

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Onderzoek CBR
Deelrapport A: Cultuur en governance
24 januari 2011

Definitief

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

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

Onderzoek CBR
Deelrapport A: Cultuur en governance

ir. C. van Schie MMC
prof.dr. J.M. de Heer
drs. M. Blekemolen
J.G. Laqueur MA

Den Haag, 24 januari 2011
560899/SCH/ASG

Samenvatting

De samenwerking bij het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) tussen directie, raad van toezicht, ondernemingsraad en het personeel wordt gekenmerkt door een zeer beperkt onderling vertrouwen. Door onvoldoende respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid zijn in de loop van de tijd steeds opnieuw verschillen van inzicht ontstaan over belangrijke 'issues'. Die 'issues' blijven de organisatie achtervolgen. Het lukt partijen niet over hun eigen schaduw heen te stappen en het verleden achter zich te laten. Voortduuring van de bestuurscrisis kan grote gevolgen hebben voor de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening van het CBR. Aan de negatieve spiraal in de samenwerking tussen vooral de directie en de ondernemingsraad moet daarom zo snel mogelijk een einde komen.

Vanuit de samenleving, de media en de politiek zijn in de afgelopen jaren met enige regelmaat kritische vragen gesteld over het functioneren en de prestaties van het CBR. Om de prestaties te verbeteren heeft het CBR in mei 2010 een reorganisatie doorgevoerd. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen Verkeer en Waterstaat) heeft vanwege aanhoudende kritiek en problemen opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar de stappen die aanvullend op de reorganisatie moeten worden gezet.

In dit rapport staan de resultaten van het deelonderzoek naar de organisatiecultuur en de 'governance' (sturing, verantwoording en toezicht) van het CBR. Voor het onderzoek is een documentenanalyse uitgevoerd en zijn diepte- en groepsinterviews gehouden met betrokkenen van binnen en buiten het CBR. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei tot oktober 2010. De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het verleden en op de situatie in deze onderzoeksperiode. Dat betekent dat waar sprake is van de directie of de raad van toezicht, het niet gaat over de nieuwe directie en nieuwe leden van de raad van toezicht die inmiddels zijn aangetreden.

Geschiedenis CBR

De geschiedenis van het CBR bepaalt in grote mate waar het CBR nu staat en is ook van betekenis voor de toekomst van de organisatie.

Het CBR is in 1927 ontstaan. Het was in zijn eerste vijftig jaar een autoritaire, monopolistische en weinig klantvriendelijke organisatie. Midden jaren '80 kwam het CBR onder druk te staan door olopende wachttijden en financiële problemen. Oorzaken waren het toenemend autobezit en de daarmee gepaard gaande stijging van de vraag naar rijbewijzen. In 1986 werd een nieuwe directeur benoemd die als opdracht kreeg de bedrijfsvoering en de klantvriendelijkheid te verbeteren. Om dit te bereiken werd het CBR gedecentraliseerd. De regio's werden verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Uiteindelijk heeft het lang aanhouden van deze organisatievorm negatieve gevolgen gehad voor de onderlinge verhoudingen en prestaties van het CBR.

In de jaren '90 ging de directie zich steeds meer richten op private activiteiten. Aanleiding hiervoor was de verwachting dat er een einde kon komen aan de monopoliepositie van het CBR als er een Europese markt voor mobiliteitsexamens zou ontstaan. De private activiteiten moesten ook leiden tot interessanter werk voor CBR-medewerkers. Tegelijkertijd groeide het aantal publieke taken van het CBR. In deze periode was er een goede relatie en intensieve samenwerking tussen de ondernemingsraad (OR) en de directeur. Verschillende geïnterviewden plaatsen hier kanttekeningen bij. De OR zou zo sterk bij de besluitvorming zijn betrokken dat er sprake was van medebestuur.

In de periode 2001-2004 ontstond een bestuurscrisis in de top van het CBR die leidde tot het niet verlengen van de zittingstermijn van de directeur. In 2004 trad een nieuwe directeur aan met een andere, zakelijker stijl van leiding geven dan zijn voorganger. Hij zette in op verbetering van de efficiency en van de prestaties. Vlak na zijn aantreden gaf het ministerie van Verkeer en Waterstaat opdracht een einde te maken aan de private activiteiten van het CBR, een in de ogen van velen onverwachte en ingrijpende beslissing. De relatie tussen de OR en de directie verslechterde snel in deze periode. Na een escalerende strijd over tal van issues, waaronder de pensioenen, trad de directeur af.

In 2007 startte een nieuwe directeur op interim-basis met als opdracht de verhoudingen te herstellen. Dit leek aanvankelijk te lukken; zowel met de OR als met de branche en het ministerie waren de contacten goed. De directie sloot een akkoord met de vakbonden en de OR over het pensioendossier.

In 2008 kwam de directie tot de conclusie dat een reorganisatie van het CBR nodig was. De OR kon zich vinden in het uitgangspunt van die reorganisatie: het CBR omvormen tot een procesgerichte en landelijk aangestuurde organisatie. Over de uitwerking en de personele gevolgen van de reorganisatie ontstond echter opnieuw een conflict tussen directie en OR. De OR maakte dit conflict in 2009 aanhangig bij de ondernemingskamer, die de OR in het gelijk stelde. Hierop volgde een onderhandelingsperiode tussen directie en OR. De directie deed een aantal toezeggingen, onder andere dat er bij de reorganisatie geen gedwongen ontslagen zouden vallen. In mei 2010 werd de nieuwe organisatie ingevoerd. Halverwege 2010 trad de interim-directie af en werd een nieuwe directie benoemd.

Diagnose en conclusies organisatiecultuur

De diagnose van de organisatiecultuur van het CBR is allereerst gebaseerd op de analyse van de verhalen van betrokkenen over het verleden en heden van het CBR. Daarnaast zijn de cultuurkenmerken van het CBR geanalyseerd op basis van een theoretisch model voor het typeren van organisatieculturen.

Uit deze analyse blijkt dat de samenwerking bij het CBR tussen directie, raad van toezicht, ondernemingsraad, personeel en ministerie wordt gekenmerkt door een zeer beperkt onderling vertrouwen.

Sinds 2004 is sprake van opeenvolgende bestuurscrises die zich voltrekken volgens een ogenschijnlijk vast patroon. Een nieuwe directie wordt in eerste instantie met instemming begroet. Daarna komt het vroeg of laat tot een botsing van belangen. Door onvoldoende erkenning van en respect voor elkaars rol en verantwoordelijkheid, ontstaan in de samenwerking verschillen van inzicht over belangrijke issues. Door datzelfde gebrek aan erkenning en respect worden die issues niet opgelost. Het aantal onopgeloste issues is in de loop van de tijd steeds toegenomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de pensioenen, inkrimping van het personeelsbestand, het HRM-beleid, de juistheid van productiecijfers of het uitblijven van een klokkenluidersregeling.

De strijd binnen het CBR, vooral tussen de directie en OR, escaleert aan beide kanten en de inzet van machtsmiddelen wordt niet geschuwd. Partijen houden elkaar en daarmee het CBR gevangen. Van een serieuze toenadering tussen partijen is weinig te merken. Het lukt partijen niet over hun eigen schaduw heen te stappen en de blik op de toekomst te richten. Om de stagnerende patronen in de samenwerking te doorbreken en de noodzakelijke stappen voorwaarts te zetten, zijn echter wel alle partijen nodig. Intenties zijn er vaak wel, maar als het erop aankomt, lukt het niet en valt men terug in de oude patronen.

Het gevolg hiervan is desintegratie en fragmentatie van de organisatie: het CBR valt uiteen in subculturen en van samenwerking is feitelijk geen sprake meer. Het uit elkaar groeien van onderdelen van het CBR is een uiting van verwaarlozing. Partijen in de organisatie geven elkaar niet de aandacht en ruimte die nodig is om een constructieve relatie op te bouwen. Bij het management is er onvoldoende aandacht voor het functioneren en de ontwikkeling van medewerkers.

De hoge mate van loyaliteit en betrokkenheid van het personeel houden de operaties gaande en de prestaties redelijk op orde. De rek (b)lijkt er bij het personeel echter uit te zijn of te gaan door een gebrek aan personele zorg. De huidige situatie bij het CBR is daarom kwetsbaar. Als de bestuurscrisis voortduurt, kan dat grote gevolgen hebben voor de continuering van de prestaties en de kwaliteit van de dienstverlening. Aan de negatieve spiraal in de samenwerking tussen met name de directie en de OR moet zo snel mogelijk een einde komen om maatschappelijke schade te voorkomen.

Diagnose en conclusies governance

Ondanks de ingezette professionalisering door de raad van toezicht (jaarlijks verantwoordingsdocument) en het ministerie (scheiding van toezicht en beleid) laat de huidige staat van de governance nog te wensen over. De governance - de beleidsmatige sturing, de verantwoording en het toezicht - is de afgelopen jaren in sterke mate beïnvloed door de organisatiecultuur van het CBR en door het conflict dat zich afspeelde in de belangrijkste bestuurs- en managementrelaties.

Uiteindelijk is het samenstel van toezichthouders (nog) niet in staat gebleken de situatie bij het CBR te verbeteren. Het onderlinge vertrouwen is daarvoor nog te kwetsbaar.

De relatie tussen het CBR en het ministerie is in de afgelopen jaren veranderd. Er is sprake van een toenemende verzakelijking waarin afrekenen op prestaties en transparantie centraal staan. De problemen bij het CBR hebben geleid tot een andere verhouding in de governance. Om verbeteringen te realiseren heeft het ministerie het toezicht aangescherpt. In 2008 en 2009 heeft het ministerie formele aanwijzingen aan het CBR gegeven om onder andere de wachttijden binnen de normen te brengen en de transparantie voor de klant te verbeteren. Deze aanwijzingen zijn in 2009 gevolgd door het onder verscherpt toezicht stellen van het CBR.

De huidige governance en het daarin opgenomen toezichtarrangement is verouderd. De toezichtvisie dateert van 2001, toen het CBR nog een hybride organisatie was met publieke en private taken. Een inhaalslag is nodig. Het ministerie is voornemens veranderingen door te voeren in de governance van het CBR door middel van een instellingswet en een daarop gebaseerde wijziging van de statuten. Met deze wet wordt het CBR onder de werking van de kaderwet voor zelfstandige bestuursorganen gebracht. De minister wordt verantwoordelijk voor de benoeming van de directie van het CBR, de vaststelling van de tarieven en de goedkeuring van de begroting. In de toezichtvisie komen gedetailleerde afspraken te staan over de kwaliteit van de dienstverlening. Door de wet verschuift een deel van de verantwoordelijkheid voor het toezicht op het CBR van de raad van toezicht naar het ministerie.

Voor het CBR is het belangrijk dat er duidelijkheid komt over de positie, de taken en de toekomst van de organisatie. Het uitblijven van de instellingswetgeving voedt doemscenario's over een opheffing van het CBR. Naast institutionele duidelijkheid zijn ook onafhankelijkheid en deskundigheid van de toezichthouders en een open en transparante wijze van communiceren belangrijke vereisten. Voor de onafhankelijkheid van de raad van toezicht is het van belang dat de leden niet op basis van vertegenwoordiging van branche-organisaties hun plaats bekleden, maar op basis van deskundigheid. Het CBR wil in de sturingsrelatie uiteindelijk weer op afstand van het ministerie komen te staan. Dat is logisch en wenselijk gegeven zijn taakuitvoering. Hiervoor is enige tijd nodig. Het is evident dat deze verandering samenhangt met de noodzakelijke verandering van de CBR-cultuur.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding onderzoek en onderzoeksvragen	1
1.2	Theoretisch kader van ons onderzoek	2
1.3	Onze aanpak en verantwoording	5
1.4	Leeswijzer	8
2	Levensverhaal CBR	9
2.1	Het levensverhaal van het CBR: de intra-organisationale arena	9
2.2	Het levensverhaal van het CBR: de maatschappelijke arena	34
2.3	Het levensverhaal van het CBR: de politiek-bestuurlijke arena	40
3	Conclusies cultuurdiagnose CBR	52
3.1	Inleiding	52
3.2	Conclusies diagnose cultuur vanuit verleden en heden van het CBR	53
3.3	Conclusies diagnose cultuurkenmerken van het CBR	61
3.4	Overallconclusies cultuur CBR	79
4	Conclusies diagnose governance CBR	81
4.1	Inleiding	81
4.2	Schets van de huidige governance	82
4.3	Diagnose governance CBR	91
4.4	Bouwstenen voor eindbeeld governance	99
4.5	Conclusies governance	100

Bijlagen

1. Bibliografie
2. Overzicht interviews
3. Overzicht taken CBR
4. Overzicht bevoegdheden minister
5. Overzicht bevoegdheden raad van toezicht CBR
6. Chronologisch overzicht ontvangen documenten CBR, het ministerie en OR
7. Woordenschat CBR
8. Uitwerking enkele issues

1 Inleiding

Het voorliggende deelrapport maakt onderdeel uit van het integrale eindrapport inzake ons onderzoek naar het CBR in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen: ministerie van Verkeer en Waterstaat) Dit rapport, deelrapport A, gaat in op onze diagnoses en conclusies van de cultuur en governance van het CBR en beantwoordt de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen. Het voorliggende onderzoeksrapport bevat de diagnoses en conclusies ten aanzien van de cultuur en de governance van het CBR en reikt bouwstenen aan voor het eindbeeld van het CBR en de verbeteragenda om dit eindbeeld te realiseren. De uiteindelijke verbeteragenda CBR is onderdeel van het integrale eindrapport en is gebaseerd op de daarin opgenomen integrale diagnose, waarbij de resultaten van de andere deelonderzoeken zijn betrokken.

1.1 Aanleiding onderzoek en onderzoeksvragen

De Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) is een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met als wettelijke taak het toelaten van personen tot het wegverkeer en het bevorderen van de verkeersveiligheid. Vanuit samenleving, politiek en media zijn in de afgelopen jaren met enige regelmaat kritische vragen gesteld bij het functioneren van het CBR. Het CBR staat per mei 2009 onder verscherpt toezicht en blijft dit totdat de prestaties van het CBR stabiel zijn. Ter verbetering van de prestaties heeft het CBR in 2008 een reorganisatietraject ingezet en heeft het deze reorganisatie per mei 2010 geëffectueerd. Vanwege de aanhoudende kritiek en problemen heeft de minister van IenM (de minister) de Tweede Kamer gemeld een onafhankelijk toekomstgericht onderzoek te starten naar de stappen die aanvullend op de reorganisatie gezet moeten worden, om de publieke taakuitvoering van het CBR structureel op het gewenste niveau te brengen.

Voor het onderzoek heeft het ministerie van IenM (het ministerie) de volgende onderzoeksvragen ¹⁾ gesteld:

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

Box 1. Onderzoeksvragen CBR-onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de verschillende aspecten van de CBR-organisatie en dit zijn:

- A. Cultuur en governance
- B. Financiën en pensioenen
- C. Kwaliteit taakuitvoering en informatievoorziening.

