS worden gegeven de productiesnelheden berekeningen gemaakt

omtrent de productie. Minder productie dan instroom betekent uiteraard oplopende werkvoorraden.

4.4.5 Uitkomsten

De uitkomsten worden gevisualiseerd in grafieken waarbij een verwachte actieve werkvoorraad wordt berekend. Rekening houdend met een maximale ouderdom van zes weken (aangegeven met een rode balk) wordt vervolgens weergegeven of er van een beheerste werkvoorraad sprake is. Daarbij zou sprake zijn van een werkvoorraad waarbij geen risico bestaat dat de geldigheid van het rijbewijs in het gedrang komt rekening houdend met tijdig insturen door aanvrager. Die situatie kan zich volgens het voorliggende capaciteitsmodel eerst vanaf oktober 2019 voordoen. Overigens biedt dit geen garantie voor het behalen van de wettelijke doorlooptijden van vier weken voor de actieve voorraad. En dat zou vooral ook mede de doelstelling moeten zijn. Immers, naast het voorkomen dat rijbewijzen verlopen dienen ook de wettelijke doorlooptijden te worden behaald uiterlijk in vierde kwartaal 2019 (zie beoogde situatie in Beslisnotitie). Wij stellen derhalve vast dat in de verwachtingen weergegeven in het huidige capaciteitsmodel deze gewenste situatie nog niet wordt behaald.

4.4.6 Onzekerheden

Het scenario en het achterliggend capaciteitsmodel is omgeven met onzekerheden. Meer in het bijzonder gaat het om de volgende parameters:

- Beschikbare capaciteit in FTE (SCOOP en OPUS)
- Productiviteit
- Beschikbare externe capaciteit
- Instroom gezondheidsverklaringen
- Percentages geautomatiseerd verwijzen en besluiten

In het gepresenteerde capaciteitsmodel dat als uitgangspunt is genomen voor de Beslisnotitie zijn waarden gekozen voor deze parameters die worden geduid als 'base case' – scenario. Deze inschattingen zijn relatief voorzichtig, hetgeen wij verstandig achten gezien de bestaande onzekerheden. Er zijn ook berekeningen mogelijk op basis van 'best- case' en 'worst – case' benaderingen. Deze doorrekeningen kunnen desgewenst zichtbaar worden gemaakt indien de actuele ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

4.4.7 Stuurinformatie

Het capaciteitsmodel is een uitstekende basis voor sturing en beheersing van de werkstromen en voorraden voor het lopend jaar en daarmee een goed managementinstrument om 'in control' te komen. Naar onze mening is ook een voldoende conservatieve inschatting gedaan. Wij adviseren om zeer frequent (wekelijks) de daadwerkelijke productie en de daarmee samenhangende parameters te blijven meten en te vergelijken met de waarden in het capaciteitsmodel teneinde vast te stellen of RG daadwerkelijk op koers komt en blijft in het wegwerken van de achterstanden. Waar nodig kan worden bijgestuurd c.q. moeten waarden worden bijgesteld om over een zo realistisch mogelijke prognose te kunnen beschikken, die een grotere mate van voorspelbaarheid

heeft. Wij adviseren om daarbij ook nadrukkelijk de trends zichtbaar te maken en waar nodig de verwachtingen die worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd in het capaciteitsmodel gemotiveerd en gedocumenteerd bij te stellen.

Op dit moment wordt wekelijks een dashboard medisch samengesteld met daarin de actuele cijfers omtrent aantallen mails, calls, klachten, instroom GV'n, productie, werkvoorraden etc. Ook worden er maandelijks rapportages met vergelijkbare gegevens opgesteld voorzien van een toelichting (zie H.5). Vanzelfsprekend is deze informatie uitermate relevant om te kunnen beoordelen in hoeverre verwachtingen en prognoses uitkomen en te bepalen waar moet worden bijgestuurd. Daarbij is het naar onze mening wel van het grootste belang dat de belangrijkste cijfers en kengetallen volledig worden opgenomen in dergelijke overzichten, dat daarbij telkens de (één op één) vergelijking tussen prognose (capaciteitsmodel) en realiteit wordt gemaakt inclusief een analyse van afwijkingen, en dat daarbij waar mogelijk ook zoveel mogelijk trends zichtbaar worden gemaakt.

Voor een aantal relevante kengetallen missen wij soms nog de consistentie. Het betreft o.m. de volgende kengetallen:

- Instroom GV'n: in de week en maandoverzichten zijn telkens de begrote aantallen opgenomen terwijl in het capaciteitsmodel juist de prognose aantallen (na aanpassing 'naar voren haal' – effect) van belang zijn
- Productiesnelheid SCOOP en OPUS (niet opgenomen in week en maandrapporten)
- Percentage verwijzingen handmatig/ automatisch (verhouding)
- Percentage besluiten handmatig/ automatisch (verhouding)
- Aantal beschikbare uren (werkelijk beschikbare capaciteit)
- Aantal binnen wettelijke termijn afgedaan (28 dagen)
- Papier versus digitaal (verhouding)
- Gebruik burgerportaal (%)
- Gebruik artsenportaal (%)
- Aantal besluiten binnen/ buiten 4 -maanden termijn

Wij adviseren prognoses (capaciteitsmodel) en werkelijke uitkomsten (week en maandrapportages) zoveel mogelijk uniform en consistent te maken voor wat betreft bovengenoemde cijfers en kengetallen.

Daar waar nieuwe inzichten het noodzakelijk maken om het capaciteitsmodel aan te passen c.q. bij te stellen is het aan te bevelen dit, na goedkeuring door de TFRG, ook goed gedocumenteerd te verwerken in het capaciteitsmodel (nieuwe versie, met aanpassing gedocumenteerd onder verwijzing naar akkoord door TFRG). Zo beschikt RG telkens over het meest recente capaciteitsmodel bijgesteld naar de laatste inzichten.

Op operationeel niveau (teams) is er nog onvoldoende sprake van stuurinformatie. Wij adviseren dashboards op teamniveau te ontwikkelen met daarin opgenomen relevante taakstellende targets en realisatiecijfers omtrent productievolume, productiesnelheid, productiviteit e.a.

4.5 Sturen op productie

4.5.1 Masterplan

Er lopen inmiddels vele activiteiten en op onderdelen zijn of worden deelplannen opgesteld, maar het overzicht, de samenhang en het inzicht in de afhankelijkheden ontbraken tot voor kort nog.

Het is van het allergrootste belang dat de inspanningen maximaal gericht worden op het wegwerken van de achterstanden in de afhandeling van dossiers. Om die reden hebben wij geadviseerd om een duidelijke splitsing en prioriteitstelling aan te brengen tussen activiteiten die gericht zijn op 'productie' naast activiteiten die gericht zijn op 'vernieuwing'. Daarbij geldt het motto 'Productie gaat voor vernieuwing' en worden dientengevolge alle activiteiten die niet direct bijdragen aan het behalen van de productiedoelstelling beoordeeld op de vraag of ze niet later in de tijd kunnen worden uitgevoerd. Tevens kan dit motto worden gebruikt om zo veel als mogelijk de (resultaat-) sturing te vereenvoudigen.

Hiertoe is inmiddels een overall plan (Masterplan) opgesteld. Daarbij hebben de verschillende voor de respectievelijke onderdelen verantwoordelijke managers (waaronder productie, vernieuwing, IT, communicatie, HR, programma RGahS) vanuit de prioriteitstelling 'productie boven vernieuwing' de mijlpalen en activiteiten bepaald die het lopend jaar nodig zijn om de doelstelling te kunnen behalen.

Het betreft de volgende onderwerpen:

Medisch

Daarin onder meer opgenomen de nog te realiseren functionaliteit en te implementeren processen DPR, Mededelingen en Bezwaar en Beroep. Tevens de nog te ontwikkelen managementinformatie.

Productie

Daarin onder meer opgenomen de start van de verschillende Behandelteams OPUS, de inzet van externe artsen en de implementatie van verbeterde verwijs- en besluitbrieven. Op het moment van schrijven van deze rapportage diende het masterplan nog aangevuld te worden met een aantal relevante mijlpalen en activiteiten vanuit het productieplan.

DIV en 'Printing on demand'

Het betreft maatregelen rondom de scanstraat m.b.t. organisatie & management, inrichting werkplekken, huisvesting en de sortering van post. Een besluit om printwerk en postverzending uit te besteden is in de maak.

IT-beheer en performance/stabiliteit OPUS

Betreft maatregelen rondom het inrichten van IT-beheer en maatregelen rondom het stabiliseren en het verbeteren van de performance van OPUS.

In het masterplan zijn start- en einddata voor de verschillende activiteiten opgenomen en tevens randvoorwaarden, afhankelijkheden, statusinformatie en eigenaren. Verwijzingen zijn gemaakt naar achterliggende deelplannen. Onder leiding van een eindverantwoordelijk manager wordt wekelijks met de verschillende eigenaren in een overleg voortgang en stand van zaken besproken.

Samenvattend concluderen wij dat het masterplan een goede aanzet is om overall te kunnen sturen en beheersen. De maatregelen die in het productieplan zijn vastgesteld dienen voor zover nog niet gedaan nog te worden opgenomen in het masterplan. Tevens verdient het aanbeveling de kritieke paden scherp te duiden.

4.5.2 Productieplan

Productieplan

Er is inmiddels een concept productieplan opgesteld (versie 2.0 21 mei jl.). Dit plan is er heel concreet op gericht de huidige werkvoorraad van circa 130.000 dossiers op dit moment (per eind april) eind 2019 terug te brengen naar een meer 'behapbare' werkvoorraad van circa 60.000 dossiers. Dat is ongeveer het aantal dossiers dat tweemaandelijks instroomt bij RG. Daarnaast moet dit plan leiden tot het wederom kunnen behalen van de wettelijke termijnen (vier weken) en dient de voorraad dossiers in SCOOP te zijn afgewikkeld zodat dit systeem kan worden stopgezet.

Op kortere termijn is het productieplan gericht op het voorkomen dat mensen die tijdig hun aanvraag hebben ingediend geconfronteerd worden met een verlopen rijbewijs. Inmiddels wordt duidelijk dat rekening gehouden moet worden met de extra instroom van circa 60.000 GV'n (twee maanden extra werk) als gevolg van het structureel eerder insturen van GV'n door aanvragers.

Om deze doelstellingen te kunnen bereiken worden de volgende acties voorzien:

- Vanaf 1 juni geen aanvragen ABET meer in SCOOP invoeren, maar in OPUS
- Vanaf 1 juli de kraan naar SCOOP geheel dichtdraaien
- Met voorrang afhandelen van rijbewijzen die dreigen te verlopen (mits tijdig ingediend), examens en tussentijdse meldingen
- Het treffen van een aantal productie verhogende maatregelen (zie hieronder)

Productie verhogende maatregelen

Om meer productie te kunnen draaien is een drietal typen maatregelen geschikt:

- Uitbreiden van behandelcapaciteit (met name artsen)
- Verhogen van de output van het geautomatiseerde systeem OPUS (meer geautomatiseerd afdoen)
- Verhogen van de output van de bestaande personele capaciteit (hogere productiviteit)

RG heeft een overzicht met mogelijke productie verhogende maatregelen opgesteld. Deze worden nog nader onderzocht op mogelijkheden en potentie. Op basis daarvan wordt een afgewogen keuze gemaakt. Bij RG bestaat de verwachting dat bij ongewijzigde omstandigheden en bij realisatie van het verwachte effect van de nog te implementeren

productie verhogende maatregelen, RG in staat moet worden geacht de voorraad einde jaar tot circa 60.000 dossiers te reduceren.

De komende weken wordt het productieplan nader ingevuld en aangescherpt. De maatregelen worden ingerekend in het capaciteitsmodel zodat ook aantoonbaar blijkt dat deze voorraadreductie einde jaar haalbaar is. Tevens wordt het productieplan taakstellend gemaakt en door vertaald naar productiedoelstellingen per week, per team en op individueel medewerker niveau.

Sturing en monitoring zal plaatsvinden op realisatie van deze doelstellingen. Inmiddels heeft de aangestelde productiemanager een productiemanagementteam samengesteld dat uitvoering gaat geven aan deze sturing.

Tegelijkertijd wordt volop gewerkt aan het beschikbaar maken van daarvoor benodigde operationele managementinformatie omtrent de productie zoals:

- Inzicht in productie in termen van aantallen uitgevoerde taken, verwijzingen, en besluiten
- Inzicht in urenbesteding medisch assistenten en artsen (direct/ indirect)

Met het productieplan beschikt RG over een duidelijk gekwantificeerde productiedoelstelling die de komende weken en maanden moet worden behaald. De volgende punten vragen nog om nadere uitwerking:

- Werk productie verhogende maatregelen concreet uit (onderbouwen en kwantificeren), neem ze vervolgens op in het productieplan (zowel cijfermatig als inhoudelijk onder gelijktijdige opname Masterplan)
- Reken de maatregelen door in het capaciteitsmodel zodat het effect van de maatregelen ook aantoonbaar en zichtbaar is
- Vertaal het productieplan kwantitatief door in taakstellende productie per week per team en uiteindelijk ook per medewerker
- Draag zorg voor voldoende operationele stuurinformatie om de productie ook daadwerkelijk te kunnen volgen en bij te kunnen sturen (aantallen verwijzingen, uitgevoerde taken, genomen besluiten alsmede directe/ indirecte urenbesteding medewerkers)

Als onderzoekers zijn wij van mening dat het productieplan met de aanvullende maatregelen een haalbaar plan is. Gegeven de kwetsbaarheid is het voor de realisatie belangrijk dat er door de productiemanager wekelijks actief wordt gestuurd en scherp gemonitord.