Dit deelrapport gaat in op de aspecten cultuur en governance van het CBR. Het ministerie heeft hiervoor de volgende aandachtspunten meegegeven²⁾:

- *organisatiecultuur*: het betreft hier de wijze van samenwerking binnen het CBR. Een belangrijk aandachtspunt is de relatie tussen directie, overig management en ondernemingsraad
- *governance*: het betreft de aspecten ten aanzien van de verantwoording over en het toezicht op de publieke taakuitvoering, met inachtneming van de kaders die vanuit het kabinetsbeleid aan dergelijke organisaties zijn gesteld.

1.2 Theoretisch kader van ons onderzoek

Gegeven de vraagstelling van Het ministerie hebben wij het onderzoek cultuur en governance geplaatst in een theoretisch kader en een opvatting over de rol en betekenis van de organisatiecultuur. Een gangbare definitie van een organisatiecultuur is:

A pattern of assumptions, invented, discovered, or developed by a given Group, as it learns to cope with the problem of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid, and be taught to new members, as the correct way to perceive, think, and feel in relation to these problems³⁾.

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

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

³⁾ Uit: Schein, 'Organization, culture and leadership'.

Het achterhalen van de organisatiecultuur en het begrijpen ervan zijn de grote opgaven. Wij plaatsen hiervoor de organisatie in historisch perspectief en stellen de verhalen in de organisatie centraal. De aanpak hiervoor is ontleend aan het diagnosticeren van organisaties onder druk⁴). Het CBR is een organisatie die de afgelopen jaren in toenemende mate onder druk is komen te staan. Dit is zowel druk van binnen als druk van buiten.

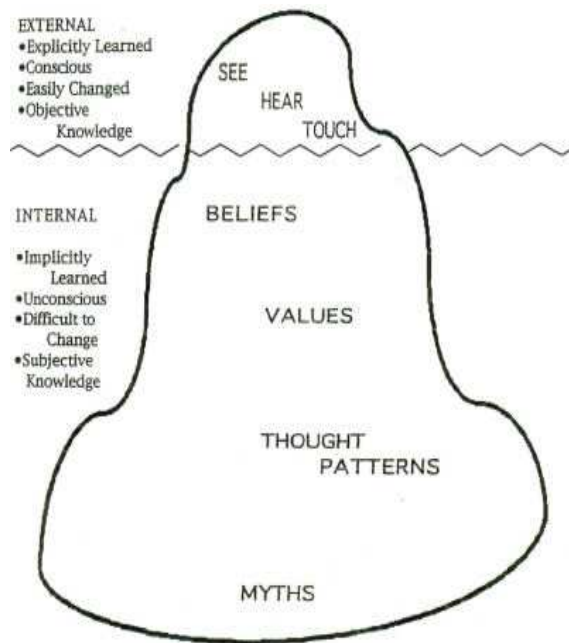
Factoren die van invloed zijn op het verloop van strategie- en veranderingsprocessen in organisaties onder druk kunnen ontleend worden aan het inzicht dat *organisaties als cultuur* zijn op te vatten: als netwerken van mensen die hun werkelijkheid creëren op basis van hun waarneming, interpretatie en definitie van de situatie alsmede van de betekenissen die zij in interacties vormen en hun, daarmee verbonden, handelen. In deze processen van werkelijkheidsconstructie spelen zichtbare aspecten van organisatiecultuur (objecten, taal, symbolen, informatie en communicatie, regels en systemen, gedrag) een rol in de alledaagse praktijk, evenals minder zichtbare of bewuste aspecten als machtsposities en belangen, waarden, normen, opvattingen en veronderstellingen.

Organisatiecultuur heeft aldus een gelaagdheid, variërend van zichtbaar en bewust niveau naar minder zichtbaar en vrijwel onbewust. Organisatiecultuur is hierbij als een ijsberg voor te stellen. Het topje van organisatiecultuur is manifest, maar veel meer en ook essentiële aspecten zitten ‘onder water’ en zijn relatief diep in mensen en gedragingen van mensen verborgen. Een manier om dit ‘boven water’ te krijgen, is door middel van ‘het gesprek’ (discours) in de organisatie met betrokkenen aan te gaan over issues, gebeurtenissen en verhalen.

Een discours is een verzameling uitspraken die een manier vormen om kennis en betekenissen over een onderwerp op een bepaald moment weer te geven. Een discours bevat vaak impliciete uitingen en patronen die veelzeggend zijn voor bepaalde cultuurkenmerken. Discours in de zin van geschreven en gesproken communicatie is het cement dat de werkelijkheidsconstructie (of in CBR-termen: waarheid) binnen en rondom een organisatie mogelijk maakt. De aanpak waarin het discours wordt onderzocht op basis van verhalen en daarin opgenomen waarden, normen en betekenissen over dingen of gebeurtenissen in de loop van de tijd, wordt een *discursieve benadering* genoemd. Volgens deze discursieve benadering wordt een organisatie dus bekeken als een proces van werkelijkheidsconstructie. Een proces dat ten eerste verwijst naar het verleden, de genese of het historisch insigne, die de huidige situatie hebben opgeleverd. Ten tweede naar het hier en nu, de actuele handelingspraktijk en ten derde naar de toekomst, in welke richting men wil ontwikkelen. Meestal zijn er in organisaties meerdere dominante verhalen naast elkaar.

⁴) Heer, dr. J.M. de (2008), ‘Organiseren onder druk’.

Naast het verhaal ('narrative') van het management waarin bijvoorbeeld bestaansrecht, missie, visie en strategie naar voren komen, wordt soms door organisatielieden of stakeholders (bijvoorbeeld de OR) een alternatief verhaal geplaatst over hoe het ook kan of moet of er ontstaat een 'counter narrative' dat tegen het verhaal van het management ingaat. Beide verhalen hebben grote waarde en zijn belangrijk voor de werkelijkheidsconstructie.



Figuur 1. Gelaagdheid van organisatiecultuur

De ordening van de verhalen in de organisatie hebben wij onderverdeeld naar drie verschillende arena's met daarin de betrokken partijen/stakeholders. Wij hebben hier drie verbanden gebruikt. Binnen elk van deze arena's zijn de laatste jaren drukke uitwisselingen geweest over de verschillende aspecten van de CBR-organisatie die centraal staan in dit onderzoek en betekenis hebben voor de organisatiecultuur.

- 1) *Politiek-bestuurlijke (governance) arena*: de belangrijkste spelers hier zijn terug te vinden in de formele governance-structuur van het CBR.
- 2) *De CBR-arena (Intra-organisatiele)*: dit zijn betrokkenen bij de vorming en toepassing van de cultuurkenmerken van het CBR.
- 3) *Maatschappelijke arena*: hier gaat het om het discours dat gebruikt wordt in de verschillende relaties van het CBR met zijn cliëntèle (de rijkschoolbranche, politie/justitie en andere belangenorganisaties zoals ANWB en de vakbonden).

In deze arena's hebben wij gesprekken gevoerd over de zaken die echt belangrijk zijn om een cultuur- en governance-diagnose te kunnen stellen.

De bedoeling is geweest om in de organisatie mensen te stimuleren juist die vragen te stellen waarbij onderwerpen aan de orde komen die de organisatie en de vernieuwing ervan frustreren. Dit is voor een toekomstbeeld en de verbeteragenda belangrijk. Meestal moet namelijk eerst een aantal punten afgesloten en opgeruimd worden waarmee afscheid van het verleden kan worden genomen alvorens gestart kan worden met de toekomst.

1.3 Onze aanpak en verantwoording

Elementen van de aanpak

Wij hebben een onderzoeks-aanpak gehanteerd die gebaseerd is op twee methoden:

- 1) documentenanalyse
- 2) diepte- en groepsinterviews.

Documentenanalyse

Op basis van een informatieprofiel hebben wij vanuit de onderzoeks-aanpak gevraagd om een grote variëteit en diversiteit van informatie. De documenten zijn ons ter beschikking gesteld door Het ministerie, door de directie van het CBR en door verschillende geïnterviewden waaronder de OR van het CBR. Tevens is door de OR uitgebreide informatie ter beschikking gesteld. Het betreft zowel 'formele' openbare documenten (zoals Kamerstukken, beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten, verantwoordingsrapportages e.d.) als mailwisselingen, persberichten, memo's, interne notities en dergelijke. In onze rapportage refereren wij zoveel mogelijk aan deze documenten ter onderbouwing van onze bevindingen en ter onderbouwing van de door ons gesignaleerde patronen en verschijnselen. Een overzicht van de aan ons ter beschikking gestelde en gebruikte documentatie is opgenomen in bijlage 1. Een overzicht van de informatie ontvangen vanuit de OR is opgenomen in bijlage 6.

Interviews

Op basis van een voorstel van onze zijde, gebaseerd op de met het ministerie overeengekomen aanpak van ons onderzoek, hebben wij diverse betrokkenen uit de drie arena's geïnterviewd. Er zijn zowel personen geïnterviewd die in het verleden bij het CBR hebben gewerkt als personen die momenteel bij het CBR werkzaam zijn of vanuit hun functie met het CBR te maken hebben. Het grootste deel is geselecteerd op basis van functie. Voor gesprekken met medewerkers is door ons een selectie gemaakt uit een geanoniseerd personeelsbestand van het CBR, waarbij is gekeken naar verschillende kenmerken waaronder spreiding over de verschillende afdelingen in het land en aantal dienstjaren. In totaal hebben dertig (groeps)interviews plaatsgevonden. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen (naar functie/organisatie). De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van een globale vragenlijst. Het voeren van een goed gesprek stond voorop.

Van elk interview is een verslag opgesteld dat voor hoor- en wederhoor is voorgelegd aan de geïnterviewde. Elk interviewverslag is vastgesteld. De vastgestelde interviewverslagen zijn daarmee een belangrijke bron voor onze analyses. Om anonimiteit te garanderen, zijn de meningen in deze rapportage niet op persoonsniveau weergegeven. Wel is soms ter verduidelijking aangegeven uit welke hoek bepaalde percepties afkomstig zijn. Niet alle betrokkenen waren bereid aan het onderzoek mee te werken.

In de bijlage is een overzicht van de geïnterviewden opgenomen, alsmede een overzicht van personen die wij hebben benaderd maar die niet hebben meegewerkt.

Afbakening diepgang van onze analyses

Ons onderzoek is op diverse manieren afgebakend in de diepgang en dan met name in de inspanningen om de 'waarheid' te achterhalen. Dit heeft consequenties voor de diagnoses. Omdat er, zo is ons gedurende de uitvoering van het onderzoek duidelijk geworden, bij de verschillende stakeholders verschillende percepties hierover bestaan, duiden wij deze diepgang hier nader.

Op basis van de bestudeerde documentatie en de uitgevoerde interviews schetsen wij de verhalen, de gebeurtenissen en de meningen van betrokkenen over het verleden en heden van het CBR, voor zover wij die van belang achten voor de diagnose en beantwoording van de onderzoeksvragen diagnose. Gegeven onze, door het ministerie geaccordeerde, onderzoeks aanpak gaat het ons om een weergave van de ervaringen en waardeoordelen van betrokkenen die de werkelijkheid vanuit hun eigen positie beleven en interpreteren. Dit maakt ook dat percepties uiteen kunnen lopen of elkaar zelfs kunnen tegenspreken. Wij brengen het verhaal of de verhalen naar voren zoals deze met ons besproken zijn. Onze diagnose is hierbij zoveel als mogelijk en haalbaar 'feitelijk' (voor zover deze bestaat in relatie tot cultuur) gericht op de onderbouwing van onze conclusies voor de cultuur en governance. Maar onze analyse is ook opgebouwd met meningen en interpretaties van betrokkenen, omdat uit deze meningen cultuuraspecten in termen van patronen, thema's en issues destilleerbaar zijn (de verhalen).

Binnen het CBR, zo is ons in de loop van de opdracht duidelijk geworden, spelen vele ingrijpende issues en kwesties. Deze zijn in onze ogen mede bepalend zijn voor de bedrijfscultuur van het CBR en de governance. Het is positief dat deze issues naar boven komen en dat hierbij de houding van het ministerie en de CBR-directie is dat alles op tafel mag komen. Het is voor ons onderzoek niet nodig om alle issues tot op de bodem toe uit te zoeken en de 'waarheid' te benoemen. Met name bij de OR-leden leeft deze verwachting wel. Zij hebben ons voorzien van een grote hoeveelheid informatie (zie hiervoor bijlage 6). Dit is volgens hen de onderbouwing van de vele issues, gebaseerd op bronmateriaal en feiten bedoeld om de waarheid te achterhalen.

Hierachter zit de verwachting van de OR, dat wij een ‘uitspraak’ doen over de waarheid van al deze issues. Deze verwachting kunnen wij niet waarmaken en deze is voor ons onderzoek ook niet nodig. Wij benoemen wel deze issues als onderdeel van de analyse en de counter narrative. Maar wij kunnen onmogelijk de waarheid beschrijven en een oordeel geven over al deze issues.

Dit omdat de absolute waarheid soms niet bestaat of omdat er veel aanvullend en diepgaand onderzoek nodig is, zaken in het verleden spelen waarvan het de vraag is wat ze bijdragen aan de toekomst van het CBR (het gaat immers om toekomstgericht onderzoek) of de waarheidsvinding om een fundamenteel andere onderzoeksaanpak vraagt, bijvoorbeeld een strafrechtelijke benadering. De informatie is derhalve gescand op issues als onderdeel van de diagnose. Deze issues geven wij weer en we refereren naar aangeleverde informatie waar dat voor onze analyse toegevoegde waarde heeft.

Van verhaal naar diagnose en vraagbeantwoording

De beschrijving in deze rapportage is onze reconstructie vanuit het gezichtspunt van betrokkenen, in retrospectief. Hoe typeren zij het CBR? Welke zaken en gebeurtenissen achten zij van belang om tot een typering en verklaring van de huidige cultuur te komen? Het schetsen van dit levensverhaal is van belang omdat de geschiedenis medebepalend is voor hoe het CBR nu is. Het helpt zaken te duiden en te begrijpen. Vanuit het (gedeeltelijke) levensverhaal (1^e orde analyse) van het CBR geven wij weer wat ons opvalt en trachten we bloot te leggen wat daarachter zit aan oorzaken, argumentaties, betekenissen of gedragspatronen etc. Dit is de 2^e orde analyse in termen van diagnose en conclusies ten aanzien van de cultuur welke is opgenomen in hoofdstuk 3.

Relatie met het hoofdrapport

In het hoofdrapport wordt de integrale analyse van het CBR gepresenteerd en worden de uitkomsten op het gebied van cultuur en governance gekoppeld aan de uitkomsten van de onderzoeken financiën en pensioenen, en kwaliteit taakuitvoering en informatievoorziening (3^e orde analyse). In het hoofdrapport gaan wij ook in op het na te streven eindbeeld voor het CBR en de daaraan gekoppelde verbeteragenda in termen van maatregelen en acties.

Onderzoekperiode en de nieuwe directie/RvT

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op ons onderzoek dat heeft plaatsgevonden in de periode van mei tot september 2010. Hierbij hebben de meeste gesprekken op het niveau van de (voormalige) directie CBR plaatsgevonden in de periode mei – juli 2010. Deze onderzoeksperiode betekent daarom dat onze diagnoses en conclusies over de cultuur en governance met betrekking tot de CBR-organisatie zijn opgemaakt medio augustus 2010. De ‘verhalen’ van de verschillende arena’s eindigen daar. Met de benoeming van een nieuwe directie (juli/september) en een deels nieuwe RvT (mei) is een nieuwe episode voor het CBR aangebroken.

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het verleden en op de situatie in deze onderzoeksperiode. Dat betekent dat waar wij spreken over de directie of de raad van toezicht het niet gaat over de nieuwe directie en raad van toezicht die inmiddels is aangetreden.

1.4 Leeswijzer

Ons rapport begint in hoofdstuk 2 met een weergave van de beelden van de betrokkenen. Wij vertellen op basis hiervan het levensverhaal van de organisatie vanuit ons perspectief en vermijden daarbij waardeoordelen. De beelden zijn weergegeven in chronologische volgorde (onderverdeeld in verschillende episoden), en geordend naar de drie door ons onderscheiden arena's: de CBR-arena, de maatschappelijke arena en de governance-arena.

In de hoofdstukken 3 en 4 duiden wij de feiten en de beelden en geven wij onze analyses en conclusies van de cultuur en governance.

Wij beseffen dat de rapportage omvangrijk is. Dit is enerzijds een reflectie van de omvang van het werk en onze inzet daarin. Anderzijds is het een reflectie van de cultuur van het CBR en ons cultuuronderzoek. Het CBR-verhaal heeft kennelijk ruimte nodig en is niet eenvoudig te verklaren en te duiden. Kennis nemen van deze verhalen is in onze ogen wel nodig om de toekomst van het CBR tegemoet te zien. Het verleden is van grote betekenis voor de toekomst van het CBR.

Ter verduidelijking ten aanzien van onze rapportage:

- quotes zijn cursief aangegeven tussen dubbele aanhalingstekens
- sommigen quotes zijn ingekort omdat gebruikte tekst weinig toevoegt, wat is aangegeven met (...)
- citaten uit documenten zijn in normale lettertekens tussen enkele aanhalings-tekens aangegeven.

2 Levensverhaal CBR

In dit hoofdstuk schetsen wij de beelden van betrokkenen over het CBR in de afgelopen decennia.

Wij maken in de beschrijving een onderscheid in vijf episodes van het leven van het CBR:

- Episode 1: ontstaan tot midden jaren '80
- Episode 2: midden jaren '80 - 2001
- Episode 3: eind jaren 2001 - 2004
- Episode 4: 2004 - 2007
- Episode 5: 2007 - augustus 2010⁵).

Deze indeling is gebaseerd op de beschrijving van de tijdlijn van het CBR zoals weergegeven in de integrale eindrapportage, waarin de belangrijkste gebeurtenissen en momenten zijn weergegeven. Het levensverhaal van het CBR lijkt hierin sterk afhankelijk te zijn van de gebeurtenissen in de top van het CBR. De leiderschapswisselingen die hierin hebben plaatsgevonden, markeren een belangrijke start en/of einde van een episode. Deze indeling is gekozen om de leesbaarheid van het levensverhaal te vergroten.

2.1 Het levensverhaal van het CBR: de intra-organisationale arena

2.1.1 *Episode 1: ontstaan tot begin jaren '80*

Ontstaan CBR

Vanaf 1 september 1927 werd een rijexamen verplicht om een rijbewijs te halen. De ANWB, KNAC, KNMV en de BBN richtten daarom een nieuw instituut op: het Centraal Bureau voor de afgifte van Bewijsstukken van Rijvaardigheid. Deze privaatrechtelijke stichting werd door de minister gemachtigd tot de uitgifte van rijvaardigheidsbewijzen.

Het CBR werd in zijn eerste vijftig jaar in het personeelsblad van het CBR beschreven als 'een degelijk instituut' dat in de tijd van de 'babyboom' een snelle groei doormaakte door een explosieve stijging van het aantal examens.' 'Opvallend daarbij was de klassieke, afstandelijke opzet waarin [het CBR] toen opereerde.'⁶)

⁵) Het einde van deze episode sluit aan bij de overgang naar de nieuwe directie en RvT die per 1 september aan de slag zijn gegaan.

⁶) CBR (2002), Personeelsblad CBR, juni 2002.

Genoemde kenmerken: autoritair, gesloten, monopolistisch

Betrokkenen omschrijven het CBR als een van oudsher afstandelijke, autoritaire, weinig toegankelijke en hiërarchische organisatie. Met als gevolg weinig klantgerichtheid. Betrokkenen, van zowel binnen als buiten het CBR, hebben tijdens interviews aangegeven dat het CBR ‘*monopolistengedrag*’ vertoonde. “*Het CBR had niet de neiging verantwoording af te leggen.*” “*Het leiderschap van het CBR was vroeger (...) heel autoritair, het CBR was toen een echte monopolist. Er was geen klachtenregistratie, er vond geen overleg plaats met rijsscholen en ‘je moest je vinger opsteken als je naar het toilet wilde’.* Het CBR kenmerkte zich door een stoffige ambtelijke organisatie en functioneerde zeer hiërarchisch,” aldus een geïnterviewde. De organisatie was, zo geven betrokkenen aan, ‘*erg in zichzelf gekeerd*’, ‘*naar binnen gericht*’, ‘*een gesloten cordon*’. “*Het CBR is van oorsprong sterk hiërarchische en ambtelijk ingesteld.*”

Tegelijkertijd klaagde het bestuur van het CBR, toen de Commissie van Toezicht geheten, over het niveau van de rijinstructeurs. In 1956 konden rijsscholen reserveringen maken voor hun klanten. Tot begin jaren ‘70 mocht een instructeur de examenzalen niet betreden. Contact tussen opleider en examinator was uit den boze⁷). Het bureaucratische en stoffige karakter van deze episode wordt beaamd door werknemers die lange tijd voor het CBR gewerkt hebben.

Achtergrond examinatoren

De eerste examinatoren waren volgens geïnterviewden notabelen zoals burgermeesters, notarissen of hoge militairen. Het afnemen van rijexamens was veelal een nevenactiviteit. Enkele quotes: “*Examinator zijn is van oudsher een erebaantje. Het was iets dat notabelen erbij deden. Pas eind jaren ‘80/’90 is het meer een gewone baan geworden, ‘voor Havoklanten’ (...),*” aldus een geïnterviewde. Een ander stelt: “*Een en ander komt voort uit het verleden van de examinator. Dit waren vroeger notabelen.*” Weer een ander: “*Examinator zijn was een erebaantje, dat vaak (als nevenfunctie) werd uitgeoefend door de zgn. ‘jonkheren’, militairen, kapiteins, politieagenten en mensen afkomstig uit het loodswezen.*” Na de oorlog steeg de vraag naar examens en moesten er vaste examinatoren in dienst komen. Uit interviews is gebleken, dat ook deze vooral geworven werden uit politie en militaire kringen.

In het personeelsblad van het CBR wordt gesproken van een sterke scheiding van de afdeling administratie en de afdeling rijvaardigheid: “*Vroeger waren de afdeling administratie en rijvaardigheid compleet van elkaar gescheiden en deelden we helemaal niets met elkaar.*”⁸)

⁷) CBR (2002), Reflector Jubileumspecial, september 2002.

⁸) CBR (2002), Personeelsblad CBR, juni 2002.

2.1.2 *Episode 2: midden jaren '80- 2001*

Oplopende wachttijden, financiële problemen

Het monopolistengedrag leidde volgens betrokkenen jarenlang niet tot problemen. Tot midden jaren '80. De wachttijden liepen op, financieel stond het CBR er niet goed voor, terwijl ook de reputatie niet goed was. Oorzaken die hier vermoedelijk aan ten grondslag lagen, waren onder meer de toename van de bevolking en hiermee het autobezit en de daarmee gepaarde stijging in de vraag naar rijbewijzen. Er verschenen midden jaren '80 verschillende rapporten die aandacht vroegen voor respectievelijk een efficiëncyslag (De Galan en Voigt, 1984), de directiestructuur (Bakkenist, Spits en Co, 1985) en de relatie met de overheid (Commissie Barkhof, 1986).

Nieuwe directeur

Het CBR kwam onder druk te staan om veranderingen door te voeren. Binnen het CBR heerste een “*ambtelijke sfeer*” waar “*niemand nog besluiten nam*” en het management “*heel de dag in allerlei overleggen zat*”. Interne documenten beschreven: ‘Een 60 jaar oude traditionele denktrant (de kandidaten hebben ons nodig)’ die een meer klantvriendelijke opstelling in de weg stond⁹⁾. Uit interviews bleek dat de toenmalige stichtingsvorm en de financiën op orde gebracht moesten worden. In 1986 is mede gezien de genoemde problematiek een nieuwe algemeen directeur benoemd, een positie die deze persoon zeventien jaar zou bekleden. Uit interviews blijkt dat de nieuwe directeur “*met steun van de minister, OR en bestuur*” en na een interim-periode aan de slag ging om de bedrijfsvoering en klantgerichtheid te verbeteren.

Commissie Tóth

In 1988 heeft het ministerie de Commissie Tóth opdracht gegeven de minister te adviseren over de toekomstige aanpak van de rijexamens, met name door te kijken naar ‘de rol, de positie en het functioneren van het CBR’. Het onderzoek van de commissie werd gebaseerd op eerdere rapporten (zie boven) en was mede ingegeven door het vraagstuk binnen het ministerie betreffende het Bureau Nader Onderzoek Rijvaardigheid (BNOR). De minister vroeg in ieder geval aandacht voor o.a. een meer bedrijfsmatig gerichte aanpak, samenwerking met rij scholen, klachtenbehandeling, eventuele verbreding van het werkterrein van het CBR en voor de relatie tussen het CBR en het ministerie.

De aanbevelingen van de Commissie Tóth luiden onder meer, dat het CBR-voornemen tot decentralisatie diende te worden doorgezet en dat het BNOR kon worden ondergebracht bij het CBR. Andere aanbevelingen hadden onder meer betrekking op de klantvriendelijkheid en de relatie met het ministerie en de branche (zie volgende paragrafen)¹⁰⁾.

⁹⁾ CBR (1987), Notitie ‘Hoe zo CBR’, april 1987.

¹⁰⁾ Commissie Toth, Bijlage opdrachtformulering, 1988.

Vershillende van de aanbevelingen zijn omarmd door de politiek en het bestuur van het CBR. Te denken valt hierbij aan het doorzetten van de 'decentralisatie', overname van BNOR en Vordering en het omvormen van het toenmalige bestuur in een raad van toezicht en directie zoals we die grotendeels tot op de dag van vandaag kennen. De voornemens van het CBR omtrent decentralisatie zijn voor invoering echter wel nader onderzocht en onderschreven door een onderzoeksbureau, Andersson Elfers Felix (AEF). Decentralisatie zou moeten leiden tot een 'meer klantgerichte benadering, inspelen op regionale verschillen in de vraag, alle dienstverlening naar een klantvriendelijke situatie, meer directe contacten tussen medewerkers CBR en klanten, verhoging slagvaardig en efficiënt functioneren door kleinere decentrale eenheden', zo blijkt uit het onderzoeksrapport¹¹).

Decentralisatie

Geleidelijk aan werden verschillende CBR-locaties geopend door heel het land. Na het regiokantoor Assen ('91) volgden Eindhoven en Arnhem ('93) en Amsterdam en Rijswijk ('96)¹²). Als gevolg van de decentralisatie moesten sommige medewerkers verhuizen naar een nieuwe locatie. Een toenmalige bestuurder vertelde: *"De verplaatsing van medewerkers naar de nieuwe locaties ging zeer goed. Het CBR had een goed sociaal plan uitgewerkt, maar daar hoefden maar weinig medewerkers uiteindelijk gebruik van te maken."*

Geïnterviewden zijn het er nagenoeg unaniem over eens, dat de decentralisatie uiteindelijk negatieve gevolgen heeft gehad voor de onderlinge verhoudingen en de prestaties van het CBR. Een van de geïnterviewden verwoordde dit als volgt: *"De opsplitsing van het CBR in businessunits is een belangrijke bepalende factor voor de huidige cultuur van het CBR. Omdat het CBR geen concurrent had, werd besloten de businessunits onderling te laten concurreren. De prestaties werden tegen elkaar afgezet. Het idee hierachter was dat zo innovatie op gang zou worden gebracht en het zou leiden tot meer efficiency. De eerste tien jaar (ongeveer tot 2000) leek dit goed te werken, maar gaandeweg ging dit model negatieve effecten vertonen. Doordat de regio's zo goed mogelijk moesten presteren ten opzichte van elkaar was er geen prikkel om uitvoeringscapaciteit en informatie snel te delen."*

Veel geïnterviewden spreken van het ontstaan van "koninkrijkes". *"De rivaliteit tussen regio's is goed geweest maar doorgeschoten. Er ontstonden koninkrijkes waarbij de hoofden wel afstemden maar niet samenwerkten,"* aldus een geïnterviewde. *"Men gunde elkaar het licht in de ogen niet."* Meerder geïnterviewden stellen dat er een gebrek was aan centrale controle en sturing. *"Kanttekening is dat de directie sturing gaf aan de regiohoofden na de decentralisatie, maar daar soms te veel ruimte liet aan de hoofden. (...)"*

¹¹) AEF (1989), Beoordeling decentralisatie CBR, augustus 1989.

¹²) CBR, Historie, <http://www.cbr.nl/336.pp>, geraadpleegd op 14-09-2010).

En het competitie­model had een negatieve invloed op de samenwerking (bijvoorbeeld om gezamenlijk achterstanden in examens en afgifte medische verklaringen weg te werken) en op onderdelen van de werkbeleving. Elk hoofd was erop gebrand zo goed mogelijk te presteren, het beste jongetje van de klas te zijn. Maar regio­vestigingen werkten onderling niet samen. Dat gold ook voor het ontbreken van samenwerking tussen het hoofdkantoor en de regio's." Gevolg was, zo is in interviews aangegeven, dat het eigenbelang van de managers vooropstond en examinatoren en administratief personeel tegen elkaar werden uitgespeeld. Ook werden er, zo is in verschillende interviews aangegeven, cao-afspraken door regio­hoofden verschillend geïnterpreteerd.

Adviesbureau Roland Berger constateerde later over deze periode dat 'er geen centrale rapportages bestonden om inzicht te krijgen in de prestaties van de verschillende onderdelen en het CBR als geheel. 'Verantwoordelijk managers en de directieleden waren onvoldoende op de hoogte van wat er zich in de organisatie afspeelde en welke gevolgen dit had'¹³).

Private activiteiten

De directie ging zich steeds meer richten op de ontplooiing van private activiteiten. Eind jaren '90 realiseerde de CBR-directie zich namelijk, dat haar monopoliepositie niet vanzelfsprekend gewaarborgd was. De aanleiding hiervoor was de verwachting binnen het CBR dat er, op afzienbare termijn, een Europese markt voor mobiliteitsexamens zou gaan ontstaan. Onder leiding van de toenmalige directeur werd daarom ingezet op een uitbreiding van taken en het ontplooiën van commerciële activiteiten. Het CBR moest het kennisinstituut van Europa worden op het gebied van verkeersveiligheid en de klant moest meer centraal komen te staan. "(...) *de grote ambities waren kenmerkend voor die periode, bijvoorbeeld ambities op het gebied van privatisering en globalisering. Dit paste in de tijd. De publieke taak werd beschouwd als gegeven, het CBR wilde meer. Hij wilde een 'group' bouwen,*" aldus een geïnterviewde. Dit komt ook naar voren uit een advies van Berenschot. Hierin is aangegeven dat de stelling van het CBR was, dat 'het Europees recht met zich mee zou brengen dat binnen afzienbare termijn het huidige monopolie voor het rijexamen niet meer overeind gehouden zou kunnen worden'¹⁴).