4.5.3 Deelplannen IT 'Stabiliteit en performance' en IT 'Beheer'

Voor wat betreft het onderdeel stabiliseren en op orde brengen van de IT-infrastructuur OPUS zijn de diverse eerdere aanbevelingen van IBM, You-Get en M&I geïnventariseerd en gewogen en zijn in een drietal releases (24/3, 12/5 en 30/6) oplossingen ter verbetering van stabiliteit en performance gepland c.q. inmiddels uitgevoerd.

De uitkomsten omtrent de verbetering van de performance na 'uitrol' van de eerste, en tweede release per 24 maart respectievelijk 12 mei zijn positief. Wij adviseren de verwachte en daadwerkelijk gerealiseerde performanceverbeteringen ook voldoende te kwantificeren (meetbaar maken) en ook op te nemen in de overall planning (doelstelling) zodat kan worden vastgesteld dat ook wordt bereikt wat is beoogd.

Voor wat betreft de inrichting van IT-beheer is de ambitie om eind 2019 het functioneel en technisch beheer adequaat te hebben ingericht. Daarbij zal ook een deel van het beheer worden belegd bij een externe partij. Inmiddels is een helder Plan van Aanpak IT-beheer (PID) opgesteld dat voorziet in het inrichten van het noodzakelijke IT-beheer uiterlijk eind 2019.

4.6 Sturing op verloopdatum Rijbewijzen

Hoewel de behandelingsvolgorde normaliter de 'first in first out' systematiek (FIFO) volgt heeft RG besloten om aan een specifieke categorie dossiers voorrang te geven. Aanvragen die op tijd zijn binnen gekomen en waarvan de verloopdatum van het rijbewijs aanstaande is krijgen voorrang. Er gold overigens al een spoedprocedure voor beroepschauffeurs. Deze maatregel voorkomt dat velen gedupeerd dreigen te geraken doordat het rijbewijs niet op tijd verlengd kan worden. Tegelijkertijd kan deze maatregel ook voorkomen dat als gevolg daarvan wederom sprake zal zijn van een enorme toename van telefoontjes en e-mails naar Klantenservice. Tijdig ingediend betekent die aanvragen die direct bij of kort na ontvangst van de RDW-brief zijn ingediend.

Daarnaast bestaat nog een aanzienlijke voorraad dossiers waarvoor geldt dat deze op korte termijn verlopen maar die 'te laat zijn ingediend'. Overwogen wordt om ook deze categorie een hogere prioriteit te geven. Hiervan is een aantal dossiers op 25 maart geïdentificeerd en eenmalig meegenomen (tenminste 30 dagen voor verlopen rijbewijs ingediend). Deze dossiers worden derhalve ook met hoge prioriteit behandeld.

Op 25 maart is gestart met het op deze wijze selecteren en behandelen van deze categorie dossiers. Het selecteren op verloopdatum moet in eerste instantie nog 'met de hand plaatsvinden' omdat nog geen functionaliteit binnen het geautomatiseerd systeem beschikbaar is. Deze functionaliteit is op korte termijn te realiseren in OPUS. De verloopdatum diende nog toegevoegd te worden aan de operationele systemen (extra dataveld).

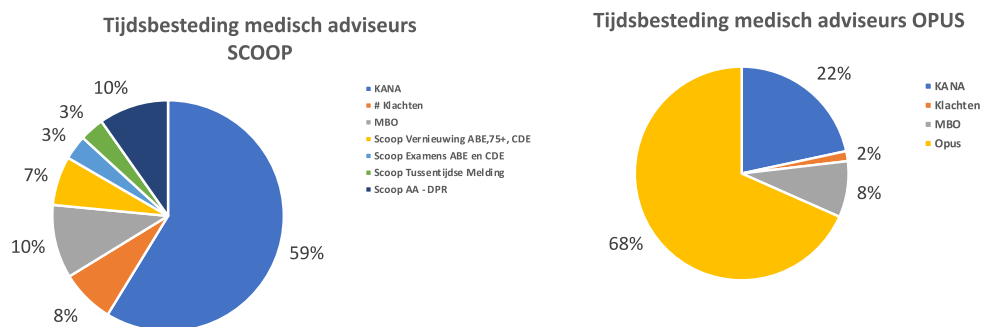
Bij het wegwerken van dergelijke dossiers wordt ook gekozen om door de behandelteams bepaalde werkzaamheden niet te laten uitvoeren om zo maximale behandelcapaciteit voor het daadwerkelijk 'vernieuwen' vrij te maken. Wij zijn van mening dat deze actie bijdraagt aan het verbeteren van de klanttevredenheid en een nieuwe hausse aan telefonische contacten met de Klantenservice kan voorkomen.

Het valt ons wel op dat de periode om te komen tot het implementeren van deze oplossing vrij lang heeft geduurd. Juist nu, in crisistijd, dient de 'time-to-market' zo kort mogelijk te zijn. Wij adviseren u scherp te blijven op dit aspect.

Overwogen kan worden om deze prioritering structureel onderdeel te laten blijven van het sturingsmechanisme en waar mogelijk de sturing te dynamiseren. Maatschappelijke ontwikkelingen en individualisering vragen om flexibiliteit in de sturing waarbij het 'first in-first-out' principe niet altijd meer toepasselijk zal zijn. Daarbij dienen de mogelijke consequenties voor andere typen dossiers (die komen nu mogelijk later pas aan bod) wel goed te worden afgewogen. Het is nu zaak dat voorkomen wordt dat door het prioriteit geven aan een specifieke categorie klanten bij andere categorieën klanten nieuwe problemen ontstaan ('waterbedeffect'). Temeer ook omdat het goed 'inregelen' van een specifieke aanpak per categorie veel tijd en capaciteit vraagt van de organisatie. En die tijd en energie zijn nu beperkt. Voorzichtigheid is derhalve geboden. Op het moment dat het CBR in 'rustiger vaarwater' is gekomen kan opnieuw structureel aandacht worden gegeven aan deze sturingsystematiek en kunnen desgewenst weloverwogen verschillende varianten worden bekeken.

Tijdens de analyses en afwegingen die zijn gemaakt ter onderbouwing van deze beslissing bleek uit overzichten die inzicht geven in de tijdsbesteding van de medisch adviseurs dat een bijzonder groot deel van de direct te besteden tijd wordt ingezet om KANA-dossiers te behandelen (zie figuur 3). Dit betreffen acties die via Klantenservice naar aanleiding van een telefonisch contact met en aanvrager worden ingezet en belegd bij de behandelteams die daar actie op moeten uitvoeren. Het betrof in het geval van SCOOP in een bepaalde periode bijna 59% van de directe tijd. Wij begrepen dat dergelijke acties, die het 'gewone' werk doorkruisen en feitelijk als escalatieprocedure moeten worden gezien, tot een minder efficiënte uitvoering leiden (er is meer uitzoekwerk nodig voor de beoordeling van het desbetreffende dossier). Er worden percentages van 25 % minder efficiënt genoemd. Gerelateerd aan de 59 % inzet betekent dit een mindere productiviteit van mogelijk zo'n 15% ($25\% * 59\%$).

Tijdsbesteding medisch adviseur



PIE CHARTS

7

Figuur 3 Overzicht tijdsbesteding medisch adviseurs (Bron: Voorstel sturen op verloopdatum RBW, presentatie Taskforce 18 maart 2019)

Wij adviseren na te gaan waarom er sprake was/ is van een dergelijke hoge instroom KANA en zo mogelijk deze instroom te minimaliseren. KANA zou slechts in incidentele gevallen moeten leiden tot een inbreuk op de reguliere werkzaamheden van de medisch beoordelaars. De mogelijkheid bestaat dat sprake was van een incidentele hoge instroom van KANA-aansturingen als gevolg van misverstanden tussen RG en KS omtrent de te communiceren termijn met aanvragers.

Voorts geven wij in overweging na te gaan in hoeverre taakspecialisatie (tijdelijk) tot verhoging van de productiviteit kan leiden. Daarbij kan worden overwogen om bepaalde werkzaamheden (b.v. klachten, MBO en KANA) door een 'dedicated' team of door een specifiek aangewezen functionarissen te laten uitvoeren.

Op beide aspecten worden inmiddels acties ondernomen en stappen gezet.

4.7 Campagne bevorderen digitaal aanvragen

RG is een campagne gestart om te bevorderen dat aanvragen voor verlenging zoveel mogelijk digitaal worden gedaan (gebruik maken van burgerportaal) en kunnen worden afgehandeld inclusief het gebruik maken verwijzen en indienen van keuringsverslagen via het artsenportaal (zorgdomein). Het betreft:

- Stimuleren indienen digitaal via mediacampagne en RDW-brief
- Speciale webpagina voor de doelgroep 75+ met instructiefilmpjes
- Bijeenkomsten voor artsen en specialisten om het indienen van keuringsverslagen via het Zorgdomein te stimuleren

Deze acties werpen vruchten af: er is sprake van toename van digitalisering bij het indienen van GV'n en indienen van KV'n. Wij onderschrijven deze getroffen maatregelen. Zoals ook in onze eerste tussenrapportage genoemd geven wij in overweging de doelgroep 75+ actiever te begeleiden bij het indienen van hun GV'n in de vorm van een vorm van 'hulp bij invullen GV'.

4.8 Stabiliseren en verbeteren performance OPUS

In onze eerste tussenrapportage wezen wij u op risico's en onzekerheden m.b.t. de stabiliteit en performance van OPUS. Deze risico's kwamen voort uit rapportages van IBM, You-Get en M&I waarin aandacht werd gevraagd voor issues de stabiliteit en performance van OPUS betreffende. Mede om die reden is daarom gekozen voor scenario 2 waarbij de instroom van GV'n naar OPUS wordt getemporiseerd en meer gelijkmatig wordt opgevoerd totdat voldoende zekerheid bestaat dat OPUS het gewenste volume ook zonder problemen aan kan. Hiertoe heeft RG een (eerste) stabiliteit- en performance test laten uitvoeren op 13 maart.

Er zijn twee typen tests uitgevoerd; een zogenaamde loadtest en een zogenaamde stresstest. De volgende onderdelen van de applicatie-infrastructuur zijn onderwerp van deze tests geweest:

- Het burgerportaal
- Het medewerkersportaal
- Verwerking door de applicatie van gescande documenten
- De Klantenservice (raadplegen)
- De applicatie (taken) zelve

Vooraf zijn acceptatiecriteria (doelstelling) geformuleerd (zie onderstaand)

De belangrijkste bevindingen zijn:

- Het burgerportaal kan 600 GV'n per uur verwerken; doelstelling behaald
- Het medewerkersportaal kan tenminste 200 gelijktijdige actieve medewerkers aan: doelstelling behaald maar niet met acceptabele responstijden (maximale capaciteit 250)
- De applicatie kan 200 gescande documenten per uur verwerken (50% GV en 50% medische rapportages; 200 keer input classificeren en 200 keer doorverwijzen of beoordelen): doelstelling behaald
- Klantenservice kan 1630 dossiers per uur bekijken: doelstelling behaald
- Responstijden: deze worden bij lange na niet behaald; deze dienen in 95% van de gevallen onder de 3 of 5 seconden en in 99,7% onder de 5 of 8 seconden te liggen afhankelijk van de specifieke pagina of transactie; zowel bij 1/3, 2/3 als volledige productieload wordt hier niet aan voldaan; in het rapport is een tabel opgenomen van de gemeten responstijden bij volle belasting; daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'input management', 'medisch proces' en 'klantbeeld'; in het slechtste geval werd een responstijd van 46,3 seconden gemeten

- De omgeving wordt zwaar belast; de systemen zitten bij een volledige productieload op 80 % CPU belasting waar 60% als gewenst geacht wordt; bij een normale productieload van 225 gelijktijdige gebruikers is al sprake van een zware belasting, waarbij vanaf 250 gebruikers een bottleneck ontstaat die tot olopende responstijden leidt; er is nauwelijks overcapaciteit om eventuele pieken op te vangen; daarmee kan dus niet snel worden opgeschaald in capaciteit qua gebruikers om pieken op te vangen c.q. achterstanden weg te werken
- De responstijden zijn voor vrijwel alle systemen te hoog wat samenhangt met de te hoge systeembelasting; er zijn echter ook pagina's/taken (6 stuks) die bij een lage systeembelasting hoge responstijden laten zien (dat kan liggen aan een inefficiënte code of een trage 'backend')

Door de externe adviseur die deze testen heeft uitgevoerd werd geadviseerd de volgende maatregelen te treffen:

- Uitbreiding CPU-capaciteit
- Uitzoeken en oplossen van trage responstijd bij lage load voor diverse systemen

Inmiddels zijn op 24 maart en 12 mei nieuwe releases van OPUS geïmplementeerd waarin de nodige verbeteringen met name op het gebied van de performance (responstijden) zijn doorgevoerd. OPUS bewijst voldoende stabiel te zijn. Het systeem was in de afgelopen periode van 11 april tot en met 23 mei slechts drie uur 'uit de lucht'. Dat betekent meer dan 99% van de tijd 'online'. Ter meerdere zekerheid staat extra processor-capaciteit beschikbaar mocht dat nodig zijn. Op het gebied van de responsetijden werden door gebruikers wel forse verbeteringen ervaren. Toch bleek dat niet expliciet uit een tweede gehouden load- en stresstest (na uitrol release 19). Daar kwamen nagenoeg dezelfde resultaten uit als tijdens de test van 13 maart. Vreemd omdat in release 19 juist belangrijke verbeteringen waren doorgevoerd in de gebruikers-interactie. Nader onderzoek wees uit dat dit in belangrijke mate ook aan de gehanteerde testscripts lag. Na aanpassing en beperkt testen voor een specifieke taak bleken wel aanzienlijke verbeteringen in de responstijden op te treden. Er is inmiddels een uitgebreidere test-set ontwikkeld die bij uitrol release 4.2 zal worden toegepast. Deze test is inmiddels uitgevoerd op 20 mei. De resultaten zijn nog niet beschikbaar.

OPUS toont zich inmiddels stabiel. De performance wordt als verbeterd ervaren; er zijn inmiddels flinke stappen gezet. Hier is echter nog wel ruimte voor verdere verbetering.

5 Stand van zaken per eind april

5.1 Resultaten tot en met eind april

Recent zijn de resultaten tot en met april 2019 beschikbaar gekomen met betrekking tot de resultaten RG/medisch en Klantenservice. Onderstaande 'factsheet' is ontleend aan de 'Tussenrapportage april 2019'.

Factsheet volumes en KPI's - medisch Rijgeschiktheid	jan-18	jan-19	feb-19	mrt-19	apr-19
Actieve werkvoorraad begin	15.864	59.093	66.491	74.942	79.581
Passieve werkvoorraad begin	15.080	18.704	35.598	39.888	49.176
Totale werkvoorraad begin	30.724	77.797	102.089	114.628	128.757
Instroom GV - 16x NEE	18.138	26.144	23.117	24.852	26.374
Instroom GV - medisch nader te beoordelen	32.498	59.592	51.671	51.927	39.601
Totaal gerealiseerde instroom GV	50.636	85.736	74.788	76.779	65.975
Genomen besluiten 16x NEE	18.138	26.144	23.117	24.852	26.374
Genomen besluiten nader te beoordelen	28.127	35.300	38.866	37.798	39.515
Totaal genomen besluiten	46.265	61.444	61.983	62.650	65.889
Actieve werkvoorraad eind	19.124	66.491	74.942	79.581	82.589
Passieve werkvoorraad eind	15.971	35.598	39.952	49.176	46.254
Totale werkvoorraad eind	35.095	102.089	114.894	128.757	128.843
Begrote instroom GV - 16x NEE	21.958	23.065	22.112	27.759	25.877
Begrote instroom GV - medisch nader te beoordelen	28.908	35.019	33.680	33.418	31.389
Totaal begrote instroom GV	50.866	58.085	55.773	61.178	57.267
Vershil gerealiseerde- vs begrote instroom medisch nader te beoordelen GV	3.590	24.573	18.011	18.509	8.212
Vershil gerealiseerde- vs begrote instroom GV (%)	12%	70%	54%	55%	28%
Vershil gerealiseerde medisch nader te beoordelen besluiten vs begrote instroom	-781	281	5.206	4.380	8.126
Vershil gerealiseerde medisch nader te beoordelen besluiten vs begrote instroom (%)	-3%	1%	15%	13%	28%
Afgehandelde zaken spoedprocedure					250
Genomen besluiten - dossiers niet binnen 4 maanden afgehandeld	1.843	3.875	3.752	4.661	4.692
Genomen besluiten % - dossiers niet binnen 4 maanden afgehandeld	4,0%	6,0%	6,1%	7,5%	7,1%
Gerealiseerde acties binnen < 28 dagen (wettelijke KPI)	89%	81%	87%	79%	73%
Reserveringstermijn rijtest (weken) - ambitie < 4 weken		2,9	2,2	1,5	2,6
Gemiddelde wachttijd klantenservice - medische vragen	3:37	15:49	08:11	04:59	04:58
Abandoned calls aantal - medische vragen	5.035	91.278	81.475	32.577	30.063
Abandoned calls % - medische vragen	14%	68%	59%	35%	34%
Gebruik burgerportaal		67%	68%	69%	74%
Gebruik artsenportaal		5%	14%	22%	34%
Verlopen rijbewijzen - actieve dossiers			11.472	12.028	10.805
Verlopen rijbewijzen - alle dossiers			15.380	17.464	19.280
Reserveringstermijn rijtesten (weken)		2,9	2,2	1,5	3,0
KPI score rijtesten (reserveringstermijn < 4 weken)		100%	100%	100%	89%

Figuur 4 Factsheet volumes en KPI's medisch RG (bron: Tussenrapportage april 2019)

5.2 Toelichting ontwikkelingen

De belangrijkste ontwikkelingen over de eerste vier maanden zijn kort samengevat de volgende.

Tot en met april zijn meer GV'n ontvangen dan tijdens het besluit Kraannotitie op 19 februari was voorzien (12.000 meer dan geprognosticeerd). Dit als gevolg van het eerder insturen van GV'n (over de eerste 4 maanden circa 50% meer instroom dan begroot). Voor geheel 2019 betekent dit een hogere verwachte instroom dan begroot¹¹ van circa 75.000 GV'n. Deels is de hogere instroom (20.000 GV'n) ook te wijten aan de scanachterstand van eind 2018, die geheel is ingelopen in januari en februari 2019.

Daarentegen werden er ook 36.000 besluiten meer genomen dan was voorzien. Dit als gevolg van de hogere graad van automatische besluitvorming, meer overwerk en het eerder productief worden van het derde behandelteam in het nieuwe systeem OPUS. De gerealiseerde extra externe artsencapaciteit leverde echter nog niet de verwachte extra productie op omdat er slechts sprake is van een beperkte hoeveelheid geschikte dossiers, er tijdelijk een 100% controle van de door de externe artsen behandelde dossiers moet worden uitgevoerd en externe artsen aanvullende training behoeven. Positief is dat steeds vaker de digitale weg wordt gekozen. Het gebruik van burger- en artsenportaal neemt toe. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van het proces, op de doorlooptijd en op de kostprijs

De werkvoorraad is derhalve 24.000 lager uitgekomen dan verwacht. Deze bedraagt naar de stand van eind april circa 128.000 dossiers. Daarmee is de werkvoorraad ten opzichte van eind maart stabiel gebleven.

De productiviteit¹² OPUS (januari 2,9; februari 3,0; maart 2,5; april 2,9) voor wat betreft de handmatige verwerking van dossiers in OPUS valt nog enigszins tegen en ligt lager dan de ten tijde van het opstellen van de beslisnotitie verwachte productiviteit (3,5 voor het eerste halfjaar 2019 en 4,25 voor het tweede halfjaar 2019). Zoals in H.4 is toegelicht is een aantal maatregelen in voorbereiding die enerzijds voorzien in een uitbreiding van capaciteit en anderzijds er op gericht zijn de productiviteit te verhogen. Deze maatregelen zijn voorzichtigheidshalve nog niet verwerkt in de prognoses. Dit zal plaatsvinden op het moment dat deze maatregelen voldoende kunnen worden onderbouwd en gekwantificeerd. De resultaten in de eerste drie weken van mei laten een positief beeld zien van de ontwikkeling van de productiviteit: deze stijgt tot circa 3,6. Als gevolg van de getroffen maatregelen, met name een forse uitbreiding van de capaciteit, bij Klantenservice zijn de bereikbaarheid en de gemiddelde wachttijden (van circa 15 minuten in januari tot circa 5 minuten in april) sterk verbeterd.

RG zet in op het zoveel mogelijk voorkomen dat rijbewijzen verlopen. Tijdig ingediende GV'n krijgen voorrang. Dat blijft ook de rest van het jaar het geval. Dat betekent ook dat de wettelijke doorlooptijden de komende maanden en mogelijk ook de rest van het jaar naar alle waarschijnlijkheid niet in alle gevallen zullen worden behaald.

¹¹ In de prognoses wordt rekening gehouden met een bijgestelde instroom van GV'n (hoger dan begroting) als gevolg van het eerder indienen van een GV

¹² Uitgedrukt in aantallen handmatige besluiten per persoon per uur

Op basis van de behaalde uitkomsten en ontwikkelingen tot en met april bestaat de verwachting dat de ontwikkeling van de werkvoorraad einde jaar zal verslechteren ten opzichte van de uitgangspunten zoals gehanteerd in de beslisnotitie. Op basis van de huidige situatie zal deze uitkomen op circa 100.000 dossiers eind 2019. Zoals in H.4 is beschreven is echter een aantal maatregelen in ontwikkeling dat kan leiden tot een aanzienlijke lagere voorraad eind 2019. Gestreefd wordt om deze voorraad maximaal zo'n 60.000 dossiers te laten zijn. Dit komt overeen met een werkvoorraad van ongeveer twee maanden.

6 Overall conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij onze belangrijkste overall conclusies en aanbevelingen weer. In eerdere hoofdstukken hebben wij ook deel-conclusies en aanbevelingen opgenomen. Deze worden hier niet herhaald, tenzij ze “overall” van belang zijn. In dit hoofdstuk bouwen wij derhalve voort op de bevindingen in voorgaande hoofdstukken en voegen op het niveau van de overall conclusies ook nog beperkt informatie en nadere analyse toe.

De onderzoeksvraag van het CBR, die in dit hoofdstuk wordt beantwoord, luidt als volgt:

- Wat is er nodig om in het najaar van 2019 ‘op orde’ te zijn met Rijgeschiktheid en de Klantenservice?
- Moet het CBR aanvullende maatregelen nemen om in het najaar van 2019 op orde te zijn? En zo ja welke?
- Eventueel: welke adviezen zijn er voor de langere termijn?

Wij constateren inmiddels ten opzichte van januari 2019 een aantal positieve ontwikkelingen op weg naar het wegwerken van de achterstanden om zo te komen naar een genormaliseerde situatie einde 2019. Inmiddels zijn de inzichten wel zodanig dat de termijn van ‘najaar 2019’ door de minister in de dialoog met de Tweede Kamer terecht is vertaald in “voor het einde van het jaar 2019 op orde”.

Op de positieve ontwikkelingen gaan wij in het vervolg van dit hoofdstuk verder in.

Onze hoofdconclusie is dat het mogelijk moet zijn om voor het einde van het jaar voldoende op orde te zijn. Het traject is echter zeer kwetsbaar en het CBR zal echt “alles op alles” moeten zetten om dit voor elkaar te krijgen. Per het einde van het jaar zal de werkvoorraad nog hoger zijn dan gewenst.

Het meest bepalend voor het inlopen van de achterstanden bij met name de medische beoordelingen is:

- Hoogte van de instroom van nieuwe aanvragen
- Beschikbare artsencapaciteit
- Productiviteit, waaronder de mate waarin het productieproces uniform en ongestoord kan worden uitgevoerd

Verwacht mag worden dat de instroom van nieuwe aanvragen in 2019 niet verder versnelt en dat het “inhaaleffect” van vervroegd ingediende aanvragen beperkt blijft tot circa 55.000. Op termijn mag ook verwacht worden dat er weer sprake zal zijn van indiening met reguliere termijn, echter dit zal naar verwachting nog niet in 2019 spelen. Daarvoor is het CBR nog te vaak negatief in het nieuws c.q. is de productie nog niet voldoende op orde.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op positieve ontwikkelingen (zie 6.1) sinds januari 2019 en op de andere twee elementen (zie 6.2 en 6.3) die zo bepalend zijn voor het inlopen van de achterstanden.

6.1 Positieve ontwikkelingen sinds januari 2019

Keuze voor een haalbaar scenario gemaakt

De Taskforce RG heeft een duidelijke keuze gemaakt voor een voorkeurscenario dat op een beheerste wijze tracht de achterstanden weg te werken waarbij de overgang naar het nieuwe geautomatiseerde systeem OPUS geleidelijk plaatsvindt. Tevens werkt RG aan een terugvalscenario dat in het uiterste geval kan worden ingezet mocht het voorkeurscenario toch niet haalbaar blijken.

Productie voor vernieuwing

Tevens is besloten om 'productie' voor 'vernieuwing' te laten gaan als het gaat om het bepalen welke activiteiten als eerste moeten worden uitgevoerd. Zo is onder meer de bouwcapaciteit (ontwikkelen en opleveren van nieuwe functionaliteit) teruggebracht en zijn de inspanningen meer gefocust op het stabiel en beheersbaar krijgen van OPUS. De samenhang tussen vernieuwing, IT en productie wordt door het CBR nog verder uitgewerkt in het overall plan.

Stappen gezet richting stabilisatie en performanceverbetering OPUS

Er is een stevige aanzet gegeven voor de realisatie van een "Plan van Aanpak" stabilisatie en performance OPUS. De eerste acties zijn uitgevoerd en de resultaten laten een verbetering van de performance van OPUS zien. Daarmee lijkt OPUS inmiddels een aantoonbaar voldoende stabiel en presterend productiesysteem. Verdere optimalisatie mag worden verwacht en daarmee worden stabiliteit en performance verder versterkt.

Inrichten IT-beheer

Er worden stappen gezet om het functioneel en technisch beheer van OPUS (en al haar componenten) eind 2019 ingericht te hebben. Een concreet plan van aanpak is inmiddels beschikbaar.

Versterking management

Het management RG is versterkt door de aanstelling (tijdelijk) van een productiemanager. In het verlengde van deze aanstelling adviseerden wij "de productieorganisatie" verder in te regelen door productieverantwoordelijke teammanagers aan te wijzen. Tezamen met de productiemanager vormen zij "het productie-MT". Het productie-MT is inmiddels een eerste keer bijeen geweest. Bij goed functioneren kan de sturing van de Taskforce RG wat minder operationeel gericht worden.

Klantenservice komt op orde

Klantenservice komt steeds beter op orde. Het aantal onbeantwoorde gesprekken neemt af en de wachttijden worden korter.

Herprioriteren rijbewijzen voorkomt verlopen rijbewijzen

Het geven van voorrang aan aanvragen voor verlenging van het rijbewijs, die tijdig zijn ingediend maar dreigen te verlopen, voorkomt meer schade en ongemak voor de burgers.

Betere inzichten als gevolg van ontwikkeling managementinformatie

Het management heeft inmiddels een beter beeld van de productie- en voorraadontwikkelingen op basis van wekelijkse dashboards en maandrapportages. Deze vormen samen met de prognoses (vastgelegd in het capaciteitsmodel) een belangrijk stuurmiddel. Op operationeel niveau (teams) moeten nog stappen worden gezet om ook op dit niveau voldoende (resultaat-) sturing en beheersing te creëren.