Met de overname van bedrijven als NEA (in 2000) en Traffic Test (in 2002) begon het CBR zich meer en meer te richten op private activiteiten. Hiernaast groeide ook het aantal publieke taken die door het CBR werden uitgevoerd. Verkeersveiligheid werd een groter maatschappelijk thema. De politiek reageerde hierop met nieuwe wetgeving en maatregelen. In 1996 werd bijvoorbeeld het bromfiets(theorie)examen ingevoerd.

¹³) Roland Berger (2010), Brief Roland Berger aan Twynstra Gudde, 17 juni 2010.

¹⁴) Berenschot (2000), Advies over positionering CBR, 21 november 2000.

Daarna volgde de Educatieve Maatregel Alcohol ('96) waardoor bestuurders met te veel drank op naar een verplichte cursus bij het CBR gestuurd konden worden.

Tegelijkertijd kreeg het CBR ook steeds meer verantwoordelijkheid toegeschoven op het gebied van examinering. In 1991 werd de CCV (Commissie Chauffeurs Vakbekwaamheid) ondergebracht als zelfstandige divisie bij het CBR. Andere overheidstaken zoals BNOR (het speciale rijexamen voor kandidaten die veelvuldig zakken voor het reguliere rijexamen) en Vorderingen (procedure ter bepaling of een bestuurder een verplichte cursus moet ondergaan als gevolg van door politie gemelde feiten) volgden in 1993. De bundeling van mobiliteitsexamens bij het CBR nam verder toe door het overnemen van de examinering voor de luchtvaart ('99), taxi, binnenvaart, ambulance en politie. Het CBR ging tevens actief deelnemen aan de Europese koepelorganisatie voor rijexamens, CIECA. Volgens een geïnterviewde stond het CBR in die tijd "*aan het roer van de Europese ontwikkelingen*".

Uit een strategiedocument uit 2004 blijkt dat de ontwikkelingen uiteindelijk hadden moeten leiden tot de 'CBR-Group', bestaande uit een privaat en publiek deel¹⁵). De strategische doelstellingen, de uitbreiding van publieke taken en de acquisitie van private bedrijven zijn, zo blijkt uit de interviews, tekenend voor het ondernemende karakter van de toenmalige bestuurders van het CBR. De directeur was, zo is in interviews aangegeven, een charismatische leider met visie, ambitie en een goed netwerk. "*Hij had een goed netwerk, nationaal en internationaal, en wist hierdoor goed wat er in relatie tot het CBR in de buitenwereld speelde. En dit liet hij aan het CBR ten goede komen. Hij haalde kennis naar het CBR toe,*" aldus een medewerker.

De onderliggende principes en de visie en ambities van de directie waren goed, aldus de OR, maar "*het probleem van het idee van twaalfhonderd ondernemers was dat verandering in het werk voor maar weinig medewerkers was weggelegd. De cultuurverandering naar het commerciële denken raakte de circa zeshonderd examinatoren niet of nauwelijks; de OR heeft dit herhaaldelijk aangegeven.*"

Relatie OR - directie

De directie had een goede relatie met de OR, zo blijkt uit de interviews. De directeur bouwde een vertrouwensband met de OR op.

¹⁵) Het publieke deel moest streven naar een 'optimale uitvoering van haar wettelijke taken' en 'uitbreiding met nieuwe kernactiviteiten' die aansluiten op 'al dan niet mede zelf geïnitieerde maatschappelijke ontwikkelingen'. De voorgenomen strategie ten aanzien van CBR-privaat was de ontwikkeling van een organisatie gericht op 'Research & Development en Consultancy' zodat de 'kennis die is opgebouwd binnen de CBR Group verzilverd kan worden ten behoeve van verkeersdeelnemers, maatschappelijke organisaties, overheden en bedrijven' (Bron: Strategie CBR Group 2004-2008, 1-03-2004, p.5).

Plannen werden, alvorens deze met het management te bespreken, aan de OR voorgelegd met de vraag of hier draagvlak voor was, zo is in meerdere interviews aangegeven. “Voor officiële overlegmomenten werd er altijd tijd gemaakt om bijvoorbeeld met de OR-voorzitter moeilijke punten voor te bespreken.”

De OR zelf zegt hierover: “De directie bouwde een vertrouwensband op met de OR. Legde de OR zijn plannen voor en vroeg of er bereidheid was om het CBR in gezamenlijkheid, met steun van het personeel en de OR, uit te bouwen. De OR en het merendeel van de medewerkers vonden de plannen uitdagend. Maar de OR had regelmatig zeer kritische vragen bij de omvang en de partners waarmee in zee werd gegaan. En trapte middels goed onderbouwde adviezen regelmatig op de rem. De directie was visionair, maar soms geneigd door te schieten in zijn ambities. Financieel waren er ook zaken waar de OR de directie op terugfloot, zoals op onderdelen van de aankoopconstructies van nieuwe bedrijven en simulatoren. Dan hield de OR hem scherp. De directie nam kritiek van de OR serieus. Hij kwam op zaken terug en was net als de OR over en weer bereid water bij de wijn te doen.”

Door verschillende geïnterviewden zijn echter ook vraagtekens geplaatst bij de rol van de OR. De OR zou door de directie dusdanig sterk bij de besluitvorming zijn betrokken dat zij de rol vervulde van medebestuurder: “Medezegenschap kreeg (...) een geheel eigen positie, niet in lijn met hoe medezegenschap normaal gesproken wordt vormgegeven. De OR waande zich zittend op de stoel van de bestuurder.” Een ander: “De OR heeft de positie van schaduwbestuur.” Een andere stelt hier tegenover dat: “de positie van de OR te herleiden is tot een gedeelde zorg voor het CBR (namelijk marktwerking activiteiten in EU-verband).”

Rol RvT

In verschillende interviews zijn opmerkingen gemaakt over de rol van de RvT in die tijd. De RvT zou zijn rol als toezichthouder niet kritisch genoeg vervullen. Ten eerste vanwege de liberale politieke voorkeur van een deel van zijn leden, zo is aangegeven. Ten tweede waren verschillende leden van de raad van toezicht al dusdanig lang in functie dat de RvT, zo is de indruk van een aantal geïnterviewden, onvoldoende op afstand stond van de directie en te veel meeding in haar ambities. De OR stelt dat het toezicht heeft gefaald, onder meer op activiteiten op de beurs door de toenmalige financieel directeur.

Wisselende beelden werksfeer

De beelden over de werksfeer die er tijdens deze periode heersten, lopen uiteen. De ene medewerker zegt in deze periode altijd “fluitend naar het werk te zijn gegaan” of spreekt van “gouden tijden.

Veel aandacht voor de couleur locale, grote feesten (in het Gelredome)”, terwijl een ander stelt dat er angst heerste onder het personeel. “(...) met de verdeel-en-heers-methode werd ook een ‘angstige’ organisatie gecreëerd, waar managers en medewerkers zich maar beperkt veilig voelden om risico’s te nemen en zich te onderscheiden.”

Pater familias, kenmerkende leiderschapstijl

In verschillende interviews is aangegeven, dat de directeur werd gezien als de ‘pater familias’ van de organisatie. Zijn stijl was volgens veel geïnterviewden mensgericht, persoonlijk. Ook werd de cultuur door zijn aantreden al snel veel lossier en dynamischer, zo wordt gesteld. *“Hij had een enorme uitstraling en gaf mensen het vertrouwen. Hij was daadkrachtig, maar luisterde goed naar zijn medewerkers en wilde ook altijd de andere kant van het verhaal horen.”* Hier staat het beeld tegenover dat de manier van leidinggeven vrij autocratisch was. Zo stelt een geïnterviewde dat *“taken werden gedelegeerd, niet verantwoordelijkheden.”* Voor beslissingen werd volgens een andere geïnterviewde *“naar boven gekeken”*. Er zou sprake zijn van een zwak midden- en lager management en de directie loste problemen op zonder het management hierbij te betrekken. *“Er heerste een zorgcultuur,”* zo stelt een geïnterviewde. *“De leider moest alles oplossen.”* Een ander: *“Hij was ook erg ondernemend. Het CBR moest een organisatie worden van 1200 ondernemers. Aan de andere kant: hij was wel de baas. Als medewerkers of managers te ondernemend werden, werden ze teruggesloten.”* Verschillende geïnterviewden zijn van mening dat dit ertoe heeft geleid dat het middenmanagement een afwachende houding is gaan aannemen en zelf weinig initiatief meer ontplooiden. En dat werknemers met problemen niet naar hun manager stapten, maar direct naar de directie, waardoor, zo is de indruk van geïnterviewden, het middenmanagement verzwakte.

Informele afspraken

In gesprekken is aangegeven, dat in deze periode vele informele afspraken zijn gemaakt met individuele medewerkers. Bijvoorbeeld over extra vakantiedagen of het rijden van een grotere auto. Een geïnterviewde heeft de indruk dat *“(…) deze (afspraken) zijn gemaakt om loyaliteit te kopen. Het is het verhaal van de bestuurder die midden in de as zit”*. Anderen duiden dit aan als een cultuurkenmerk van het CBR. Zo stelt een geïnterviewde: *“CBR kent een sterke cultuur van patronage.”* En een ander: *“Bij het CBR heerst de cultuur: als het op papier staat, is het geregeld. De vriendjespolitiek is ongelooflijk binnen het CBR. In alle lagen van de organisatie.”* Deze beelden zijn met name afkomstig van externen.

Verantwoordelijkheden en omgangsvormen

Verder wordt door geïnterviewden gesteld dat de omgangsvormen vrij informeel waren en verantwoordelijkheden niet helder belegd. Dit zou er volgens sommige geïnterviewden in hebben geresulteerd, dat medewerkers elkaar niet aanspraken op elkaars gedrag.

Wel heerste er, zo is aangegeven, een afrekencultuur zodra er iets fout bleek te zijn gegaan. *“Managers op de werkvloer werden publiekelijk teruggefloten. (...) Managers moesten vaak water bij de wijn doen en uitzondering was regel. Er was geen duidelijke lijn, geen duidelijke structuur en duidelijke referentiekaders ontbraken,”* stelt een geïnterviewde.

Familiecultuur en de gouden ketenen

Vaak is aangegeven, dat de cultuur binnen het CBR te typeren was als een familiecultuur (en volgens veel geïnterviewden geldt dit nog steeds). De onderlinge netwerken waren/zijn hecht. Mede doordat een groot deel van het personeel een zeer lang dienstverband heeft. Dit verklaren geïnterviewden door het feit dat de arbeidsvoorwaarden binnen het CBR uitzonderlijk goed zijn. In verschillende interviews is gesproken over de zogenaamde *“gouden ketenen”* van het CBR, waardoor *“zilveren spelden voor 25 dienstjaren ongelooflijk vaak voorkomen”*. Ook is er volgens geïnterviewden sprake van een familiecultuur in de letterlijke zin van het woord: veel medewerkers zijn volgens geïnterviewden familie van elkaar. Een geïnterviewde zegt dat dit is versterkt door de decentralisatie. *“Medewerkers verhuisden naar andere plaatsen en partners zochten een nieuwe baan en kwamen ook bij het CBR werken. Verder kreeg je als je iemand aanbracht een beloning (twee dagen extra verlof).”* Op de vraag wat dit betekent voor de organisatie stelt een geïnterviewde: *“Dit betekent dat veel mensen door de lange tijd die zij bij het CBR werken veel collega’s kennen, dat zij vele ervaringen hebben of weet hebben van gebeurtenissen en oud zeer met zich meedragen. Dit maakt het lastig om de cultuur om te buigen.”*

2.1.3 Episode 3: 2001 - 2004

Bestuurscrisis

In 2001 stelde de RvT een directeur private taken aan voor de verdere optimalisatie en ontplooiing van de commerciële activiteiten van het CBR. Deze directeur private taken werd, gezien zijn meer bedrijfsmatige achtergrond, ook beschouwd als de beoogde opvolger voor de zittende directeur. Er ontstond echter onenigheid tussen de directeur private taken en de algemeen directeur. In verschillende interviews werd als oorzaak genoemd dat de algemeen directeur niet door de RvT zou zijn geïnformeerd over het feit dat de RvT de directeur private taken beschouwde als mogelijk opvolger van de algemeen directeur. Dit zou ertoe geleid hebben dat er spanningen tussen de directieleden ontstonden. Er zou zelfs, zo is in een interview gesteld, een protocol zijn opgesteld om de onderlinge relaties werkbaar te houden. Ook blijkt uit de interviews dat de OR naar de RvT gestapt was met het verzoek in te grijpen. Onder meer vanwege zijn optreden naar buiten toe ging de OR twijfelen aan het functioneren van de directeur private taken. De OR gaf aan hem niet geschikt te vinden als opvolger. Ook werden vraagtekens gesteld bij de reden van zijn benoeming.

Uit interne documenten en de interviews blijkt dat ook de verhouding tussen de algemeen directeur en de RvT onder druk was komen te staan. De benoeming van de directeur private taken en de opvolging van de zittende directeur werden een heikel thema binnen de organisatie. Bestuurders beschuldigden elkaar ervan dat ze “*geen rechte rug hadden*”. Verschillende hooggeplaatste managers zijn in deze periode vertrokken als gevolg van het “*interne roddelcircuit*” dan wel gebreken in hun werkzaamheden.

De bestuurscrisis heeft er uiteindelijk toe geleid dat de directeur private taken, na een schorsing en een kort geding, waarna die schorsing is teruggedraaid, zijn functie heeft neergelegd. En ook de zittingstermijn van de algemeen directeur werd niet verlengd. “*De emmer was overgelopen*” als gevolg van de bestuurscrisis.

De OR geeft over deze periode onder meer aan: “*Het is de OR onduidelijk wat er precies tussen hen [de directieleden] is voorgevallen. De RvT heeft het de algemeen directeur in zijn functioneren als bestuurder van het CBR meerdere malen moeilijk gemaakt. Bijvoorbeeld toen het ging om het aantrekken en de samenwerkingsproblemen met de adjunct-directeur, waarbij een protocol nodig was om de heren te laten samenwerken, het niet willen herbenoemen van de algemeen directeur en de problematiek over zijn opvolging. De voorzitter van de RvT deed hierbij dingen die niet pasten in het governance-model. Zij ging herhaaldelijk op de stoel van bestuurder zitten.*” Een illustratie hiervan is terug te vinden in de communicatie tussen CBR-directeur en de voorzitter van de RvT¹⁶).

Ook stelt de OR: “*Uiteindelijk heeft de RvT eind 2003 besloten dat de [directeur privaat] niet langer aan kon blijven. Dit resulteerde in een rechtszaak (Kennedy Van de Laan) – CBR (Pont RvT/De Brauw & Blackstone), waarna de [directeur privaat] met een exorbitant hoge vertrekregeling is vertrokken, hetgeen tot Kamervragen heeft geleid.*”

2.1.4 *Episode 4: 2004 - 2007*

Nieuwe directeur, verzakelijking

Vervolgens trad er, op voordracht van de RvT, een nieuwe directeur aan. De OR maakte er bezwaar tegen dat slechts één kandidaat werd voorgedragen. Zij wilde kunnen kiezen. De RvT gaf hier echter geen gehoor aan. De OR adviseerde positief over zijn benoeming. Achteraf was de OR naar eigen zeggen echter niet voorzien van juiste en volledige informatie over het arbeidsverleden van de directeur¹⁷).