6.2 Ontwikkeling productiecapaciteit, productiviteit en sturing korte termijn

De huidige productiecapaciteit van het CBR is inmiddels zodanig verhoogd dat de huidige (nog altijd wat hogere) instroom kan worden bijgehouden. De opgelopen achterstand door het naar voren haal effect als gevolg van de crisis en de vertraagde implementatie/scanachterstanden eind vorige jaar/begin dit jaar van in totaal 75.000 (55.000 resp. 20.000) dossiers kan met deze capaciteit echter nog niet worden ingehaald. Met name de beschikbare medische capaciteit vormt daarin een knelpunt.

Voor dit jaar zit de kwetsbaarheid in de productieplanning van het CBR in:

- Door negatieve berichten over het CBR kan de instroom verder versnellen en daarmee de voorraden stijgen. Ook komt de klantenservice dan weer onder druk.
- Verstoring van de happy flow (het reguliere productieproces) inclusief de huidige afgesproken criteria (afloopdatum rijbewijs i.c.m. op tijd ingediend) door mogelijk additionele eisen, zoals vergroting volume prioriteits-groepen etc. Elke prioriteitsbehandeling die niet volgens het reguliere proces en bijbehorende besturing kan worden gerealiseerd, kost per saldo aantallen besluiten ten opzichte van de reguliere productieplanning.
- Effect getroffen maatregelen. In de rest van het jaar zal het CBR moeten kunnen variëren in de (intensiteit van) maatregelen die het CBR gebruikt om het gewenste resultaat te halen. Soms zal het effect van een maatregel immers meevallen en soms zal dat tegenvallen.
- Het stapelen van uitdagingen en het uiteindelijk onmogelijk zijn c.q. worden van stevigere maatregelen die kunnen bijdragen, zoals uitstel invoering 'code 95', coulanceregeling vervallen rijbewijs, etc.
- Het niet voldoende kunnen aantrekken of te veel beperken productiviteit artsen.

De productiezekerheid is vooralsnog onvoldoende om de achterstanden in te lopen en het verlopen van rijbewijzen te voorkomen, daarom:

- Stuur het CBR binnen de gehele groep aanvragen op verloopdatum rijbewijs (voorrangsrouten) naast verschillende spoedroutes om de negatieve klanteffecten zo veel als mogelijk te beperken.
- Is het CBR drukdoende om de huidige beslisbaarheid en productiviteit te vergroten, zowel door meer medische capaciteit van buiten te halen als de bestaande bezetting meer te laten besluiten per uur (bijvoorbeeld door scherper sturen op productieresultaten)

Op basis van de huidige voortgang en **zonder** inrekening van aanvullende maatregelen schuift de achterstand van 55.000 dossiers al maar door naar het einde van het jaar. Daarmee wordt de toezegging van het CBR (c.q. van de Minister) dat het CBR aan het einde van het jaar weer op orde is, niet gerealiseerd.

Opdracht voor het CBR is derhalve om met aanvullende maatregelen deze achterstand planmatig naar beneden te brengen.

Op hoofdlijnen is dit productieplan binnen het CBR inmiddels vastgesteld en met de implementatie van de aanvullende maatregelen is een begin gemaakt. De belangrijkste pijlers daarin zijn het vergroten van productiviteit en het vergroten van de artsencapaciteit. Het in dit rapport beschreven capaciteitsmodel is voor dit plan een belangrijke en solide basis. De getroffen en ingeplande maatregelen kunnen wij zeker onderschrijven.

Het verder vergroten van de productie kent tenminste de dimensies:

- Vergroten productiviteit per uur handmatig en/of geautomatiseerd
- Wegnemen of voorkomen verstoringen (b.v. te veel verschillende prioriteiten)
- Vergroten capaciteit

Het vergroten van met name de artsencapaciteit kan via artsen in (tijdelijke) dienst of via externe inhuur, al dan niet projectmatig. Om meer zekerheid te krijgen omtrent het ook daadwerkelijk halen van de productiedoelstelling is het raadzaam op de meest schaarse en kritieke capaciteit over te dimensioneren (grotere capaciteit dan strikt nodig), zodat bijvoorbeeld onverwachte uitstroom (door opzeggingen) goed opgevangen kan worden.

Het productieplan met aanvullende maatregelen vermindert de voorraad naar verwachting naar ongeveer 60.000 aanvragen. Dat is een wat voorzichtige, conservatieve inschatting, is een aanzienlijke verbetering, maar nog niet het voor de langere termijn gewenste normale niveau van circa 30.000 aanvragen. Met dit laatstgenoemde niveau voldoet het CBR naar verwachting weer aan de afgesproken doorlooptijden.

Als onderzoekers zijn wij van mening dat het productieplan met de aanvullende maatregelen een haalbaar plan is. Gegeven de kwetsbaarheid is het voor de realisatie

belangrijk dat er door de productiemanager wekelijks actief wordt gestuurd en scherp gemonitord.

Het productieplan en zeker een aantal maatregelen dienen nog wel verder te worden uitgewerkt en geïmplementeerd. Daarnaast dienen de productiekritieke afhankelijkheden ten opzichte van vernieuwing/ reorganisatie en IT scherper te worden benoemd en gemanaged door middel van het overall plan. Die kunnen daarmee in hun effecten ook beter worden afgestemd en gemonitord. Onder 6.4 raken wij al enkele kritieke afhankelijkheden.

6.3 Vermogen CBR/RG om snel bij te sturen (te) beperkt

Wat in de casus Rijgeschiktheid toch vooral opvalt is dat het aanbrengen van focus op zowel het bijhouden van de productie als het inhalen van achterstanden (al dan niet in combinatie met sturen op afloopdatum rijbewijs) het CBR/ RG veel omsteltijd kost. Tijd tussen plan en uitvoering is te lang, gebrek aan executiekracht zit in de genen van de organisatie en is mede de oorzaak van de situatie waarin het CBR/ RG zich bevindt.

Het is daarom belangrijk dat in deze fase opdrachtgever (het Ministerie) en opdrachtnemer samen een plan (gebaseerd op het productieplan) op hoofdlijnen vaststellen, inclusief de noodzakelijke randvoorwaarden, en dat daaraan de rest van het jaar zoveel als maar mogelijk wordt vastgehouden, waardoor de doelen worden gerealiseerd en de kwetsbaarheid van het productieproces wordt beperkt.

Hoe paradoxaal ook vraagt de huidige situatie om vertrouwen van de opdrachtgever, terwijl dat de afgelopen periode tot voorjaar 2019 niet voldoende door het CBR is waargemaakt. Het vertrouwen kan weer worden opgebouwd en geschraagd door in het verlengde van het genoemde plan op hoofdlijnen nadere afspraken te maken over voortgangsrapportages (grotendeels al aanwezig) om de realisatie samen te volgen.

In andere organisaties zijn voorts goede ervaringen opgedaan met het als het ware isoleren c.q. apart zetten van achterstanden of te grote werkvoorraden om vervolgens voor dit gedeelte een andere maatregel te bedenken (coulance) of dit gedeelte weg te werken als er meer capaciteit beschikbaar is (bijvoorbeeld door het gericht en geforceerd aantrekken van externe projectcapaciteit). De “normale instroom” kan dan in een ordentelijk en vrij ongestoord productieproces als “happy flow” worden bijgehouden. Mocht in het productieplan, inclusief aanvullende maatregelen, alsnog onvoldoende zekerheid kunnen worden geboden om voor het einde van het jaar voldoende op orde te zijn, dan raden wij u aan deze mogelijke oplossingsrichting nader te verkennen.

6.4 Aanvullende aanbevelingen kortere termijn

In aanvulling op de eerder opgenomen aanbevelingen willen wij nog aandacht vragen voor een aantal belangrijke onderwerpen.

1. Beëindigen programmaorganisatie

De bouw van het nieuwe systeem is ondergebracht in een tijdelijke programmaorganisatie. Deze organisatie ontwikkelt en bouwt in opdracht van de lijnorganisatie OPUS, dat bestaat uit een aantal grotere componenten. Het hart van OPUS (het medisch proces) is nagenoeg afgerond en belangrijke andere onderdelen staan voor de korte termijn ingepland. Wij verwachten dat in de loop van 2019 de situatie kan worden bereikt dat het programma kan worden opgeheven en dat de beheeractiviteiten en resterende ontwikkelactiviteiten kunnen worden overgedragen aan de staande organisatie. Het beëindigen van de programma-organisatie draagt bij aan de vereenvoudiging van de huidige sturingsopgave (sturing productie + vernieuwing + achterstanden), maar vraagt zorgvuldige voorbereiding in de staande organisatie. Voor IT-beheer ligt er een goed uitgewerkt plan. Voor de meer organisatie- en processen-kant moet dit nog worden uitgewerkt. Dit raakt in de zin van goed beheer en behoud van kennis ook het komen tot een toekomst vaste organisatie.

2. Reorganisatie-stappen Rijgeschiktheid en sluiten vestigingen

De huidige noodzakelijke focus op het inlopen van de achterstanden stelt eisen aan de stappen die kunnen worden gezet in de reorganisatie. Het (achteraf bezien) te snel aankondigen van de mogelijke opheffing van vestigingen met als gevolg het vroegtijdig vertrekken van schaarse “productiecapaciteit” is medeoorzaak van de huidige achterstanden. De reorganisatie met daarin de centralisatie in Rijswijk is op het moment van het schrijven van dit rapport nog niet afgerond. Daarmee bestaat het risico van ongewenst vroeg vertrek van schaarse capaciteit nog steeds. Dat vormt een belangrijke bedreiging voor het realiseren van de huidige productie uitdagingen. Wij geven u daarom in overweging, vanuit het adagium “productie gaat voor vernieuwing”, de reorganisatie-stappen, waaronder het sluiten van vestigingen, zodanig aan te passen dat het risico van ongewenst verlies aan schaarse capaciteit wordt beperkt.

3. Elders binnen het CBR

Het oplossen van de crisis bij Rijgeschiktheid vraagt veel van het (management van) het CBR. Daarnaast is alertheid geboden op wat wij “besmettingsgevaar” noemen. Hiermee bedoelen wij het risico dat de problemen bij Rijgeschiktheid problemen gaan veroorzaken in andere onderdelen van het CBR. Bij het onderdeel Klantenservice (het callcenter) is dat al aan de orde. Voor de andere onderdelen van het CBR lijkt dat risico vooralsnog beperkt en daarmee beheersbaar. Desalniettemin adviseren wij het CBR zeer alert te zijn op dit risico en ook om vooralsnog in de andere onderdelen vooral te sturen op continuïteit van de huidige dienstverlening. Het oplossen van de problemen bij Klantenservice is al langer onderdeel van de aanpak van het CBR en komt meer en meer onder controle.

6.5 Aanbevelingen RG voor de langere termijn

In deze passage geven wij adviezen in relatie tot het tweede aspect van “aan het einde van het jaar op orde zijn” en dat is het opleveren van een toekomst vaste organisatie.

Organisatie, besturing en systeem waren/zijn de afgelopen jaren onvoldoende gericht op resultaatsturing. Dit geldt ook voor de maatregelen in de afgesproken reorganisatie, O&F en uitgangspunten werking nieuwe systeem.

De focus was vooral gericht op beperking kosten, processturing i.p.v. resultaatsturing en cultuurverandering/resultaatverantwoordelijke teams.

Hoewel wij het streven naar een eigentijdse organisatie met verantwoordelijkheden direct bij de professionals zeker onderschrijven, vinden wij dit onvoldoende passen bij de actuele en (naar wij verwachten) toekomstige sturingsvragen. Met de kennis van nu is het voor het CBR/ RG in ieder geval een te grote stap in één keer.

De keuze in de reorganisatie voor één centrale locatie kunnen wij begrijpen, maar levert een aanzienlijke kwetsbaarheid op onder andere in relatie tot de arbeidsmarkt (zowel in- als uitstroom). Daarnaast miskent het de mogelijkheid van plaats- en tijdonafhankelijk werken die nieuwe systemen bieden. Oftewel het CBR/RG beweegt in een goede richting, maar het beoogde effect is niet in één keer te bereiken. Daarnaast is de migratie te risicovol en zijn er te weinig mitigerende maatregelen op de risico's. Per saldo is het nieuwe organisatieconcept, met ook centralisatie op één vestiging, veel te kwetsbaar.

Daarom adviseren wij het CBR nadrukkelijk het concept te herijken en zijn er bij de implementatie tussenstappen nodig. Overigens geeft de huidige noodzakelijke focus op het inlopen van de achterstanden ook vertraging in de vernieuwing. Het te snel willen opheffen van vestigingen is medeoorzaak van de huidige achterstanden en vormt voor de overgebleven capaciteit ook vanuit die optiek een bedreiging voor het realiseren van de huidige productie uitdagingen en dient derhalve ook vanuit die optiek te worden heroverwogen.

Voor de langere termijn is het ook belangrijk om met de huidige kennis de destijds opgestelde business case (2014!) te herijken en met het Ministerie van I&W te bezien welke aanpassingen nodig zijn. Bijvoorbeeld het later inplannen van baten, het accepteren van een structureel hoger kostenniveau, het langer mogelijk maken van financiële kruisbestuiving/ financiering tussen divisies, het mogelijk anders toerekenen van kosten, etc.

Uiteraard kunnen ook de financiële consequenties in het huidige lopende jaar daarbij worden betrokken.

6.6 Recapitulatie belangrijkste aanbevelingen

Wij komen in hoofdstuk 6 van deze eindrapportage tot de volgende adviezen die op de korte termijn door het CBR voortvarend dienen te worden opgepakt c.q. doorgezet:

- Verder aanscherpen productieplan medisch inclusief afstemming op hoofdlijnen met het opdracht gevend Ministerie van I&W;
- Het in overleg met de opdrachtgever tot het absolute minimum beperken van voorrangsregelingen ten koste van productievoortgang, naast sturen op vervallen rijbewijs;
- Verder inregelen “productie-organisatie en -sturing” tot op individueel medewerkers niveau inclusief de bijbehorende productie monitoring;
- In kaart brengen en managen afhankelijkheden met mogelijk negatieve capaciteitseffecten, tussen productieplan en de reorganisatie van Rijgeschiktheid en de benodigde ontwikkeling van de IT-organisatie van het CBR, vanuit het adagium “productie gaat voor vernieuwing”;
- Het in de loop van het jaar vereenvoudigen van de sturing binnen de divisie Rijgeschiktheid en het maken van een toekomst vaste organisatie door het opheffen van het programma Rijgeschiktheid aan het Stuur;
- Het (nog meer gericht) aantrekken van externe artsencapaciteit om vanuit een soort strategisch partnership en projectmatig de opgelopen achterstanden voor het einde van het jaar weg te werken;
- Alle reeds getroffen maatregelen hebben voor het CBR negatieve financiële consequenties. Dat geldt natuurlijk ook voor de aanvullend te treffen maatregelen, waarbij het aantrekken van extra artsencapaciteit het meest prominent is. In overleg met het Ministerie van I&W (in de eigenaarsrol) zullen de extra kosten moeten worden voorzien van een passende financiële dekking.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen

-

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde documenten

- Eerste vijfjaarlijkse evaluatie CBR, Price Waterhouse Coopers, 16 mei 2018
- Kamerbrief aanbidding resultaat eerste wettelijke evaluatie CBR, 5 juli 2018
- Review CBR Programma Rijgeschiktheid achter het stuur, PBLQ, 11 juli 2016
- Managementreactie op PBLQ-review op programma RaHS, 4 november 2016
- Aansturen GV beoordelen, intern document, 19 januari 2019
- Gateway Reviewrapport: CBR Rijgeschiktheid aan het stuur, OGC Gateway, 2 oktober 2018
- Managementreactie n.a.v. Gateway Reviewrapport, 5 november 2018
- Diverse jaarplannen 2019 (Rg, IT, KS en CBR-breed)
- Diverse maandrapportages 2018 (Rg, IT, KS)
- CBR Jaarverslag 2017
- Kamerbrieven:
 - 2 juli 2018
 - 14 november 2018
- Meerjarenbeleidsplan CBR 2018-2022, 29 september 2017
- Meerjarenbeleidsplan CBR 2019-2023, 1 oktober 2018
- Stand van zaken divisie RG, Commissie Rijgeschiktheid Raad van Toezicht, 22 januari 2019
- Op weg naar een nieuwe divisie Rijgeschiktheid, Business case veranderprogramma 'Rijgeschiktheid aan het Stuur', 29 juli 2014
- IBM Medical Review Assessment, Comments by You-Get, 31 januari 2017
- Adviesrapport t.a.v. RGaHS, You-Get, 24 september 2017
- Medisch beoordeling project, BPM/ODM-assessment, IBM, januari 2019
- Medisch beoordeling project, BPM-assessment, 20 december 2016
- Eindrapportage Review applicatiestrategie en applicatiearchitectuur, M&I-partners, 12 december 2017 (inclusief samenvatting 9 januari 2018)
- Organisatie en Formatierapport 2, Divisie Rijgeschiktheid, 3 juli 2017 (inclusief addendum)
- Kamerbrief beantwoording vragen, 20 februari 2019
- Beslisnotitie aanpak opschaling OPUS, 19 februari 2019
- Dashboards productiecijfers weken 7 tot en met 20 t.b.v. Taskforce RG
- Verslagen telefonische overleggen Taskforce RG
- Verslagen telefonische overleggen Taskforce KS
- Dashboards Klantenservice 'email-verkeer' actueel t/m 13 mei 2019
- Mailforecast Klantenservice (bijgewerkt t/m 31 mei 2019)
- Notulen extra stuurgroep RGaHS overleg, 12 februari 2019
- Notulen stuurgroep overleg RGaHS
- CBR MU Special, 7 maart 2019
- Oplegger voorstel sturen op verloopdatum rijbewijs, 16 maart 2019
- Voorstel sturen op verloopdatum RBW, 18 maart 2019
- Memo Aandachtspunten IAD bij kraannotitie, 4 maart 2019
- IAD-rapport inventarisatie procesgang KS en medisch, 4 maart 2019
- OPUS Release planning t/m maart 2019 (excel document)
- Rapportage Performance test maart 2019, Computest, 13 maart 2019

- Plan van Aanpak Klantenservice op orde, 18 maart 2019
- Tussenrapportage CBR-verwerking GV en bereikbaarheid KS per 28 maart 2019
- Productieplan, versie 2.0 21 mei 2019
- Presentatie Optimalisatie en stabilisatie OPUS, 23 mei 2019
- Status performance-testen OPUS (intern memo), 8 mei 2019
- Memo betrouwbaarheid dashboard OPUS (intern memo), IAD, 2 mei 2019
- Tussenrapportage april 2019, Divisie Rijgeschiktheid en Klantenservice, 10 mei 2019
- Overall plan Divisie RG, 14 mei 2019
- Capaciteitsmodel Medisch scenario 2, 10 mei 2019
- Actielijst Privacy Impact Assessments (PIA), 12 april 2019
- Plan van Aanpak OPUS-transitie naar ICT en FB RG, 9 april 2019
- Status performance-testen OPUS (intern memo), 11 april 2019
- Eindrapportage sturing verloopdatum rijbewijs 25 maart – 1 mei

Galan Groep

Rutgers van Rozenburglaan 2

3744 MC Baarn

T +31 (0)35 694 80 00

E office@galangroep.nl

www.galangroep.nl



Galan Groep



Galan Groep



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Deel 2: Aanvullend onderzoek naar de Toezicht- en sturingsrelatie van het Ministerie van IenW op het CBR

29 mei 2019 | Baarn

Inhoudsopgave

1	Inleiding en aanleiding	3
2	Context	4
3	Bevindingen onderzoeksvragen	7
3.1	Onderzoeksvraag 1	8
	<i>Houdt het Ministerie vanuit de eigenaarsrol adequaat toezicht op de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan bij de Klantenservice?</i>	8
3.2	Onderzoeksvraag 2	13
	<i>Reageert en stuurt het Ministerie vanuit de opdrachtgeversrol adequaat op de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan bij de Klantenservice?</i>	13
3.3	Onderzoeksvraag 3 De aanbevelingen	16
	<i>Kan de Galan Groep op basis van de problematiek die nu speelt bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan de Klantenservice aanbevelingen doen voor de rol en het instrumentarium van het Ministerie?</i>	16
	Bijlage 1: Instrumentarium van toezicht	18
	Bijlage 2: Bronnenlijst	19

1 Inleiding en aanleiding

In het AO in de Tweede Kamer over het CBR op 12 maart 2019 heeft de minister toegezegd dat in de externe validatie die wordt uitgevoerd door de Galan Groep ook de rol van het departement¹ wordt betrokken.

Naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer over de rol van het departement heeft de minister aangegeven dat zij de Tweede Kamer ook zal informeren over de rol van het departement jegens het CBR.

In het AO is niet specifiek benoemd of het bij de rol van het departement gaat om de eigenaarsrol of de opdrachtgeversrol of om beide rollen. Omdat de Kamer geen onderscheid maakt tussen beide rollen en voor de minister beide rollen even zwaar wegen, is in deze aanvullende opdracht het departement in zowel de rol van de eigenaar als de rol van de opdrachtgever betrokken.

Onderzoeksvragen

Het departement heeft in april de volgende onderzoeksvragen geformuleerd om door de Galan Groep uit te werken:

1. *Houdt het Ministerie vanuit de eigenaarsrol adequaat toezicht op de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan bij de Klantenservice?*
2. *Reageert en stuurt het Ministerie vanuit de opdrachtgeversrol adequaat op de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan bij de Klantenservice?*
3. *Kan de Galan Groep, op basis van de problematiek die nu speelt bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan de Klantenservice, aanbevelingen doen voor de rol en het instrumentarium van het Ministerie?*

De focus ligt hier dus op de divisie Rijgeschiktheid en de afdeling Klantenservice binnen het CBR. Voor dit deel van het onderzoek is de Loco-Secretaris Generaal van het Ministerie van I&W opdrachtgever.

Verantwoording

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen is gebruik gemaakt van deskresearch en interviews met betrokkenen bij het CBR en bij het Ministerie van IenW. In overleg met het departement en het CBR hebben wij gewerkt met de relevante documenten in een chronologische volgorde om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Alle relevante documenten zoals brieven en verslagen of besluitenlijsten over de afgelopen jaren, die betrekking hadden en hebben op de toezicht- en sturingsrelatie tussen het departement en het CBR hebben wij ontleend aan de opgave van het departement en het CBR. Daarnaast hebben wij ook de actuele wet- en regelgeving omtrent ZBO's in beschouwing genomen (zoals de Kaderwet ZBO's). Een belangrijk rapport is ook de wettelijke ZBO-evaluatie van PricewaterhouseCoopers (PwC) uit 2018².

¹ Met 'het departement' wordt in dit onderzoek het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bedoeld

² PricewaterhouseCoopers, Eerste 5-jaarlijkse evaluatie CBR, mei 2018

Er is uiteraard ook frequent telefonisch contact, emailverkeer en emailverslaglegging geweest tussen het departement en het CBR; wij hebben hier wel kennis van genomen voor zover dit in de gesprekken met de betrokkenen aan de orde kwam, maar wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar volledigheid en inhoud van het emailverkeer en telefoongesprekken tussen het CBR en het departement.

Ons onderzoek richt zich op de invulling van de rol van het departement richting CBR, specifiek op de divisie Rijgeschiktheid en de klantenservice. Het departement is enerzijds eigenaar van het CBR als ZBO en anderzijds opdrachtgever richting CBR. Deze rollen zijn weliswaar gescheiden, maar lopen vaak parallel in verantwoordelijkheden. Uit de correspondentie tussen het CBR en het departement is duidelijk geworden dat de eerste signalen van problemen bij Rijgeschiktheid werden gegeven in de loop van 2017. Gelet op de doorlooptijd van dit aanvullende deel van het onderzoek is daarom de nadruk gelegd op de periode 2017 – voorjaar 2019.

Zowel het departement als het CBR hebben zich zeer coöperatief opgesteld bij de beantwoording van onze vragen en het verstrekken van de relevante informatie.

In bijlage 2 hebben wij het overzicht van de geraadpleegde documenten opgenomen. Wij hebben vertegenwoordigers gesproken van het ministerie, zowel in de rol van eigenaar als opdrachtgever, en vertegenwoordigers van het CBR.

2 Context

CBR als ZBO

Sinds 2013 is het CBR een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (hierna; ZBO). Voor een ZBO en het CBR in het bijzonder, geldt een aantal generieke wettelijke kaders zoals de Kaderwet ZBO's³ en specifieke regelingen^{4 5} toegespitst op het CBR.

In de huidige situatie betekent dit praktisch dat:

- Er is een Raad van Toezicht. Deze bestaat nu uit vijf leden en kent enkele subcommissies, te weten een auditcommissie, een commissie IT en een programmacommissie van het programma Rijgeschiktheid aan het stuur. De Raad van Toezicht vergadert zes keer per jaar, waarbij alle commissies aan de raad rapporteren. In 2018 is de samenstelling van de RvT gewisseld en sinds augustus 2018 is er een nieuwe voorzitter. De RvT voert onafhankelijk toezicht uit en is zowel een belangrijk instrument van toezicht voor de minister als een sparringpartner voor de directie van het CBR.
- Er is een heldere planning & control cyclus ingericht, waarbij de minister de begroting vaststelt, inclusief de tarieven, het Financieel Meerjarenbeleid en de jaarrekening (voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring). Deze momenten worden in het ambtelijk circuit voorbereid, afgestemd en uiteindelijk geformaliseerd in brieven namens de minister.

³ Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, 2006.

⁴ Staatscourant 2012 nr. 25321, Regeling sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 18 december 2012.

⁵ Staatscourant 2017 nr. 2854, Beleidsregels sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 18 januari 2017.

- Er is iedere vijf jaar een wettelijk verplichte externe evaluatie van het ZBO. Deze is in 2018 opgesteld door PwC⁶. De belangrijkste conclusies in relatie tot dit onderzoek waren:

De afgesproken kpi's ten aanzien van wachttijden, doorlooptijden en reserveringstermijnen worden niet altijd gehaald. De divisie Rijgeschiktheid haalt haar kpi's nadat deze naar beneden zijn bijgesteld wegens organisatieverandering en IT vernieuwing.

Het CBR dient wendbaarder te worden om de afgesproken normen rondom doorlooptijden en reserveringstermijnen structureel te kunnen halen.

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat het departement, zowel als opdrachtgever en eigenaar sinds de omvorming van privaatrechtelijke organisatie naar een publiekrechtelijk ZBO voortdurend de afweging heeft moeten maken tussen ingrijpen en ruimte geven om te herstellen. PwC heeft geadviseerd meer inhoudelijk te interveniëren richting directie van het CBR. Ten aanzien van de rol van het departement concludeerde PwC:

IenM als beleidsverantwoordelijke kan meer op strategisch (keten)niveau sturen. De Raad van Toezicht vervult een belangrijke rol in de interne "checks en balances" van het CBR en heeft in de evaluatieperiode laten zien te kunnen waken en waar nodig een rol van toegevoegde waarde te hebben in het afwegingsproces binnen IenM tussen beleidsverantwoordelijkheid en eigenaarschap.