¹⁶) CBR (2003), Brief algemeen directeur aan Raad van Toezicht, 18 december 2003.

¹⁷) Het gaat om een uitspraak van de OR die zij zelf zegt te kunnen onderbouwen. Twynstra Gudde heeft dit echter niet geverifieerd, omdat dit buiten de scope van dit onderzoek viel.

De nieuwe directeur die de RvT aandroeg, had volgens verschillende geïnterviewden een andere stijl van leidinggeven dan zijn voorganger: zakelijker. Zo wilde hij, is in interviews aangegeven, een einde maken aan individuele privileges, waarbij hij op weerstand stuitte van betrokkenen. Hij zette in op een efficiencyverbetering en verbetering van de prestaties. Kort na zijn aantreden werd hij naar eigen zeggen geconfronteerd met ‘lastige financiële maanden’ en moesten enkele bezuinigingsmaatregelen ingevoerd worden, zo blijkt uit interne documenten¹⁸).

Verder werkte de directie aan een meerjarenplan dat in november 2005 gepresenteerd werd. De directie koos in zijn toekomstvisie op het CBR voor ‘een hernieuwde focus op onze kernactiviteiten, waarbij gekozen is deze taken centraal te sturen en regionaal uit te voeren’¹⁹).

Weerstand

Hierbij stuitte de directie op weerstand. Dat is in interviews aangegeven en blijkt ook uit de geraadpleegde documenten. De OR zag de hele gang van zaken omtrent de nieuwe strategie van de directie als het ‘onnodig zaaien van onrust’. *“De directie had een andere voorstelling van de financiële en pensioensituatie van het CBR dan de OR. In publicaties werd steeds aangegeven dat het er financieel dramatisch voorstond. Terwijl het CBR juist ‘draaide als een tierelier’.* De OR trok de onderbouwing van de voorstelling van zaken in twijfel: *“Vervolgens speelde, dat de directeur continu aangaf dat het slecht zou gaan met het CBR en dat hierdoor het CBR inclusief de examinatoren met 150 fte’s zou moeten inkrimpen.” (...)*

“De plannen kwamen voor de OR en de dag daarna voor de OC’s als een complete verrassing. De directeur verwachtte groen licht te krijgen. De OR weigerde dit. Ten eerste omdat de directie conclusies trok op basis van door de RvT vlak daarvoor niet goedgekeurde begroting 2006. De cijfermatige en financiële onderbouwing deugde gewoonweg niet. Ten tweede wees de OR erop, dat uit trends viel op te maken dat het ontslaan van 150 fte’s op de langere termijn tot een grote onderbezetting zou gaan leiden. Je kunt namelijk vrij goed prognoses maken van het verwachte aantal kandidaten in volgende jaren. Al was het maar op basis van het demografische gegeven van de jaarlijkse 18-jarigen. Het overgrote deel van de kandidaten bestaat namelijk uit 18-jarigen. En het is bekend hoeveel dat er ieder jaar ongeveer zijn. De directie begreep dit allemaal niet.

¹⁸) CBR (2005), Brief algemeen directeur aan medewerkers CBR, 2 mei 2005.

¹⁹) CBR (2005), Strategie CBR 2006-2010 Toekomstvisie CBR, november 2005.

Hij had geen enkele visie en zeker geen langetermijnvisie. De raad van toezicht en directie wilden hoe dan ook die 150 fte's (inclusief 50 fte's examinatoren) bezuinigen."

Uiteindelijk heeft de directie besloten *'om de adviesbehandeling bij de ondernemingsraad voorlopig aan te houden en een commissie uit onze organisatie nader te laten beoordelen op welke punten aanvullingen en eventueel bijstellingen in de meerjarenstrategie noodzakelijk zijn'*²⁰).

Einde commerciële activiteiten

In deze periode speelde ook de in de ogen van velen ingrijpende beslissing om de hybride activiteiten stop te zetten. De nieuwe directeur werd vlak na zijn aantreden verrast door het ministerie met het besluit dat het CBR zijn private activiteiten moest beëindigen. Dit kwam voor het CBR als een verrassing, geven verschillende geïnterviewden aan. *"(...) als donderslag bij heldere hemel besloot de Tweede Kamer dat een publieke organisatie geen commerciële activiteiten meer mocht ontplooien."* Het CBR moest weer louter publieke taken gaan vervullen en commerciële activiteiten moesten worden afgestoten. Dochterondernemingen werden verkocht. De OR plaatste vraagstekens bij de wijze waarop dit gebeurde.

Ten eerste maakte de OR bezwaar tegen het feit dat zij niet meer vooraf bij de strategische beslissingen werd betrokken, zoals in de periode hiervoor gewoon was. De OR had het gevoel dat zaken niet meer werden besproken. In een bericht aan de organisatie verwoordde de OR het destijds als 'niet serieus te worden genomen als coalitiepartner'. En dat de inbreng van de OR door de directie 'onvoldoende op waarde werd geschat'²¹). Volgens een aantal geïnterviewden voelde de OR zich hierdoor *"aan de kant gezet"*. En volgens sommigen is dit dé reden dat de OR tegen plannen van de directie in het geweer kwam: *"De directie probeerde de OR terug te zetten in een normale rol. Maar dit leidde ertoe dat, waar het middenmanagement apathisch reageerde op de plannen (...), de OR ten strijde trok."*

De OR zelf stelt echter dat verhalen die zij te horen kreeg van medewerkers van de dochterondernemingen over het verkoopproces reden was om kritisch te zijn. *"De OR plaatste vraagtekens bij de snelheid en redenen van deze koerswijziging en de wijze waarop dit vervolgens (financieel) geregeld werd. De nadeelcompensatie van 1.2 mln. door het ministerie stond niet in verhouding tot de verliezen die werden geleden op de verkopen van de diverse bedrijven (2005) en kosten die gemoeid gingen met aanverwante pensioenproblemen (NEA) en het vastgoedbeleid. "Onder minister Peijs werd in 2004 plotseling aangegeven dat private zaken zo spoedig mogelijk verkocht moesten worden."*

²⁰) CBR (2006), Directiebericht strategie en organisatieaanpassingen, 23 augustus 2006.

²¹) OR (2006), OR-bericht 3, 31 mei 2006.

In de interviews geeft de OR aan dat er sprake zou zijn van belangverstrengeling, ter onderbouwing heeft zij diverse documenten beschikbaar²²). “Augustus/september 2005 doen zich aparte op dat moment niet traceerbare zaken op Fin/pensioengebied/verkoop NEA/TT/vastgoed voor. Allereerst als het gaat om het middels stelselwijzigingen met terugwerkende kracht verhogen van het eigen vermogen. In de informatie die aan de OR werd verstrekt, zaten steeds veel discrepanties. Of info ontbrak. Als de OR hierop wees, werd beloofd de juiste gegevens aan te leveren, maar zaken bleven niet kloppen. Hierdoor veranderde de sfeer en ontstond het laatste kwartaal 2005 wantrouwen bij de OR over de gang van zaken rondom de verkopen van de bedrijven, het gebouwen- en vastgoedbeleid, en de pensioenen... De OR vermoedt dat in de aanloop naar de verkoop van de private ondernemingen er bewust voor is gezorgd dat de bedrijven tussen juli 2004 en november 2005 veel minder waard werden, zodat ze voor een schijntje van de hand konden worden gedaan

Pensioenvraagstuk, verslechtering onderlinge verhoudingen

In 2005 begonnen er vragen te komen over de pensioenvoorzieningen van het CBR. In een communiqué van de OR staat dat op 5 september 2005 het bestuur van de Stichting Pensioenfonds meldde dat ‘de financiële middelen in de indexatiepot onvoldoende zijn om de indexatie voor het jaar 2006 te kunnen toepassen’²³). Om de ware staat van de indexatiepot te achterhalen, heeft een extern onderzoeksbureau, Ernst & Young, een onderzoek uitgevoerd. De OR kon zich niet vinden in de conclusies van het onderzoek. De cijfers zouden namelijk afwijken van de cijfers zoals verstrekt door Nationale Nederlanden en hier werd geen heldere verklaring voor gegeven. De OR kreeg naar eigen zeggen te horen, dat de directie de uitkomsten van het onderzoek beïnvloed had²⁴). Verschillende betrokkenen hebben volgens de OR contact met hem gezocht om aan te geven dat er zaken niet in de haak zouden zijn. Het wantrouwen groeide en de verhoudingen tussen de OR en de directie verslechterden.

De RvT vraagt hierop aan Andersson Elfers Felix (AEF) om ‘een analyse te maken van de gerezen problematiek [in de verhoudingen tussen directie en ondernemingsraad] en conclusies en aanbevelingen te doen’.²⁵) Uiteindelijk heeft het onderzoeksbureau zijn opdracht teruggegeven. Volgens de RvT was de reden dat de OR bepaalde voorwaarden stelde aan verdere medewerking aan het traject.²⁶)

²²) OR (2006), ‘Witte map’ OR & vakbonden d.d. 5 oktober 2006, punt ‘ontvlechting’, 5 oktober 2006.

²³) OR (2005), OR Communiqué nr. 5, 6 september 2005.

²⁴) OR (2006), ‘Witte map’ OR & vakbonden d.d. 5 oktober 2006, punt ‘pensioenen’, notulen overlegvergadering 14 maart 2006.

²⁵) Raad van Toezicht CBR (2005), Communiqué RvT, 22 december 2005.

²⁶) Raad van Toezicht CBR (2006), Bericht RvT, 2 juni 2006.

De OR wilde zich bij het onderzoek van AEF laten bijstaan door adviseurs, een recht dat hem niet zomaar ontzegd kon worden. Volgens AEF was dit echter in strijd met eerder gemaakte procedureafspraken en zijn de werkzaamheden daarom gestaakt. De OR daarentegen kon 'zich (...) niet van de indruk onttrekken dat AEF er moeite mee heeft, dat er kritisch wordt gekeken naar (...) verrichte werkzaamheden' ²⁷). Reden van kritiek waren de onderzoeksresultaten, die volgens de OR niet klopten.

Ook de vakbonden plaatsten vraagtekens bij de gang van zaken, zo blijkt uit de documentenanalyse. De boven geschetste ontwikkelingen gaven (mede) aanleiding voor het voornemen van de vakorganisaties om de ondernemingskamer te vragen een enquêteverzoek in te willigen. 'Alvorens een dergelijk verzoek in te dienen, maken wij u, door middel van deze brief, de bezwaren tegen dat beleid en die gang van zaken kenbaar en stellen wij u in de gelegenheid naar aanleiding daarvan adequate maatregelen te nemen.'²⁸)

De RvT, de OR en de vakbonden kwamen na een overleg in augustus 2006 tot een akkoord om het pensioenvraagstuk nader te onderzoeken. Een pensioencommissie bestaande uit een onafhankelijke voorzitter, een lid aangedragen door de OR/vakbonden en een lid aangedragen door de directie zou het pensioendossier onder handen nemen. De overige bezwaren van de OR en vakbonden zouden bekeken worden door de RvT. De OR geeft hierover aan: *"Midden '06 besluit de OR samen met de gezamenlijke bonden naar de ondernemingskamer te stappen. Hier wordt echter toch vanaf gezien, omdat de RvT een nieuw onderzoek heeft toegezegd. Een driemanschap van experts zou het pensioendossier onder de loep nemen."*

Op 9 november 2006 verscheen een artikel in de Telegraaf waarin werd gerept over 'twaalf miljoen euro aan verdwenen pensioensgelden' ²⁹). Zowel de CBR-directie als de RvT weersprak het artikel³⁰).

De RvT verbond aan de rapportage van de pensioencommissie de conclusie dat de directie een 'duidelijk en consistent beleid heeft gevoerd' en dat er 'voldoende ruimte is gecreëerd voor de indexering van de pensioenen en dat het CBR beschikt over een financieel goede voorziening voor het basispensioen'.³¹) Per brief met bijlagen reageerde de directie op 28 november uitvoerig op de grieven van OR en vakbonden.

²⁷) OR (2006), Brief aan directie over AEF, 29 mei 2006.

²⁸) (2006), Brief gezamenlijke vakorganisaties en OR, 25 augustus 2006.

²⁹) De Telegraaf (2006), 'Crisis bij CBR', 9 november 2006.

³⁰) Raad van Toezicht CBR (2006), Bericht RvT: 'Telegraafartikel ver bezijden waarheid', 9 november 2006.

³¹) CBR (2006), Persbericht CBR: 'RvT achter CBR-directie; ondernemingsraad treedt af', 15 december 2006.

In het document kwam de directie tot de conclusie dat 'de grieven van de OR veelal zijn gebaseerd op veronderstellingen en niet op feiten' en dat de OR tot 'vergaande en beschadigende conclusies jegens directie' is gekomen³²). Van de kant van de OR werden in de reactie van de directie 'onvoldoende aanknopingspunten' gevonden om 'vertrouwen te kunnen hebben in herstel van werkbare verhoudingen'. In hun brief zegde de OR dan ook het vertrouwen op in de directie³³).

De OR was van mening dat de pensioenscommissie aanvullend onderzoek diende te verrichten. Ook was de OR van mening 'dat de commissie geen kennis had genomen van de pensioengeschiedenis en de feiten op dat punt binnen het CBR'³⁴).

De kritiek van de OR legde de RvT naast zich neer, want 'het handelen van de directie had geen reden moeten zijn voor de OR om het vertrouwen in haar op te zeggen', zo stelde zij in een persbericht³⁵). De publicatie van het persbericht van de RvT vormde aanleiding voor het vertrek van een lid dat namens de OR in de RvT zetelde. Dit lid, dhr. Van Gijzel, tekende bezwaar aan tegen de wijze waarop het persbericht tot stand was gekomen. Maar hij was het ook inhoudelijk niet eens met het bericht, omdat er volgens hem geen sprake kon zijn van onvoorwaardelijke steun voor de directie, zolang er nog lopende onderzoeken niet waren afgerond. Dhr. Van Gijzel gaf in zijn brief verder aan, dat hij zwaar tilt aan '*de wijze waarop de directie is omgegaan met, tussen directie en OR, gemaakte afspreken.*' Ook stelde hij vraagtekens bij de wijze waarop de directie een lid van de OR had bejegend³⁶).

Geruchten en intimidatie

Intern deden ondertussen geruchten over de directeur de ronde, zo blijkt uit interviews. Zo waren er twijfels over zijn integriteit. Zijn positie verzwakte. Geïnterviewden vanuit verschillende geledingen binnen het CBR hebben tijdens de interviews gesproken over intimiderende praktijken. "*De strijd om de macht was begonnen.*" De verhalen over wie wie intimideerde, spreken elkaar tegen. Maar uit de interviews komt duidelijk naar voren, dat de verhoudingen tussen de RvT, de directie en de OR in die tijd ernstig verstoord zijn te noemen.