In een reactie met aanbieding van het rapport naar de Tweede Kamer schrijft de Minister dat zij de aanbevelingen van PwC onderschrijft en hier opvolging aan gaat geven⁷. Zo is voor het strategisch beleid na de CBR evaluatie inmiddels het Strategisch Plan Verkeersveiligheid inclusief het landelijk Actieprogramma 2019-2021 verschenen met specifieke CBR-beleidsacties.

De eerder opgestelde visie op toezicht van het departement uit 2013 is inmiddels door het departement herzien⁸. Mede naar aanleiding van de ZBO evaluatie in 2018 heeft het departement een strategische eigenaarsvisie ZBO's 2019-2023 opgesteld ten aanzien van de driehoeksrelatie eigenaar/toezichthouder, opdrachtgever en ZBO⁹. In vergelijking met de eerder opgestelde visie is nu het uitgangspunt een actievere rol van het departement en een transparantere houding in de driehoeksrelatie, waar dit eerder meer gebaseerd was op vertrouwen. In bijlage 1 is het huidige instrumentarium van toezicht schematisch weergegeven.

⁶ PricewaterhouseCoopers, Eerste 5-jaarlijkse evaluatie CBR, mei 2018

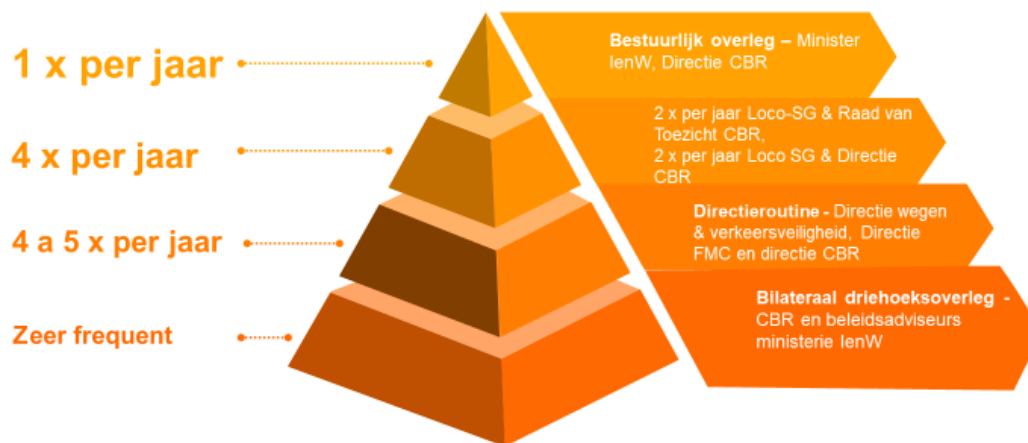
⁷ Aanbieding resultaat eerste wettelijke evaluatie CBR, Ministerie IenW, 5 juli 2018, kamernummer 2018D38364

⁸ Verantwoorde uitvoering 2013-2017, Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand, Ministerie IenM, 2013

⁹ Synergie in de driehoek, Versterken en Verstevigen, Eigenaarsvisie ZBO's 2019-2023, Ministerie IenW, vastgesteld december 2018

De 'driehoeksrelatie' die invulling geeft aan de besturing van het CBR staat beschreven in de strategische visie van het departement¹⁰. Het departement heeft vanuit haar rol als zowel eigenaar als opdrachtgever voortdurend overleg met het CBR. Dit gebeurt op alle niveaus in beide organisaties. De overlegstructuur is weergegeven in onderstaande figuur:

Figuur 1 : Formele overlegstructuur IenW en CBR



De overlegcyclus zoals weergegeven in figuur 1 beschrijft de formele overlegmomenten tussen departement en CBR. Er is bovendien sinds enkele jaren aanvullend minimaal één maal per jaar een strategische dialoog. Hier nemen onder meer de directie van het CBR, de Loco-SG en de directeur/pDG DGMO aan deel. Van het overleg tussen minister en het CBR, het overleg tussen de Loco-SG en de RvT en het overleg tussen de Loco-SG en de directie van het CBR worden verslagen gemaakt. De overleggen tussen het departement en het CBR, de zogenaamde directieroutines, worden eveneens vastgelegd. Wij hebben voor ons onderzoek de verslagen van bovengenoemde overleggen vanaf medio 2017 bezien. Van het driehoek- en bilateraal overleg vindt meestal geen formele verslaglegging plaats. Daarnaast is er frequent telefonisch overleg. Van het bilateraal overleg tussen opdrachtgever en de divisie Rijgeschiktheid op managementniveau hebben wij een aantal emailverslagen ingezien die wederzijds werden gedeeld.

¹⁰ Synergie in de driehoek, Versterken en Verstevigen, Eigenaarsvisie ZBO's 2019-2023, Ministerie IenW, vastgesteld december 2018

3 Bevindingen onderzoeksvragen

Algemeen

Op basis van de gevoerde gesprekken en de analyse van de belangrijkste documenten zien wij over de periode 2017-2019 de onderstaande belangrijkste momenten in de relatie tussen departement en CBR en het gebruik van de beschikbare instrumenten met betrekking tot Rijgeschiktheid en de Klantenservice:

Figuur 2: Tijlijn 2017-2019 met markerende momenten



Begin 2017 worden er zorgen uitgesproken vanuit de Tweede Kamer aangaande de prestaties van het CBR¹¹. De minister schrijft bij het jaarverslag 2017 in mei 2018 dat er zorgen zijn over een aantal thema's (ziekteverzuim, voortgang programma Rijgeschiktheid aan het Stuur, hoogte van de personeelskosten en de kpi's), en dat het CBR expliciet wordt gevraagd maatregelen te nemen. Vervolgens heeft het CBR, na voorbereiding in ambtelijk overleg met het departement, in het voorjaar van 2018 als reactie op een aantal constatering en problemen bij onder meer de divisie Rijgeschiktheid, een brief met een pakket van maatregelen verzonden aan het departement¹². In die periode beginnen ook de werkvoorraden op te lopen. Deze gegevens zijn sinds de inzet van het 'aangescherpt toezicht' opgenomen in een specifieke maandrapportage, de zogenoemde KSRG rapportage. Overigens is het begrip aangescherpt toezicht niet formeel juridisch vastgelegd en evenmin schriftelijk gecommuniceerd naar de directie van het CBR.

Met de door het CBR voorgestelde maatregelen probeert men met name het tekort aan (medisch) personeel aan te pakken. In november 2018 heeft de minister in een brief naar de Tweede Kamer een update gegeven. Met name bij Rijgeschiktheid bleken er nog te weinig

¹¹ Dit betrof toen met name de wachttijd voor rijexamens

¹² Aanbieding pakket van maatregelen CBR aan de Tweede Kamer, juli 2018

verbeteringen door aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt en stijging van het aantal nader te beoordelen medische dossiers en een minder snelle invoering van het nieuwe IT-systeem.

Begin oktober 2018 heeft het Bureau Gateway (ministerie BZK) op advies van het Ministerie van IenW en in opdracht van het CBR een gateway-review op het programma RGahS opgeleverd. De belangrijkste conclusie van dit rapport luidde:

“Het reviewteam is, op basis van de bevindingen in de review van oordeel dat het programma met redelijke zekerheid haar producten realiseert en dat dit tot de gewenste benefits en het kostendekkend zijn van de divisie kan leiden. Een adequate implementatie, specifiek het in beheer nemen door IM en IT vanuit het programma staat dit vooralsnog in de weg”.

Dit werd gezien als een signaal dat een gedegen en goed voorbereide implementatie cruciaal is om de (IT) vernieuwingen uit het programma Rijgeschiktheid aan het Stuur te laten landen in de staande organisatie van het CBR. Het Bureau Gateway heeft de uitkomsten van deze review ook met het CBR besproken. Een volgende review wordt voorzien voor eind voorjaar 2019.

3.1 Onderzoeksvraag 1

Houdt het Ministerie vanuit de eigenaarsrol adequaat toezicht op de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan bij de Klantenservice?

In het voorgaande is kort beschreven wat het formele instrumentarium van toezicht en sturing van het departement inhoudt (zie bijlage 1). Wij hebben hierin een onderscheid gemaakt tussen eigenaar en opdrachtgever¹³. Om onze onderzoeksvragen te beantwoorden bekijken we per rol en per type instrument wat er in het licht van de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid formeel is vastgelegd en waar wij bevestiging van hebben gekregen in de gehouden interviews op het departement en bij het CBR.

Wij maken het volgende onderscheid in de instrumenten van toezicht bij de beantwoording van deze vraag:

a. De werking van de Planning & Control cyclus

Uit de relevante documenten en verslagen blijkt dat de P&C-cyclus volgens de afspraken en regels door zowel het CBR als het departement goed wordt doorlopen en uitgevoerd. Alle zogenoemde FMB brieven van de minister over de laatste jaren voldoen aan de eisen. In deze brieven worden ook opdrachten meegegeven aan het CBR vanuit beide rollen van het departement. Ter illustratie: in november 2018 is het door het CBR voorgestelde Financieel Meerjaren Beleid (FMB) voor 2019-2023 vastgesteld en goedgekeurd door de Loco-SG namens de minister¹⁴. Specifiek kijkend naar de divisie Rijgeschiktheid geeft het CBR daarin aan dat het voor grote uitdagingen staat in 2019.

¹³ Onderscheid tussen beide rollen is overigens niet altijd relevant omdat soms taken en verantwoordelijkheden op beide rollen van toepassing zijn

¹⁴ Goedkeuringsbrief FMB 2019-2023, 8 november 2018

De reactie van de minister is als volgt:

“Ik deel uw mening dat de uitdagingen stevig zijn en ik vind het mede daarom van belang dat sprake is van een stabiele bedrijfsvoering en een financieel gezonde organisatie. Ik vind het echter ook van belang dat beoogde doelen worden behaald. In dat licht is het mij opgevallen dat ondanks al uw inspanningen in het afgelopen jaar in uw aanbiedingsbrief bij het FMB van dit jaar dezelfde uitdagingen worden genoemd als in uw aanbiedingsbrief bij het FMB van vorig jaar. Ik vertrouw er met u op dat met de ingezette maatregelen, zoals onder meer opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer over de reserveringstermijnen, de beoogde doelen in 2019 worden bereikt”

Ook geeft het departement aan om gezamenlijk de resultaten van de voor 2018 opgestelde kpi's te evalueren en te kijken naar de mogelijkheid om een nieuwe set kpi's op te stellen voor het komende jaar. Gezien de problematiek die nu speelt was dit nog niet opportuun en is dit ten tijde van dit onderzoek nog niet afgerond.

Een vast onderdeel van de P&C-cyclus zijn de jaarrekening en het jaarverslag. Elk jaar in maart geeft de accountant in de vergadering van de Raad van Toezicht een toelichting op de jaarrekening over het vorige jaar¹⁵. In 2017 geeft de accountant aan dat hij positief is ten aanzien van de bedrijfsvoering en jaarrekening van 2016. Over 2017 heeft de accountant geen opmerkingen, maar geeft aan dat de personele wisselingen in de top van de organisatie een risico kunnen vormen.

b. Raad van Toezicht

Het Ministerie ziet de volgende rol voor de RvT:

“De raad is verantwoordelijk voor het interne toezicht, de eigenaar vervult een rol als externe toezichthouder. Bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden leunt de eigenaar op het oordeel van de raad en weegt dit zwaar mee (horizontaal toezicht)”.

In elke RvT vergadering worden de prestaties en de financiële rapportages van het CBR besproken en wordt het standpunt of advies van de audit- en risicocommissie meegewogen evenals de rapportage van de ad hoc commissie IT.

In 2018 constateert PwC ten aanzien van de RvT dat *“de zorgen van de bedrijfsvoering en interne organisatie dat de onderliggende factoren die in de evaluatieperiode het CBR veel aandacht en moeite hebben gekost, nog niet zijn weggenomen: verouderde IT systemen, relatief hoge personeelskosten, belangrijke kpi's die nog niet gehaald worden en weinig executiekracht voor innovatie. Dit gegeven dient de RvT als intern toezichthouder zich aan te trekken.”*

¹⁵ Ten tijde van dit onderzoek was het verslag waarin de accountant uitspraken doet over het jaarverslag en jaarrekening 2018 nog niet vastgesteld

Een andere conclusie uit het rapport van PwC betreft de toezichtconstructie:

“Hoewel de relatie naar onze mening in de evaluatieperiode verbeterd is en het CBR ook heeft laten zien meer in control te zijn gekomen van haar organisatie, zijn de onderliggende factoren die in het verleden aanleiding tot zorg waren, nog niet weggenomen. Daarmee is wat ons betreft de vraag of het principe van toezicht op basis van vertrouwen in de interne ‘checks and balances’ en daarmee de procesmatige interventies richting de directie van het CBR en RvT afdoende zijn geweest om de rol als eigenaar in geval van het CBR adequaat in te vullen”.

De Raad van Toezicht is in 2018 van samenstelling veranderd door het verlopen van zittingstermijnen. Bij het CBR en op het departement spreekt men van een evenwichtige vertegenwoordiging in termen van expertise en ervaring in de profielen.

In voorgaande jaren was er niet altijd een duidelijk beeld van de verwachtingen en rolinvulling tussen departement en Raad van Toezicht. Uit het verslag van het overleg tussen de RvT en de Loco-SG van eind 2018 blijkt dat dit een onderwerp van gesprek is geweest, waarbij is gesproken over de wens tot een herijking van de spelregels en verwachtingen rondom rolinvulling¹⁶. Specifieke signalen over de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid zijn door de raad wel met hoge prioriteit eind 2018 gedeeld met het departement.

In 2017 heeft de toenmalige raad duidelijk kennis genomen van de zorgen die begin 2017 leefden bij het CBR. Die zorgen betroffen onder andere de situatie bij de divisie Rijgeschiktheid, voor wat betreft de verhouding tussen productieafspraken en kwaliteit.

De invulling van de directieposities is in 2018 onderwerp van overleg geweest tussen het departement en de RvT. Specifiek kijkend naar de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid zijn het verloop en de effecten van de reorganisatie misschien onderschat, hetgeen ook in de huidige situatie nog druk geeft op de medische beoordelingscapaciteit.

De relatie tussen CBR, RvT en departement is nu minder gebaseerd op goed vertrouwen, maar heeft, zo is in de interviews bevestigd, een actiever karakter gekregen waarin alle partijen elkaar intensiever informeren.

c. Relatie en overleg

Sinds de aanscherping van het toezicht¹⁷ is de schriftelijke correspondentie¹⁸ tussen departement en CBR geïntensiveerd. Dit blijkt ook uit analyse van de verstrekte documenten waarbij de kwantiteit van correspondentie één van de indicatoren is:

Jaar	Aantal correspondentiemomenten
2017	13
2018	33
januari-april 2019	17

Ten aanzien van de toezichtrelatie hebben het departement en het CBR de wens uitgesproken om de invulling meer ‘inhoudelijk’ te laten verlopen in plaats van alleen ‘proces gestuurd’¹⁹.

¹⁶ Dit was tevens ook de wens en behoefte van de nieuwe voorzitter van de RvT

¹⁷ Februari 2019

¹⁸ Hieronder worden verstaan brieven en de vastgelegde overleggen gedurende het jaar die wij hebben ingezien

¹⁹ Synergie in de driehoek, Versterken en Verstevigen, Eigenaarsvisie ZBO's 2019-2023, Ministerie IenW, vastgesteld december 2018 p.3

Uit het verslag van het bestuurlijk overleg van november 2018 worden de voorgestelde verbetermaatregelen voor de divisie Rijgeschiktheid besproken. Hierbij geeft de directeur van het CBR aan dat met deze maatregelen de aanhoudende problemen bij de divisie Rijgeschiktheid in het derde kwartaal van 2019 zouden zijn opgelost. Inmiddels (mei 2019) is duidelijk dat de maatregelen nog niet overal leiden tot de gewenste verbeteringen. Met name bij de divisie Rijgeschiktheid blijven de problemen hardnekkiger en is het geschetste tijdpad waarschijnlijk te optimistisch.

De directieroutine en driehoeksoverleggen zijn voorbeelden van afstemming en overleg vanuit de verschillende rollen van eigenaar, opdrachtgever en het ZBO. Wij hebben de verslagen van de gesprekken op directieniveau (de zgn. directieroutine) over de afgelopen jaren bezien. Die verslagen zijn voornamelijk een beschrijving van hetgeen gezegd is door de aanwezigen, maar maken niet altijd duidelijk welke concrete afspraken tussen de partijen worden gemaakt. Regelmatig miste de scherpte in afspraken voor wat betreft verantwoordelijkheden en te nemen acties: er werd slechts sporadisch gebruik gemaakt van actie- en besluitenlijsten. Ook was het soms onduidelijk wat de opvolging van bepaalde acties en besluiten was.

De verslagen zijn sinds het aangescherpt toezicht veel actiegerichter en duidelijker in afspraken. Zo hebben het departement en het CBR in de directieroutine van 11 april jl. duidelijke vragen gesteld met betrekking tot de gewenste prestaties, de extra kosten voor het inzetten van meer (medisch) personeel en wat 'op orde zijn' concreet betekent voor de divisie Rijgeschiktheid.

Sinds de toegenomen politieke aandacht voor het CBR en de problemen rondom de divisie Rijgeschiktheid houdt het departement strak toezicht op de communicatie uitingen vanuit het CBR. Hoewel er sprake is van een goede verstandhouding in de driehoek, constateren we wel dat er geen duidelijke spelregels zijn als het gaat over de communicatie naar 'buiten'. In tijden van politieke drukte wordt de regievoering over toezeggingen en verklaringen door zowel CBR als departement als uitdagend ervaren. Er moet uiteraard wel een heldere inhoudelijke afstemming plaatsvinden. De intentie is uitgesproken richting elkaar om hierover afspraken te maken.

d. Kwaliteit uitvoering & informatie uitwisseling

Een belangrijk instrument om toe te zien op de uitvoering en continuïteit van de ZBO is de uitwisseling van informatie. Een voorbeeld hiervan zijn de maandrapportages die het CBR maakt. Deze rapportages worden door het CBR maandelijks opgesteld als managementinformatie voor directie en Raad van Toezicht. Een afschrift hiervan gaat naar het departement. Deze rapportages werden niet door iedere betrokkene op het departement als optimaal beschouwd. Ze zouden niet voldoen aan de werkelijke informatiebehoefte van het departement en minder toegankelijk zijn volgens de verschillende doelgroepen binnen het departement.

Op dit moment worden er onderling herziene afspraken gemaakt over de gewenste managementinformatie voor de verschillende doelgroepen, opdat de volledigheid, leesbaarheid en betrouwbaarheid toenemen. Sinds het aangescherpt toezicht is er duidelijk frequentere communicatie tussen het departement en het CBR.

De eerdere aanbeveling van PwC om het proces rondom het opstellen, afstemmen en evalueren van doelmatigheidsindicatoren met het CBR is gestart en zit in de afrondende fase.

Uit het jaarverslag over 2017 blijkt dat drie van de vier divisies reeds in het bezit zijn van een ISO 9001:2015 certificering²⁰. De divisie Rijgeschiktheid heeft dit nog niet.

Conclusie onderzoeksvraag 1

Een van de belangrijkste instrumenten van toezicht van de minister als eigenaar van de ZBO is de Raad van Toezicht van het CBR. Immers deze heeft als taak namens de minister toe te zien op het goed functioneren van de organisatie op korte en lange termijn. Er vindt zowel formeel als veelvuldig informeel overleg plaats met de Loco-SG van het departement als eigenaar. Wij hebben het beeld dat de Raad zijn verantwoordelijkheden adequaat heeft kunnen invullen zoals ook eerder door PwC is geconstateerd. Wij zien wel enkele aandachtspunten bij de RvT met betrekking tot het recente verleden: De invulling van de directiefuncties is onderwerp van overleg tussen het departement en de RvT geweest in 2018 maar heeft toen niet geleid tot een structurele invulling. Een stabiele directievoering was en is in deze fase voor het CBR essentieel. Het verloop en de effecten van de reorganisatie bij de divisie Rijgeschiktheid werden wellicht onderschat. Mede hierdoor ontstond een bovengemiddeld hoge uitstroom van medische beoordelingscapaciteit.

De reguliere planning & control cyclus verloopt goed; in de goedkeurende brieven bij de begroting, jaarrekening en de meerjarencijfers geeft de minister eveneens aan welke specifieke verwachtingen of afspraken worden verwacht van het CBR.

De informatie-uitwisseling tussen het CBR en het departement als eigenaar is weliswaar verbeterd sinds het laatste jaar, maar als het gaat om bruikbare managementrapportages en een duidelijke reactie van het departement op die rapportages, is er nog ruimte voor verbetering. Daar wordt nu ook aan gewerkt. Er is daarover nu veelvuldig en resultaatgericht overleg, met een positieve beleving, tussen departement en CBR. Beide partijen zoeken nu naar de juiste balans tussen toezicht en de mate van eigen verantwoordelijkheid van het ZBO.

De instrumenten van toezicht (zoals aangescherpt toezicht) zijn nadat het departement de hoofdlijnen van toezicht op ZBO's in 2018 heeft vastgesteld, nog niet helemaal uitgewerkt; daar geeft het departement nu verder vorm aan. Dit verklaart wellicht ook waarom het departement het CBR zelf niet formeel op de hoogte had gesteld van het 'aangescherpt toezicht' en de betekenis daarvan. Dit is wel op ambtelijk niveau besproken.

Tenslotte stellen wij vast dat vanaf de tweede helft van 2018 de intensiteit van het toezicht door het departement fors is toegenomen.

²⁰ Jaarverslag CBR over het jaar 2017, CBR

3.2 Onderzoeksvraag 2

Reageert en stuurt het Ministerie vanuit de opdrachtgeversrol adequaat op de problemen bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan bij de Klantenservice?

Algemeen

De opdrachtgever ziet vanuit het departement toe op de kwaliteit van de uitvoering door het ZBO. Dit is op het Ministerie van IenW belegd bij de directie Wegen en verkeersveiligheid. Beleidsvoornemens op het gebied van verkeersveiligheid met impact voor CBR-producten, worden formeel aan het CBR voorgelegd via verzoeken aan het CBR voor zogenoemde impactanalyses en uitvoeringstoetsen voor implementatie. Hoewel de eigenaars en opdrachtgeversrol een duidelijke rollenscheiding hebben²¹, is er ook overlap in taken en overleg. Bijvoorbeeld daar waar de prestaties van de ZBO worden beïnvloed door factoren die samenhangen met het algemeen functioneren van de ZBO.

Het afgelopen jaar hebben ook aan de opdrachtgeverskant wisselingen in functie plaatsgevonden, hetgeen betrokkenen omschrijven als ‘soms uitdagend’, met als risico dat dossierkennis verloren is gegaan of opnieuw moet worden opgebouwd.

Het CBR, specifiek de divisie Rijgeschiktheid, staat op dit moment voor vele uitdagingen op tactisch en operationeel niveau. Vanuit het opdrachtgeverschap worden vooral zorgen geuit dat dit kan leiden tot minder aandacht voor de strategische doelstellingen (zoals het Strategisch Plan Verkeersveiligheid²²). Aan de andere kant zou er vanuit de opdrachtgeversrol meer aandacht en begrip mogen zijn voor de uitdagingen en prioriteiten in de uitvoering, dat wil zeggen ook voor de gevolgen op tactisch en soms ook op operationeel niveau. Zo zijn er tussen CBR, minister als eigenaar én opdrachtgever, nog geen afspraken gemaakt over een integraal en operationeel plan van aanpak om in een samenhangend geheel de maatregelen te schetsen om de huidige productie-achterstanden bij Rijgeschiktheid weg te werken.²³ Daarbij hoort ook de inschatting van de (extra) werving en inzet van mensen (fte's) en financiële middelen om deze ongewenste achterstanden bij het proces rondom de medische beoordelingen weg te werken. Overigens wordt dit in het ambtelijk overleg wel veelvuldig besproken met zowel opdrachtgever als eigenaar. Er is vanuit het departement wel gevraagd naar verbetermaatregelen bij de klantenservice van het CBR toen bleek dat de dienstverlening ver onder de maat was geraakt.

a. Relatie en gesprekkencyclus

Nadat in februari 2019 de minister het CBR onder ‘aangescherpt toezicht’ heeft gesteld is het overleg en het toezicht tussen departement en CBR geïntensiveerd. Op inhoudelijk en middenmanagementniveau blijkt uit mailverslagen dat er tussen het departement en de specialisten van het CBR frequent overleg is gevoerd ook specifiek rond het proces om de rijgeschiktheid. Wij hebben tijdens onze interviews kunnen concluderen dat de betrokken medewerkers dit proces steeds verder aanscherpen en de afspraken en de acties documenteren.

²¹ Synergie in de driehoek, Versterken en Verstevigen, Eigenaarsvisie ZBO's 2019-2023, Ministerie IenW, vastgesteld december 2018

²² Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030, aangeboden aan Tweede Kamer 5 december 2018

²³ Als nadere uitwerking van het pakket maatregelen van zomer 2018

Ook is er een intensieve briefwisseling gevoerd tussen CBR en het departement naar aanleiding van de Kamerbrieven. Buiten de scope van RG zijn er themasessies geweest over strategische onderwerpen (bv. ontwikkelingen examenmodel en tariefhuis) waar zowel opdrachtgever, eigenaar als ZBO aan deelnamen.

De vertaling van strategische doelstellingen naar concrete afspraken tussen departement en CBR moet nog nader worden uitgewerkt.

b. Kwaliteit van uitvoering & informatie uitwisseling

PwC constateerde eerder dat de kpi's bij de divisie Rijgeschiktheid die doeltreffendheid meten tijdelijk neerwaarts waren bijgesteld, omdat deze divisie reorganiseert en het IT landschap vernieuwt. Bij de andere divisies werden de kpi's grotendeels wel gehaald.

Begin 2017 spreken het departement en het CBR onder meer over achterblijvende kpi-resultaten. Het CBR zegt dan onder meer toe extra te investeren in de klantenservice om klantcontact op niveau te krijgen. Dan meldt het CBR ook dat er grote fluctuaties zijn in de capaciteit van medisch beoordelaars. Ook meldt de directie van het CBR dan aan de Raad van Toezicht dat het programma Rijgeschiktheid aan het stuur met name van de groep medici extra inspanningen vraagt.

In de brief van juli 2018 zijn door het CBR wel maatregelen beschreven om de toenemende aanvragen voor keuringen, het klantcontact en het aantal medisch beoordelaars op het gewenste niveau te krijgen. De klantenservice, onderdeel van de huidige problematiek, is hier dan nog niet beschreven. Wel hebben wij geconstateerd dat uitgebreide informatie over de staat van de klantenservice (aantal fte, servicelevel gesprekken, wachttijd) sinds februari van 2019 maandelijks in rapportagevorm wordt toegezonden aan het departement²⁴. Dit heeft geleid tot een rapportage toegespitst op de divisie Rijgeschiktheid en de klantenservice in de vorm van de zogenoemde KSRG rapportage.

De rapportage is tot stand gekomen na gesprekken tussen de directie van het CBR en het departement. Bij deze gesprekken is de eigenaar in de lead en ook bij de afstemming van de rapportage is de eigenaar het eerste aanspreekpunt. Wel is de opdrachtgever hier ook bij betrokken en levert input aan bij de eigenaar.