³²) CBR (2006), Reactie directie CBR op OR bevindingen 9 oktober 2006, 28 november 2006

³³) OR (2006), Brief OR aan voorzitter RvT Amerongen, 12 december 2006

³⁴) OR (2006), OR-Bericht 10, 21 december 2006.

³⁵) CBR (2006), Persberichts CBR: 'RvT achter CBR-directie; ondernemingsraad treedt af', 15 december 2006.

³⁶) Van Gijzel (2006), Brief dhr. Van Gijzel aan de leden van de RvT van het CBR, 17 december 2006.

De OR, zo blijkt uit interne documenten en de interviews, plaatste vraagtekens bij de wijze waarop de RvT en de directie opereerden en twijfelde aan hun motieven. Er zou sprake zijn van vriendjespolitiek en de OR zou bewust op een zijspoor zijn gezet. *“Zaken werden niet meer met de OR besproken. Er kwam een einde aan de openheid en transparantie.”* Verder was de OR ervan overtuigd dat zijn leden onder druk werden gezet binnen de CBR-organisatie. Als voorbeeld hiervan wordt dan verwezen naar de toenmalige situatie bij de afdeling ICT en een onderzoek door Hoffmann bedrijfsrecherche. Hierbij werd een OR-lid in zijn functioneren aangesproken op zijn rol in de medezeggenschap en onterecht beschuldigd van het ‘inbreken’ in de mailbox van de toenmalige financieel directeur. *‘De ondernemingsraad is geschokt door het gebrek aan vertrouwen dat spreekt uit het feit dat de directeur door Hoffmann een onderzoek laat uitvoeren naar een OR-lid.’*³⁷⁾ Volgens de toenmalige directie was hen geen verwijtbaar gedrag aan te rekenen. Het onderzoek naar het raadplegen van de mailbox stond los van het personele conflict op de afdeling ICT. De directie heeft de betrokkenen *‘gelijkwaardig behandeld’* en gestelde eisen waren *‘redelijk en binnen het kader van hetgeen een werkgever van een medewerker mag eisen’*³⁸⁾.

Vakbonden ‘grijpen in’, directeur treedt af

Het beeld van de noodzaak van aanvullend pensioenonderzoek leefde ook bij de vakbonden, zo blijkt uit een brief van de bonden. Aangezien de RvT zich volgens de OR en vakbonden aan de kant van de directie had geschaard, gaven deze aan naar de ondernemingskamer te zullen stappen.³⁹⁾ Uit de verzoekschriften van de OR en vakbonden blijkt dat de pijnpunten die in oktober 2006 op tafel werden gelegd, niet zijn opgelost door de Commissie van Drie en de stellingname van de raad van toezicht eind december 2006. OR en vakbonden gaven aan dat er een onderzoek moet komen naar het beleid en de gang van zaken binnen het CBR. De bonden hebben *‘het vertrouwen in directie en raad van toezicht verloren’*. Er was sprake van een ‘ernstige vertrouwenscrisis tussen enerzijds de OR en grote delen van het personeel van het CBR en anderzijds de directie en de raad van toezicht. Er is sprake van een impasse die een onmiddellijke voorziening vereist’⁴⁰⁾.

³⁷⁾ OR (2006), ‘Witte map’ OR & vakbonden d.d. 5 oktober 2006, punt ‘ICT’, 5 oktober 2006.

³⁸⁾ Kennedy Van der Laan (2007), Verweerschrift F.C.A. Meijer, bijlage E. ICT, 26 juni 2007.

³⁹⁾ Bosch (2007), Brief advocaat Bosch van de bonden aan dhr. Meijer en RvT CBR, 2 mei 2007.

⁴⁰⁾ Bosch en Ruiter advocaten (2007), Verzoekschrift FNV Bondgenoten e.a., 16 mei 2007.

De OR trad op als belanghebbende en wees ook met de vinger naar de directie ('*achterhouden informatie*', '*manipulatie*', '*de aanval is de beste verdediging*') en de RvT ('*wijze waarop de RvT invulling heeft gegeven aan pogingen het vertrouwen...te herstellen*')⁴¹).

Om de gang naar de ondernemingskamer te voorkomen, nodigde de RvT de bonden uit voor overleg. De partijen kwamen tot een vergelijk. Vakbonden en directie stelden een gezamenlijk communiqué op waarin de algemeen directeur toezegde af te treden en waarin stond dat het CBR extra bijdrages zou storten om de indexatie van de pensioenen te vrijwaren. De RvT vroeg de voorzitter van de OR een stap opzij te doen. Het communiqué was voor de vakorganisaties aanleiding om de ondernemingskamerprocedure in te trekken⁴²). De directeur trad vervolgens af. De voorzitter van de OR bleef op zijn post.

2.1.5 *Episode 5: 2007 - augustus 2010*

Nieuwe directeur, herstel van verhoudingen

In 2007 trad een volgende directeur aan op ad-interimbasis. Hij kreeg van de RvT de opdracht de verhoudingen te herstellen. Dit leek aanvankelijk te lukken. Zowel met de OR als met de branche en het ministerie (zie volgende paragrafen) waren de contacten aanvankelijk goed.

Pensioenvraagstuk speelt weer op

Al snel bij zijn aantreden probeerde de nieuwe directie het pensioenvraagstuk bij de horens te vatten.

Het werd "*(...) al snel (...) duidelijk dat de pensioenen een hot issue waren.*", aldus een geïnterviewde.

Een dag voordat de CBR-directie de geplande reorganisatie wereldkundig maakte, kwamen vakbonden, OR, RvT en directie met een gezamenlijk communiqué inzake de pensioenen. In het communiqué stond dat 'met het hiermee nu daadwerkelijk kunnen afsluiten van de pensioendiscussie en de afspraak om hier ook niet meer in de toekomst op terug te zullen komen, (...) alle ondergetekenden de weg vrij gemaakt (hebben) om (...) met vereende krachten aan de toekomst van het CBR te werken'⁴³).

⁴¹) AKD Prinsen Van Wijmen (2007), Verweerschrift Ondernemingsraad, 29 juni 2007.

⁴²) CBR (2007), Gezamenlijke verklaring CBR en vakbonden, 17 december 2007.

⁴³) CBR (2008), Gezamenlijk communiqué Bestuur CBR, Medezeggenschap CBR en vakorganisaties CBR, 5 november 2008.

In een toespraak aan het personeel een dag later zei de OR-voorzitter ‘de voormalige pensioenproblematiek’ te hebben ‘afgesloten in de vorm van een packagedeal op hoofdlijnen’⁴⁴).

Reorganisatie, weerstand OR

Begin 2008 kwam de directie, net als de voorgaande directeur, tot de conclusie dat de organisatiestructuur van het CBR niet meer passend was. De gedachtegang binnen de directie was dat er een reorganisatie moest komen. Er werd een extern bureau in de arm genomen om de strategie uit te werken tot een uitvoerbaar reorganisatieplan. Bij de directie leefde het beeld dat voor de reorganisatie aanvankelijk draagvlak leek te zijn. Op 3 november 2008 kwam de directie officieel naar buiten met een adviesaanvraag aan de OR omtrent een kanteling naar een meer procesgestuurde organisatie. Met de bonden kwam de directie vrij snel, op 14 januari 2009, tot een akkoord over een Sociaal Plan.

De adviesaanvraag bij de OR had echter wat meer voeten in de aarde. De directie en de OR waren vanaf het begin in gesprek met elkaar over de reorganisatie. Op 10 juni 2008 gaf de OR in zijn eerste advies aan, dat zij zich kon vinden in het uitgangspunt dat het CBR werd omgevormd tot een procesgerichte organisatie, met landelijke aansturing en uniforme inrichting per hoofdproces. *“Uiteindelijk bleek iedereen het idee van een procesgerichte organisatie te ondersteunen. Ook de OR was positief, was het beeld. (...) Maar toen in november 2008 er officieel advies aan de OR werd gevraagd en deze zich realiseerde dat een reorganisatie ook consequenties zou hebben voor de werkgelegenheid, begon de eerste weerstand.”* De OR bracht op 15 december 2008 een negatief advies uit over de plannen. De redenen voor dat negatieve advies verwoordde de OR als volgt: ‘De OR onderschrijft op zichzelf genomen de wens om te komen tot een wijziging van de organisatie. Maar gegeven de wijze waarop, de mate waarin, de snelheid waarmee, de grote reductie in het aantal formatieplaatsen, de daaruit voortvloeiende consequenties, het (nog) niet op orde zijn van het ICT-landschap, de P&O-systemen en de locatiekeuze is het eindoordeel negatief.’⁴⁵)

De directie stelde haar plannen bij. Opnieuw bracht de OR een negatief advies uit (februari 2009). Onderdeel van dit advies was de klacht dat het CBR niet ‘in control’ was en dat het bedrijf een reorganisatie dus niet tot een goed einde kon brengen. Deze veronderstelling van de OR werd gestoeld op vijf beweringen⁴⁶). De OR bracht dit advies niet alleen uit naar de directie, maar zocht hierbij ook de media op, aldus geïnterviewden. Dit leidde tot spanningen tussen de directie en de OR.

⁴⁴) OR (2008), Toespraak OR-voorzitter aan personeel, 6 november 2008.

⁴⁵) OR (2008), Reactie adviesaanvraag Strategie in Uitvoering, 15 december 2008.

⁴⁶) OR (2009), Reactie adviesaanvraag Strategie in Uitvoering, 20 februari 2009.

“De gang naar de media op 20 februari 2009 is hét breekpunt geweest”, aldus een betrokkene. Er werd een onderzoek ingesteld door de RvT naar de beweringen van de OR. Ernst & Young publiceerde uiteindelijk een assurance-rapport dat het merendeel van de beweringen van de OR als ongegrond beschouwde. Op het gebied van de vorderingsprocedure werden echter wel problemen geïdentificeerd⁴⁷). Deze tekortkomingen brachten volgens het ministerie risico’s met zich mee voor de verkeersveiligheid en waren ‘niet verdedigbaar’⁴⁸). Na de publicatie van het onderzoek legde de verantwoordelijk directeur voor de vorderingsprocedure zijn functie neer.

Gang naar ondernemingskamer

Nadat het onderzoek naar de beweringen van de OR was afgerond, meende de directie dat de reorganisatie terug op de rails moest worden gezet. Op 18 juni 2009 nam de directie een definitief besluit tot reorganisatie. De OR ondernam hierop stappen en diende een verzoekschrift in bij de ondernemingskamer op 16 juli 2009. “De directie wilde reorganiseren zonder zicht te hebben op wat het CBR als organisatie aan fte’s qua spankracht nodig had. Terwijl veel medewerkers van tal van onderdelen van het bedrijf al jarenlang structureel moesten overwerken. Ook vandaag de dag nog. De OR heeft daarom, en op basis van tal van andere redenen, diverse malen negatief geadviseerd over de reorganisatie. Als zaken op basis van de juiste uitgangspunten en de juiste cijfermatige onderbouwingen aannemelijk gemaakt konden worden, was de OR zeker voor geweest, maar dit was niet het geval. Omdat de directie ondanks herhaalde pogingen van de OR om tot een redelijk vergelijk te komen toch doorzette, was de OR genoodzaakt naar de ondernemingskamer te stappen. Deze stap was niet wat de OR wilde, het is ook niet goed voor het imago van het CBR. Maar de OR kon ondanks tal van verwoede formele en informele pogingen om tot een vergelijk te komen uiteindelijk niet anders.”

De ondernemingskamer stelde de OR in het gelijk dat de informatievoorziening door de directie betreffende het aantal fte’s binnen het CBR niet voldoende duidelijk was geweest. ‘Voorgaande leidt tot de conclusie dat het advies van de ondernemingsraad tot stand is gekomen op grond van onjuiste veronderstellingen die zijn gegenereerd door de wijze waarop de informatie door de ondernemer is gepresenteerd.’ De ondernemingskamer besloot dus dat de OR zijn zeggenschap niet heeft kunnen uitoefenen en dat het CBR geen uitvoering meer mocht geven aan het reorganisatiebesluit⁴⁹).

⁴⁷) Ernst & Young (2009), Assurance Rapport, 18 mei 2009.

⁴⁸) VenW (2009), Brief minister betreffende extern onderzoek CBR, 29 mei 2009.

⁴⁹) Ondernemingskamer Amsterdam (2009), Beschikking in zaak met rekestnummer 200.038.064 OK, 9 november 2009.

De OR geeft hierover aan: *“En de OR kreeg van de rechters gelijk. De uitspraak van de ondernemingskamer zorgde voor een omslagpunt in het denken over de OR, zowel intern als extern. De buitenwereld zoals bijvoorbeeld de Tweede Kamer en ambtenaren dachten: “hé, die ‘directiekillers’ zouden toch wel eens gelijk kunnen hebben”. Toch heeft de directie de reorganisatie ondanks de negatieve adviezen van de OR doorgezet, zij het tot op dit moment zonder gedwongen ontslagen.”*

Wantrouwen, intimidatie, juridificatie

In verschillende interviews wordt opnieuw gesproken van een periode waarin wantrouwen en zelfs intimidatie aan de orde waren. Wederom lopen de verhalen over het wat en hoe uiteen. Een geïnterviewde: *“ (...) bij het CBR wordt zwart-wit gedacht. Dit zit in de poriën van de organisatie. Het is een organisatie van uitersten. Iedereen wantrouwt elkaar. Vertrouwelijkheid bestaat niet bij het CBR. Alles wordt doorgemild. Mensen beschuldigen elkaar ervan dat zaken niet deugen.”* Wat velen ook als tekenend aanmerken is de verregerende juridificatie. Er moesten geheimhoudingsverklaringen worden ondertekend en de OR en de directie voerden het gesprek in aanwezigheid van externe adviseurs en via advocaten.

In de beleving van de OR is aan deze sfeer tot op heden geen verandering gekomen: *“Wat de OR heel belangrijk vindt als het gaat om de toekomst is data-integriteit en een veilige werkomgeving. Nu kun je als medewerker niet zeggen waar het op staat zonder hard aangepakt te worden. OR-leden worden juridisch bedreigd en bedreigd. Ook is er sprake van een onveilige werkomgeving in de zin dat banen op de tocht staan.”* Nog steeds ervaren OR-leden dat ze binnen de CBR-organisatie onheus kunnen worden bejegend vanwege hun rol in de medezeggenschap. Zo heeft er in 2008 onderzoek plaatsgevonden naar bedreigingen aan het adres van de OR-voorzitter. Dit heeft geleid tot een ontslag op staande voet van een medewerker. Ondanks een verzoek van de voorzitter heeft noch de directie noch de RvT ingestemd met een aanvullend onderzoek⁵⁰).

Gedwongen ontslagen ingetrokken, reorganisatie doorgezet

Op de beslissing van de ondernemingskamer volgde een onderhandelingsperiode tussen de directie en de OR. Op 18 januari 2010 nam de directie het definitieve besluit om de reorganisatie door te voeren.

⁵⁰) Puur advocaten (2008), Brief namens C. Lange aan RvT betreffende verzoek tot gesprek en aanvullend onderzoek, 3 juli 2008.