Daar waar voorheen indicaties voor integraal risicomanagement ontbraken, is er in het nieuwe format een risicoanalyse voorraadontwikkeling en doorlooptijden opgenomen. Overigens ontbreekt bijlage 4 over de generieke risicoanalyse bij een aantal maandrapportages. In onze gesprekken heeft het CBR aangegeven dat het departement niet altijd een formeel oordeel over deze rapportages heeft gegeven.

Een integraal plan van aanpak om de huidige productieproblematiek bij Rijgeschiktheid op te lossen ontbreekt nog op dit moment. Het departement als opdrachtgever (de beleidsdirectie) heeft in samenspraak met het CBR diverse scenario's (zoals de coulanceregeling) voor het mitigeren van de negatieve effecten van de lange doorlooptijden besproken. Het saldo van de verschillende positieve en negatieve effecten van de verschillende scenario's heeft kennelijk nog niet geleid tot één aanvaardbaar scenario zonder negatieve effecten voor de verkeersveiligheid.

²⁴ Tussenrapportage CBR verwerking gezondheidsverklaring en bereikbaarheid klantenservice, februari 2019

Conclusie onderzoeksvraag 2

Met name 2018 is voor het CBR een turbulent jaar geweest. Er was sprake van een aantal majeure ontwikkelingen die de prestaties van de divisie Rijgeschiktheid van het CBR hebben beïnvloed: de implementatie van het programma Rijgeschiktheid aan het stuur, de implementatie van een nieuw IT-systeem, een stijging in het aantal aangevraagde keuringen en een krappere wordende arbeidsmarkt op specifieke onderdelen. Bovendien was er sprake van verschillende wijzigingen in de directie, het divisie management en bij managers in de laag daaronder. Dit heeft ongetwijfeld invloed gehad op de continuïteit in kennis en expertise bij het CBR.

Vanuit het departement als opdrachtgever is hier veel aandacht voor geweest en is er veelvuldig overleg tussen de partijen geweest. Daar waar het CBR in 2017 en begin 2018 de voortgang, prognoses en productie te optimistisch weergaf in diverse rapportages en voortgangsgesprekken, bleek de uiteindelijke realisatie minder en is het departement als opdrachtgever in de loop van 2018 veel dichterbij 'op de bal gaan zitten'.

In de rol van opdrachtgever heeft het departement de aansturing van het CBR sinds de zomer van 2018 zeer geïntensiveerd om het pakket van maatregelen, gericht op het wegwerken van de achterstanden bij Rijgeschiktheid en later ook het verbeteren van het servicelevel van de klantenservice, nauwlettend te kunnen monitoren. Ook is er vanuit het departement meegedacht over beleidsscenario's om achterstanden omtrent het keuringproces te reduceren, maar met de conclusie dat de gevolgen van deze scenario's voor de verkeersveiligheid negatief bleken.

We constateren dat de samenwerking tussen CBR en departement, zowel bij de opdrachtgever als eigenaar, alsook de communicatie tussen partijen is verbeterd. Ook is duidelijk de intentie uitgesproken om elkaar transparant, completer en vroegtijdiger te informeren om irreële prognoses of verwachtingen te voorkómen. Er blijft wel sprake van een spanningsveld in aandacht tussen de huidige problematiek in de bedrijfsvoering bij het CBR en de strategische doelstellingen voor verkeersveiligheid waar het departement ook uitvoering via het CBR aan wil geven. Er is nog wel wederzijds begrip te winnen voor de uitdagingen waar departement en uitvoeringsorganisatie voor staan. Enerzijds begrip bij het CBR voor de politiek-bestuurlijke context waar het departement in opereert en anderzijds begrip voor uitvoeringsuitdagingen en uitvoeringsproblemen bij het CBR die soms minder eenvoudig zijn op te lossen dan vanuit beleidsmakers wordt verwacht.

Er is nog sprake van een overvloed aan informatie en data zonder heldere prioritering of risico inschatting, hetgeen het monitoren en sturen voor het departement lastiger maakt. In beginsel moet op één pagina de belangrijkste managementinformatie toegankelijk gepresenteerd kunnen worden, zoals het departement eerder ook heeft gevraagd. Dit vraagt om nadere afspraken tussen departement en CBR, in aanvulling op de reeds verbeterde rapportages.

3.3 Onderzoeksvraag 3 De aanbevelingen

Kan de Galan Groep op basis van de problematiek die nu speelt bij de divisie Rijgeschiktheid en in het verlengde daarvan de Klantenservice aanbevelingen doen voor de rol en het instrumentarium van het Ministerie?

Algemeen

Het CBR kent een aantal uitdagingen: de IT vernieuwing, een reorganisatie, verandering in leiderschap en cultuur alsook stijgende aantallen aanvragen en krapte op specifieke onderdelen van de arbeidsmarkt.

Momenteel is er sprake van aangescherpt toezicht vanuit het departement en staan de schijnwerpers van media en politiek gericht op het CBR. Het CBR ervaart in deze situatie veel druk en dat kan afleiden van het oplossen van de problemen in het primaire proces.

Rekening houdend met de onderzoeksperiode en de recente ontwikkelingen als ook de bevindingen die voortkomen uit de twee eerste onderzoeksvragen kunnen wij de volgende aanbevelingen formuleren:

1. De huidige managementrapportages voldoen niet aan ieders verwachtingen, de verschillende actoren in het proces van toezicht hebben immers andere informatiebehoeften. Er zijn veel kpi's afgesproken maar deze vragen om periodieke herijking. Maak een onderscheid tussen de drie niveaus waar de informatie en kengetallen betrekking op hebben: 1. strategische informatie; 2. tactische informatie en waar nodig 3. operationele informatie. In nadere afspraken tussen het CBR en het departement kan worden onderzocht wie op welk moment nu over welke informatie hoort te beschikken onder de voorwaarden dat de te leveren informatie volledig, toegankelijk, betrouwbaar en tijdig beschikbaar is. Als de organisatie weer in rustig vaarwater is geraakt kan op termijn wellicht ook volstaan worden met kwartaalrapportages op het niveau van de directieroutine.
2. De eigenaar van het ZBO heeft ook de rol/functie van intermediair (beschermende buffer) tussen de politieke sturing en de bedrijfsmatige (operationele) sturing. Dat vraagt om heldere prioriteitstelling als er meerdere doelen onderling strijden om capaciteit en aandacht. Er is in deze periode sprake van een voortdurend spanningsveld in aandacht voor de beleidsdoelstellingen en de bedrijfsvoering/productie.
3. Formuleer een helder toezichtbeleid of visie met duidelijke kaders waarin ook expliciet wordt vermeld welke escalatiemogelijkheden met welke maatregelen overwogen kunnen worden. Het departement beschikt sinds eind 2018 over een eigenaarsvisie maar is nog bezig om ook de bijpassende instrumenten, zoals aangescherpt toezicht, verder uit te werken in de vorm van een escalatieladder/interventiemenu. Ook de onderbouwing en de communicatie over de voorwaarden waaronder die instrumenten ingezet kunnen of zullen worden hoort daarbij. Deze formele communicatie is uiteindelijk nodig niet alleen naar de directie van het CBR, maar ook naar de Raad van Toezicht.
4. Er is sprake van frequent contact tussen het departement en de Raad van Toezicht, maar spreek ook een heldere rolverdeling af ten aanzien van het toezicht. Die ligt globaal vast in de instellingsbeschikking maar aanvullende afspraken over toezicht op strategisch, tactisch en

operationeel niveau kunnen verheldering in ieders verantwoordelijkheden brengen en dubbele toezichtlasten voorkomen.

5. Er vindt veelvuldig overleg plaats op verschillende niveaus (vooral ambtelijk en op directieniveau) maar er is niet altijd sprake geweest van duidelijke (formele) vastlegging over de gemaakte afspraken en de te ondernemen acties waar het gaat om de reguliere productie. Formaliseer de gemaakte essentiële afspraken en te ondernemen acties. Hier is een duidelijke verbetering waar te nemen sinds begin van dit jaar (2019).
6. De recente problematiek betreffende achterstanden bij de divisie Rijgeschiktheid vraagt om een duidelijk integraal plan van aanpak, in dit geval een productieplan waarin de productieplanning en prognose, de te treffen maatregelen en de (tijdelijke) extra kosten en (werving van) extra capaciteit worden opgenomen. Het departement en het CBR dienen hierover heldere afspraken te maken.
7. Draag zorg voor een stabiele sturing en directievoering bij het CBR; de Raad van Toezicht is primair aan zet bij de keuze en selectie van de bestuurders maar stemt af met de minister die uiteindelijk benoemt. Dat vraagt om een proactieve rol en anticiperende houding van beide partijen.
8. Besteed aandacht aan kennismangement, overdracht van kennis en dossierborging onder meer door de informele gesprekken die op ambtelijk niveau worden gevoerd eveneens vast te leggen op formele wijze zoals een brief.
9. De verschillende divisies beschikken over een extern oordeel over het kwaliteitssysteem (ISO-certificaat) met uitzondering van de divisie Rijgeschiktheid. Het helpt de toezichthouders, de Raad van Toezicht en het departement, als ook deze divisie en het klantservicecenter een kwaliteitscertificaat verkrijgen, zodat er (getoetst) sprake is van een continu en gestructureerd proces van verbetering in kwaliteit. Wij stellen voor hier in de toekomst een traject voor te plannen zodra de achterstanden zijn weggewerkt en het IT-systeem aan de eisen en verwachtingen kan voldoen.

Bijlage 1: Instrumentarium van toezicht

In dit hoofdstuk wordt door ons bondig het instrumentarium dat het departement heeft om toezicht te houden en te sturen op de effectiviteit en efficiëntie van het CBR. Na deze beschrijving volgen de bevindingen op de door ons geformuleerde onderzoeksvragen.

Tabel 1: instrumentarium departement toezicht

Eigenaar en toezichthouder				
			Opdrachtgever	
Wettelijke bevoegdheden	P&C cyclus	Raad van Toezicht	Relatie	Kwaliteit taakuitvoering & Informatie uitwisseling
Benoemingsbeleid	Begroting en FMB goedkeuren	Reguliere taken, overleg met de Loco-SG	Gesprekkencyclus(formeel)	Rapportages
Geïnformeerd worden door directie	Investerings & businesscases	Audit, IT- en programmacommissie RgahS	Overleg (informeel/informerend)	Communicatie-uitingen
Toezichthouden, vaststellen middelen	Afstemming accountant			Verscherpt/aangescherpt toezicht
	Rapportages			kpi afspraken
				Pakket van (verbeter)maatregelen

Bijlage 2: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten CBR

- Aanbieding factsheet kpi's RG, update t/m januari 2019
- Aanbiedingsbrief pakket maatregelen aan minister (inclusief bijlage(s) processen RG), mei 2018
- Aanbiedingsbrieven FMB 2016 – 2019
- Ambtelijke tussenrapportage KSRG t/m februari 2019
- Ambtelijke tussenrapportage KSRG t/m maart 2019
- CBR – Uitvoeringstoets implementatie nieuwe richtlijn vakbekwaamheid bestuurders, 21 februari 2019
- Financieel Meer jaren Beleidsplannen (FMB) CBR 2016-2019
- Jaarverslagen CBR 2016-2017
- Maandelijkse rapportage februari 2019
- Maandelijkse rapportage maart 2019
- Maandelijkse rapportage november 2018
- Stand van zaken wacht- en doorlooptijden CBR, november 2018

Geraadpleegde documenten Ministerie

- Aanbieding pakket van maatregelen CBR aan Tweede Kamer, juli 2018
- Aanbieding resultaat eerste wettelijke evaluatie CBR, Ministerie IenW, 5 juli 2018
- Actiepunten na driehoeksoverleg CBR 26 februari 2019
- Beantwoording Kamervragen lid Von Martels (CDA) naar aanleiding van het bericht 'Directeur probleemkind CBR stopt ermee', 6 maart 2019
- Beantwoording vragen leden Van der Graaf, Dik-Faber (beiden ChristenUnie) en Dijkstra (VVD) over de doorlooptijden bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 20 februari 2019
- Bijlage goedkeuringsbrief FMB CBR 2017 definitief
- Brief Loco-SG aan het CBR, Eigenaarschap 2.0, 20 maart 2018
- E-mailverslaglegging van Bila's tussen beleidsdirectie en RG over de jaren 2018 en 2019
- Goedkeuringsbrieven FMB 2016-2019
- Jaarbrieven Ministerie aan het CBR over de jaren 2016 2017 en 2018
- Organogram IenW, van www.minienw.nl, geraadpleegd mei 2019
- Reactie op jaarstukken CBR 2017
- Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030, aangeboden aan Tweede Kamer 5 december 2018
- Synergie in de driehoek, Versterken en Verstevigen, Eigenaarsvisie ZBO's 2019-2023, Ministerie IenW, vastgesteld december 2018
- Update Minister aan de kamer; Stand van zaken wacht- en doorlooptijden CBR, november 2018
- Verantwoorde uitvoering 2013-2017, Toezichtvisie IenM op uitvoeringsorganisaties op afstand
- Verslag bestuurlijk overleg 27 november 2018
- Verslagen Directieroutines vanaf 2015
- Verslagen overleg RvT CBR en Loco SG 2016, 2018 en 2019
- Verzoek om uitvoeringstoetsen betekenen en informatie-uitwisseling, 17 september 2018

Wetgeving

- Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen
- Staatscourant 2012 nr. 25321, Regeling sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 18 december 2012
- Staatscourant 2017 nr. 2854, Beleidsregels sturing van en toezicht op het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 18 januari 2017
- Wegenverkeerswet 1994; Regeling Taken CBR

Geraadpleegde Rapporten

- Bureau Gateway, Gateway review CBR - RgahS, 2 oktober 2018
- Commissie De Leeuw/Algemene Bestuursdienst, Onderzoek naar herpositionering ZBO's (mei 2013)
- PricewaterhouseCoopers, Eerste 5-jaarlijkse evaluatie CBR, mei 2018