Wel werden aan de OR belangrijke toezeggingen gedaan: ‘geen gedwongen ontslagen, CBR-medewerkers die niet willen verhuizen kunnen op hun bestaande standplaats blijven, medische administraties worden op hun huidige locaties gecontinueerd, en uitbesteding vindt alleen plaats als betreffende medewerkers mee overgaan naar de nieuwe zakelijke partner.’⁵¹⁾ ‘De nieuwe organisatie is gebaseerd op het principe van processturing. Geografie is niet langer leidend, aansturing vindt plaats op de processen die de klant doorloopt.’⁵²⁾ Het was de bedoeling dat hiermee prestaties en klantgerichtheid nadrukkelijker bovenaan de agenda van directie en management kwamen. De OR informeerde op dat moment de leden van de Vaste Kamercommissie V&W over zijn opvattingen met betrekking tot de reorganisatie, de prestaties van het CBR, de financiën en de pensioenproblematiek⁵³⁾. In een brief aan diezelfde Kamercommissie reageerde de CBR-directie uitgebreid op de punten van de OR: ‘aantoonbare onjuistheden en insinuaties, die niet worden onderbouwd’⁵⁴⁾. In maart 2010 ging het matchingsproces van start en per 3 mei 2010 is de organisatie officieel gekanteld.

Kanttekeningen bij reorganisatie(proces)

In verschillende interviews zijn kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop het reorganisatieproces is verlopen. Met name over de plaatsingsprocedure zijn door geïnterviewden veel opmerkingen gemaakt. Het selectieproces zou volgens verschillende geïnterviewden ontransparant en onzorgvuldig zijn verlopen. In de reorganisatie zou een lijst beschikbaar komen met alle vacatures, waarop iedereen kon solliciteren. Maar uiteindelijk waren na de matching nog maar een paar functies over, zo is in interviews aangegeven. Regiohoofden verwierven opnieuw een managementpositie. Volgens sommige geïnterviewden was dit niet terecht. “*Sleutelfunctionarissen zijn op posities terechtgekomen zonder dat de geschiktheid van deze personen is aangetoond.*” Ook werd een deel van het personeel overgeplaatst dan wel boventalig verklaard, wat verschillende geïnterviewden tegen de borst stuitte. “*Personeel is om dat soort zaken heel gedemotiveerd geraakt,*” aldus de OR. “*Allerlei banen zijn opgeheven en mensen met een vast dienstverband worden zomaar overgeplaatst, zonder begeleiding. En sommigen vlak voor hun (pre)pensioen. De directie laat ze gewoon zwemmen. Een en ander gaat ten koste van de dienstverlening. Ook zijn mensen bovenformatief verklaard. Zij komen terecht op gecreëerde functies.*”

⁵¹⁾ CBR (2010) Definitief besluit reorganisatie, 19 januari 2010.

⁵²⁾ Roland Berger (2010), Brief Roland Berger aan Twynstra Gudde, 17 juni 2010.

⁵³⁾ OR (2010), E-mail aan de leden van de Vaste Kamercommissie V&W, 5 februari 2010.

⁵⁴⁾ CBR (2010), Brief reactie op e-mail voorzitter Ondernemingsraad CBR, 17 februari 2010.

Ook het gebrek aan aandacht voor het personeel komt in verschillende interviews aan de orde. Aangegeven wordt dat onder medewerkers het gevoel leeft dat productiedraaien vooropstaat, ten koste van alles. *“De laatste jaren is weinig aandacht geweest voor de menselijke factor. Het heeft anderhalf jaar geduurd voordat mensen gematched werden, in de tussentijd werden functioneringsgesprekken uitgesteld.(...) Het uitgangspunt van de reorganisatie was kwaliteit. Maar het enige wat nog lijkt te tellen, is kwantiteit. Het CBR is afgeleden naar een productiebedrijf. Maar de medewerkers willen kwaliteit. Er moet meer aandacht zijn voor scholing, medewerkers moeten verlof op kunnen nemen wanneer zij dat willen en ziek kunnen zijn. Nu domineert de productie.”* Een ander: *“Er is te weinig begeleiding. Nieuwelingen worden in het diepe gegooid. Productie draaien, daar gaat het om.”*

In deze periode werd in de media bericht over de hoogte van de beloning van de directie, wat leidde tot veel ophef onder het personeel. RTL publiceerde de declaraties van de directieleden en ook de pers berichtte uitvoerig over ‘exorbitant hoge salarissen van de CBR-top’⁵⁵).

Toch wil het meeste personeel bij het CBR blijven werken, stellen verschillende geïnterviewden. Naast betrokkenheid (*“Wat ook maakt dat mensen bij het CBR blijven is dat medewerkers aan het CBR gehecht zijn”*), loyaliteit en de liefde voor het werk (*“examineren is prachtig werk”*), worden de ‘gouden ketenen’ als reden genoemd. De arbeidsvoorwaarden zijn volgens betrokkenen dusdanig goed dat hierdoor de uitstroom van personeel zeer beperkt is. *“Goede arbeidsvoorwaarden, onafhankelijkheid van de examinatoren, zekerheid, sociaal fonds... Daarom vertrekken mensen ook zelden. Examinatoren hebben ook niet veel nieuwe carrièremogelijkheden na het CBR.”*

Onjuistheid van gegevens

De OR heeft behalve kritiek op het personeelsbeleid ook zorgen geuit over de juistheid van (de interpretatie van) gegevens. Dit zou leiden tot een te rooskleurig of vertekend beeld van de ware prestaties. *“Op een gegeven moment was zijn [de OR] waarheid echter anders dan die van de directie ... De interpretatie verschilde wezenlijk. Zo is de voorraad van Medisch in 2008/2009/2010 duizenden dossiers hoger dan door de directie wordt gesuggereerd. Deze onjuistheid van data, cijfers en andere gegevens speelt in allerlei dossiers. Maar de respectievelijke directeuren denken alleen aan hun cv en proberen prestaties beter neer te zetten dan deze in werkelijkheid zijn (...). Maar het bedrijf heeft er nooit zo slecht voor gestaan als nu. Vanaf 2005 is voortdurend gesteggeld over de gegevens.*

⁵⁵) Algemeen Dagblad (2010), ‘Eurlings houdt grote schoonmaak, personeel woedend op directie’, 25 maart 2010.

De OR heeft altijd alles bijgehouden, kon zich altijd beroepen op broninformatie uit de eerste hand... Maar zij is samen met het personeel al jaren achtereen een roepende in de woestijn.

Ook stelt de OR dat door de focus op de KPI's bij Vorderingen zelfs lopende dossiers zijn gesloten, zonder er verder gevolg aan te geven. Ook zouden er volgens de OR zeer vele nieuwe dossiers vernietigd: *“Door Ernst & Young is in 2009 onder andere een onderzoek ingesteld naar de duizend ten onrechte afgesloten dossiers en na onderzoek is de bewering van de OR juist gebleken. Uit een steekproef bleek dat het om twaalf zware dossiers gaat, terwijl het in werkelijkheid hier om veel meer zware dossiers gaat. Zelfs in het jaarverslag 2009 wordt een en ander gebagatelliseerd door te stellen dat het hier om 0,05 procent van het totaal aantal dossiers in 2008 betreft. De RvT heeft geweigerd om een onderzoek door Ernst & Young in te laten stellen naar de vele verdwenen nieuwe dossiers.*

De OR vervolgt met: “.... de wantoestanden [zijn] bij de OR ingebracht. Daardoor zijn er OR-leden onder druk komen te staan.(...) Er wordt alles aan gedaan om de beeldvorming richting ministerie en media te beïnvloeden. Maar ook de eigen medewerkers van het CBR wordt een onjuiste voorstelling van zaken voorgespiegeld.”

“Veel zaken zijn letterlijk van tafel verdwenen, terwijl de OR steeds zaken via medewerkers uit het veld in handen heeft gekregen. Maar er is geen klokkenluidersregeling. De OR heeft namens die medewerkers keer op keer bij de bestuurder(s), RvT en andere toezichthoudende instanties, waaronder het ministerie en DNB aan de belgetrokken. Zaken worden voortdurend en al jaren achtereen omgedraaid, verdraaid of qua beeldvorming anders weggezet dan de feiten weergeven.” De OR stelt deze bewering te kunnen onderbouwen met dossiers.

Eilandjes, binnen- versus buitendienst

Wat ook in verschillende interviews ter sprake is gekomen met betrekking tot de huidige cultuur bij het CBR, is dat binnen de organisatie sprake zou zijn van eilandjes.

Ten eerste zouden de BNOR, het CCV en de divisie Vorderingen nooit echt geïntegreerd zijn in het CBR.

Ten tweede zou er een tweedeling zijn tussen het kantoorpersoneel en de examinatoren. Examinatoren namen (en nemen), zo geven geïnterviewden aan, een aparte positie in binnen het CBR. Geïnterviewden zien examinatoren als *“een soort van kaste van professionals met macht. Deze kaste wordt bij dreigende onrust altijd afgekocht. (...) het CBR kenmerkt zich als een vrijbuitercultuur waarbij de examinatoren hun werk doen op straat, onttrokken aan het zicht van het management of andere corrigerende factoren. Een dergelijke meekijkende blik werd ook nooit geaccepteerd.”*

Een ander stelt: *“De examinatoren, driekwart van de populatie, werken niet bij het CBR, maar voor het CBR. Ze zijn niet zo geïnteresseerd in het gemeenschappelijke doel van het CBR. Alleen in de vraag ‘hoe behoud ik mijn positie en rechten’. Het is net als in het ziekenhuis: je hebt de professionals en de bedrijfsvoering. Examinatoren zien hun beroep als een ambacht. Dit is ook af te leiden uit de naam van hun vakbond, ‘t Gilde’.”* Weer een ander: *“Examinatoren kunnen vrij geïsoleerd werken; er heerst veel autonomie.”*

En een andere geïnterviewde stelt: *“De examiner ziet zich als heilige binnen het CBR. Dit wordt versterkt door de overorganisatie van het CBR naar hen toe. Hier gaan de mensen zich dan ook naar gedragen.”*

Sommige geïnterviewden spreken van twee culturen binnen het CBR. *“(…) de cultuur van de binnen- en die van de buitendienst. De buitendienst, de examinatoren, voelen dat ze hoe dan ook nodig zijn. Recessie of niet: het aantal aanvragen blijft op peil. (…) Zoals bij machinisten bij de NS.”*

De positie die examinatoren binnen het CBR innemen, verklaren geïnterviewden uit de historie van het CBR. Examiner zijn was vroeger een erefunctie. Het waren mensen van adel, van stand. Dit maakte dat ze een andere positie hadden dan het kantoorpersoneel. Maar, zo stelt een geïnterviewde, *“meer en meer ontstaat een controverse over het ‘luizenleven’ van de examiner. Er is duidelijk een verschil in behandeling tussen mensen in de buitendienst en mensen in de binnendienst. Dat wordt als onrechtvaardig gezien.”*

De examinatoren zelf hebben echter het gevoel dat steeds meer van ze wordt gevraagd terwijl de arbeidsomstandigheden verslechteren. Zo stelt een geïnterviewde: *“De wachttijden waren toen geen issue. Toen was er veel meer tijd voor opleidingen en zorg. De wachttijden worden nu ‘stressmatig’ laag gehouden. Zo mag je in het tweede kwartaal bijvoorbeeld maar maximaal vijf vakantiedagen opnemen. En toen uiteindelijk bleek dat deze maatregel niet nodig was, werd je opeens verzocht om dagen vrij te nemen en het overwerken op te geven. Er wordt van alles van examinatoren gevraagd, maar daar staat niet altijd wat tegenover. Het is niet zo dat de werkdruk is toegenomen: je draait zoals altijd acht of negen examens per dag. Het gaat om de druk. En soms het gevoel van minder waardering en gebrek aan begeleiding. De praktijkbegeleiders rijden vaak examens om de productiecijfers maar positief te beïnvloeden. Door het gebrek aan aandacht neemt bij sommigen de motivatie af. Je wil ook wel eens horen dat je het goed doet. Het gevoel ontstaat soms dat het alleen nog om kwantiteit draait en minder om kwaliteit en verkeersveiligheid.”* Dit beeld wordt overigens niet gedeeld door de gesprekken binnen het CCV. Hier lijkt de bereidheid tot overwerken, het werken op andere locaties, het schuiven van vakanties etc., over het algemeen groter te zijn.

Maar ook tussen de examinatoren zijn er grote verschillen, zo blijkt uit de interviews.

Oproepplaatsen door heel het land hebben andere normen en gaan anders om met bijvoorbeeld kledingvoorschriften of de opleiders van de rij scholen. *“Sommige plekken draaien vanzelf, andere vergen veel meer aandacht. Dezelfde examinatoren kunnen op een andere locatie anders te werk gaan. Op sommige plaatsen rijden opleiders bijvoorbeeld mee, op andere weer niet.”* Dit illustreert volgens geïnterviewden dat nog gewerkt zal moeten worden aan uniformiteit in de uitvoering.

Op de vraag of examinatoren eigenlijk niet een beetje verwend zijn, is het antwoord: *“Ja, er zijn veel verworven rechten. Examinatoren hebben het financieel goed, het werk is regelmatig en je bent 's avonds vrij. Maar het wordt minder. En je bent in het beroep gestapt onder bepaalde voorwaarden. Je moet de hele dag ontzettend geconcentreerd zijn, je kijkt regelmatig de dood in de ogen. En je krijgt ook te maken met agressiviteit.”* Ook wordt door examinatoren minder respect voor de autonomie ervaren. En zij hebben minder mogelijkheden om zich persoonlijk te ontwikkelen dan in voorgaande jaren.

Opleiding en vorming

Verskillende medewerkers maakten zich ook zorgen over achterstallig onderhoud op het gebied van opleiding en ontwikkeling. *“Maar op dit moment staan de doorlooptijden centraal, waardoor de tijd voor opleiding en begeleiding in het gedrang komt. De behoeften op het gebied van opleiding en ontwikkeling zijn al langer bekend. Een plan van permanente educatie ligt al drie jaar op de plank.”*

Positie van management

Werknemers gaven in interviews aan dat rond de positie en het functioneren van het CBR-management het nodige moet veranderen. Managers vinden dat *“het management te weinig tools heeft om echt de clash aan te gaan met de examinatoren. Er is maar weinig tijd om met examinatoren te praten, deze zitten namelijk druk in hun schema's.”* De slechte samenwerking tussen OR en directie is volgens sommigen *“de oorzaak van 80 procent van de problemen”*. *“Daar kunnen wij als management niet tegenop. Voor elk wissel kun je de OR op je dak krijgen. Er moet een goede verstandhouding komen tussen OR en directie.”*

Geïnterviewden zetten vraagtekens bij de communicatielijnen tussen directie en werkvloer. Zowel medewerkers als managers kaarten aan dat ze van tijd tot tijd niet goed geïnformeerd worden. Medewerkers missen het luisterend oor op het niveau van de werkvloer. Managers zelf vinden dat de communicatiestromen van de directie naar de werkvloer en hun positie daarin niet eenduidig en helder zijn.

Nieuwe directie en voorzitter RvT

Halverwege 2010 trad de interim-directie af en is een nieuwe directie benoemd. In de loop van 2010 zijn er verschillende wisselingen in de directie en de RvT. Er komt (1 september 2010) een nieuwe algemeen directeur (mevr. Zijdeveld) en per 1 juni 2010 een financieel directeur (dhr. Verstraeten).

Tegelijkertijd is de raad van toezicht vernieuwd met het benoemen van dhr. Cerfontaine als voorzitter, dhr. Butzelaar op voordracht van de OR en dhr. Sackers namens de vervoersorganisaties.

Verskillende betrokkenen hebben in interviews te kennen gegeven te hopen dat de wisselingen van personen op deze posities een nieuwe start mogelijk maakt.

De OR stelt hierover: *“De komst van een nieuwe voorzitter van de RvT, een vertrouwenscommissaris in de RvT namens het personeel, op voordracht van de OR en een nieuwe tweekoppige directie geeft de OR hoop. Maar de drukmiddelen worden nog steeds ingezet richting medewerkers van het CBR. Diverse OR-leden en de OR-voorzitter hebben in de loop van de tijd verschillende juristen/advocaten in de arm moeten nemen ter bescherming van hun positie binnen het CBR. De OR hoopt dat er schoon schip kan worden gemaakt en de bloedgroepen uit de RvT verdwijnen, zoals ook de nieuwe leden van de RvT en de minister zo spoedig mogelijk willen realiseren door aanpassing van de statuten. De OR ziet daarin een gezamenlijk belang.”*

Verder hoopt de OR dat de directie een voorbeeldfunctie gaat vervullen. Dat de directie het personeel enthousiasmeert.

Ook zou het volgens de OR goed zijn als de managers, die op sleutelposities terecht zijn gekomen, vervangen worden door managers die het CBR weer gezond kunnen maken en die zich niet verder hoeven te verschuilen achter de verkeerde voorstelling van zaken die zij al enkele jaren als waarheid intact proberen te houden.

2.2 Het levensverhaal van het CBR: de maatschappelijke arena

In deze paragraaf wordt het levensverhaal van het CBR belicht vanuit een ander perspectief, namelijk vanuit de maatschappelijke arena: de rijkschoolbranche, politie/justitie, betrokken belangenorganisaties zoals ANWB en de vakbonden. Per episode is aangegeven welke beelden die stakeholders hierover naar voren hebben gebracht. In de interviews is niet over alle perioden en gebeurtenissen (even uitgebreid) gesproken.

2.2.1 *Episode 1: ontstaan tot midden jaren '80*

Autoritair, monopolistisch

De beelden over het vroegere CBR, vanuit de branche- en belangenorganisaties, komen overeen met de beelden van geïnterviewden uit eerder beschreven beelden: het CBR zou zich vroeger hebben opgesteld als een monopolist. “Als [de brancheorganisaties] vroeger iets inbrachten en het beviel [het CBR] niet was het ‘slikken of stikken’.”

2.2.2 *Episode 2: midden jaren '80 - 2001*

Aanbevelingen Commissie Tóth

Midden jaren '80 werd duidelijk dat het CBR toe was aan grondige veranderingen. Het ministerie gaf de Commissie Tóth de opdracht te adviseren over de toekomst van het CBR. Hierbij werd onder meer aandacht gevraagd voor de samenwerking met rijsscholen. Een van de aanbevelingen die uit het onderzoek van de commissie volgden, was dat het CBR de klantvriendelijkheid en de communicatie met de rijsschoolbranche diende te verbeteren⁵⁶).

Binnen het CBR leefde toen al de overtuiging dat de hele communicatie met de buitenwereld op de schop moest. Er moest meer aandacht komen voor klantvriendelijk opereren en een goede relatie met de rijsschoolbranche⁵⁷).

Top-downaansturing

Het is stakeholders opgevallen dat de leiderschapstijl in de periode tot en met de jaren '80 heel top-down was. “*Luisteren en je kop houden*”. Bij een deel van de stakeholders leeft het beeld dat er sprake was van een afrekencultuur waarin het personeel bang was iets te zeggen. Ook leeft het beeld dat de oude directeur “*door medewerkers op een voetstuk werd geplaatst*”. Een stakeholder omschrijft het als volgt: “*Enerzijds maakte zijn charisma dat er écht iemand binnenkwam. Hij straalde uit dat hij iets te melden had. Hij stond voor de organisatie en kon door zijn persoonlijkheid ook dingen voor het CBR bereiken. Anderzijds: [de directeur] was het CBR en het CBR [de directeur]. Hij was een soort patriarch. Het hing allemaal erg aan één persoon*”. “*Hij verdeelde taken, maar delegeerde geen verantwoordelijkheden. Terwijl dit laatste veel meer zou moeten gebeuren binnen het CBR.*”.

2.2.3 *Episode 3: eind jaren 2001- 2004*

Pensioenbeheer

Over deze periode is in interviews relatief weinig door stakeholders gezegd. Wel worden vanuit de hoek van de vakbonden vraagstekens geplaatst bij de wijze waarop in deze tijd met het pensioenbeheer werd omgegaan.

⁵⁶) Commissie Tóth (1988), Bijlage opdrachtformulering, 1988.

⁵⁷) CBR (1987) Notitie ‘Hoe zo CBR’, april 1987.

“Het middelenbeheer was volstrekt onduidelijk.” Er was volgens de vakbonden sprake van dubbele petten: “De financieel directeur was eveneens voorzitter van het pensioenfonds en het garantiefonds. Niemand controleerde dit.”

Rijopleiding in Stappen

De ontwikkeling van de Rijopleiding in Stappen (RIS) maakte de nodige weerstand los bij de rijnschoolbranche.

Het jaarverslag van het CBR uit 2002 heeft het over een ‘oppositie houding’ van de BOVAG, waardoor ‘een deel van de winst van de laatste jaren’ verloren is gegaan. Dit was vooral ingegeven door de publicatie van slagingspercentages van rijnscholen door het CBR en het ministerie⁵⁸). In 2003 werden afspraken gemaakt met de branche om de slagingspercentages betrouwbaar te houden⁵⁹).

2.2.4 *Episode 4: 2004 - 2007*

Rijscholen

De nieuwe CBR-directeur riep direct bij zijn aantreden de rijnschoolbranche op zich te versterken. *“Een versplinterde branche kijkt te vaak naar het CBR, maar zo kun je niet bouwen.” “De branche moet eerst zelf werk maken van de onderlinge versterking.”*⁶⁰) In de jaren daarna bleef de relatie met de rijnschoolbranche een aandachtspunt voor het CBR. In 2006 ‘werd de samenwerking verder geïntensiveerd door geregeld overleg met de voorzitters van de brancheorganisaties’. Het beeld van het CBR als organisatie die haar eigen plan trok, bleef veranderen. Toenmalig BOVAG-voorzitter verklaart dat het CBR *“nu meer een organisatie [is] die samen met de brancheleden streeft naar het verbeteren van de verkeersveiligheid en hierover overleg pleegt met organisaties die er daadwerkelijk toe doen.”*⁶¹)

2.2.5 *Episode 5: 2007 - augustus 2010*

Nieuwe directeur: relatie brancheorganisaties verbeterd

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, kreeg de nieuwe directeur de opdracht mee de verhoudingen te herstellen. Geïnterviewden uit de brancheorganisaties geven aan dat hieraan is gewerkt en dat dit positieve resultaten heeft opgeleverd. Een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie: *“Tot 2007 was het oorlog tussen [brancheorganisatie] en het CBR, welke werd uitgevochten in de landelijke media. Toen zijn het CBR en de BOVAG en FAM met elkaar in overleg getreden hoe zij tot een nieuw reserveringssysteem konden komen.*

⁵⁸) CBR (2003), Jaarverslag 2002, juli 2003.

⁵⁹) CBR (2004), Jaarverslag 2003, juli 2004.

⁶⁰) CBR (2005), Jaarverslag 2004, juli 2005.

⁶¹) CBR (2007), CBR Jaarverslag 2006, juli 2007.

Dit hebben zij samen op poten gezet en vastgelegd in een convenant.” Het ‘Convenant aanpassing reserveringssystematiek praktijkexamens CBR’ werd op 17 december 2008 ondertekend door het CBR, de BOVAG en FAM. Het afsluiten van dit convenant is volgens sommigen “een historische doorbraak”. “Vanuit de branche bekeken [zijn] met het nieuwe reserveringssysteem hobbels genomen.”

De stijl van de toenmalige directie werd geprezen. *“De relatie met het CBR is de afgelopen twee jaar sterk verbeterd door de openheid van communicatie (...) Er wordt (...) gezamenlijk gezocht naar oplossingen voor problemen, in plaats van dat er zaken worden opgelegd. Nu wordt er aangegeven wat de kaders zijn, met de vraag hoe wij tegen zaken aankijken.”* Er speelde bijvoorbeeld een discussie omtrent de tarieven en, in tegenstelling tot vroeger, was het gemakkelijk hierover in overleg te treden met het CBR. Het voorzittersoverleg helpt hier volgens de brancheorganisaties bij.

Wel is een van de brancheorganisaties van mening, dat het CBR niet voor alle vertegenwoordigers van de branche evenzeer openstond. *“(...) De communicatie verliep stroef en wij hebben ervoor moeten knokken om bij het voorzittersoverleg aanwezig te zijn,”* aldus een vertegenwoordiger. Ook een andere stakeholder stelt: *“Het CBR is redelijk eenzijdig gericht op de BOVAG wanneer het gaat om de branche.”*

Verschil houding top CBR en de lagen hieronder

Ook is in interviews aangegeven dat de samenwerking met de top en de laag eronder weliswaar is verbeterd, maar niet met de lagen daaronder: *“de chef van de examinatoren, de examinatoren zelf en de mensen op kantoor”*. Deze zouden vasthouden aan het oude regime. *“Bij de laag eronder stuit je vervolgens op de oude arrogantie en autoritaire houding (...)”* “[Het] blijkt dat er binnen het CBR nog duidelijk twee regimes leven: de afspraken die op directieniveau worden gemaakt, sijn pelen nog niet goed door naar de onderliggende niveaus en naar de examinatoren,” aldus een geïnterviewde. *“Het duurt even voordat de attitude van samenwerking lager in de organisatie doordringt.”* Een van de brancheorganisaties heeft de indruk dat *“(...)de oude afrekencultuur waarbij mensen bang waren iets te zeggen (...)”* deels voorbij is. *“Alleen wordt het in de lagen eronder nog niet gevoeld.”* Ook een andere brancheorganisatie stelt: *“Op de werkvloer heerst angst voor de managers en de mensen daarboven.”* “Maar,” zo wordt vervolgens gesteld, *“er is sprake van een mentaliteitsverandering, ook bij examinatoren. Iedereen is mondiger geworden: de rijkschoolhouders, de klant, wijzelf. Vroeger was het ‘meneer de examiner’. Dit is nu minder het geval.”*

Verschil per dossier en binnen- versus buitendienst

Een andere stakeholder heeft een gedifferentieerder beeld van het CBR: *“(...) op verschillende dossiers zijn contacten met het CBR. (...) per dossier [verschilt het] erg hoe CBR-medewerkers zich opstellen.*

De bandbreedtes zijn erg groot wanneer het gaat om opgedane ervaringen, wanneer je dit bijvoorbeeld vergelijkt met een organisatie als de RDW. De ene medewerker is heel toegankelijk en gemakkelijk benaderbaar, voor de andere geldt dit niet. Dit verschil zit door de gehele organisatie heen, dus het verschilt evengoed tussen medewerkers als tussen managers.

Het lijkt wél zo te zijn dat het CBR minder toegankelijk is wanneer het gaat om zaken die te maken hebben met de lopende kernactiviteiten (corebusiness), dan wanneer het gaat om nieuwe dossiers waar zaken nog op moeten worden uitgevonden.” Er is behoefte aan meer gestructureerde afstemming.

Deze stakeholder merkt een cultuurverschil tussen de examinatoren en de beleidsafdelingen. *“Bij het examendeel is er een sterke hiërarchie. In formele zin, top-down. Dit is bij de beleidsonderdelen minder het geval.”*

Pensioendossier

In deze periode speelde ook het pensioendossier (zie paragraaf 2.1). Een van de vakbonden hamerde in de discussie over de door de directie en de OR overeengekomen regeling erop dat deze regeling niet ten koste zou gaan van nieuwkomers en de arbeidsvoorwaardenruimte. Dit is gegarandeerd en voor 55-ers is een extra regeling getroffen. *“Er was echter helemaal geen goed beeld wat de regelingen in de toekomst zouden gaan kosten.(...) De directie vond het blijkbaar de prijs waard om de loyaliteit van de OR te kopen. En de RvT was akkoord.”*

Rol OR volgens stakeholders

Over de OR wordt opgemerkt dat deze zeer fanatiek is. Stakeholders hebben de indruk dat de OR zich klokkenluider voelt, maar zaken soms ‘opblaast’. Ook is in interviews aangegeven dat stakeholders signalen hebben opgevangen dat de werkwijze van de OR niet door al het personeel wordt gesteund, met name niet door de beleidsonderdelen. *“Door naar de media te stappen schiet de OR in de eigen voet.”*

De indruk leeft dat de gedrevenheid van de OR deels voortkomt uit een gevoel van miskenning. *“De OR heeft het idee zaken te signaleren waar vervolgens niks aan wordt gedaan.” “(...) alle directeuren maken bij aantreden steeds een ronde langs de velden en horen alles aan. Maar vervolgens gebeurt er niks mee.” “Maar,” zo stelt een andere stakeholder: “bij het CBR is het uit de klauwen gelopen. De OR heeft de positie van een schaduwbestuur. Dit werkt verlamdend.”*

Beelden over reorganisatie: plaatsing personeel en P&O-beleid

Over de reorganisatie hebben met name de vakbonden hun mening gegeven. Aangegeven is dat reorganiseren an sich goed was, maar dat met de structuurinterventie alleen nog niet het gewenste effect werd bereikt en dat deze ook nog niet volledig is doorgevoerd. *“(...) er is nu niet geheel gecentraliseerd, maar voor een mengvorm gekozen.*

Maar er zijn geen maatregelen doorgevoerd om de centrale sturing overal gelijkwaardig vorm te geven. De organisatievorm hinkt op twee gedachten. Er is nog totaal geen beeld van waar te veel dan wel te weinig examinatoren waren, etc.” Ook is het management in de ogen van de vakbonden niet zichtbaar genoeg en is de interne communicatie onvoldoende.

“Er wordt nu gedaan alsof de reorganisatie met de plaatsingsprocedure afgerond is.” Ook op deze procedure is kritiek: “(...) onder de toenmalige directie [zijn] sleutelfunctionarissen op posities terechtgekomen zonder dat de geschiktheid van deze personen voor de nieuwe structuur en cultuur is aangetoond,” is de indruk van een van de vertegenwoordigers. De ander stelt zelfs: “Het management bestaat uit jaknikkers. Met hen zal de cultuur niet veranderen.” Ook zou het middenmanagement te weinig externe ervaring hebben. “De meeste managers waren ooit examinatoren en hebben zich opgewerkt. Ze hebben geen idee hoe het er in andere organisaties aan toe gaat.”

Hiernaast zou er volgens vertegenwoordigers van de vakbonden te weinig aandacht zijn voor P&O-gerelateerde zaken. Ieder regiokantoor zou een eigen P&O-adviseur hebben, wat zou resulteren in andere selectieprocedures per locatie. Ook wordt gesteld dat het binnen het CBR mogelijk is dat regionaal iets anders wordt uitgedragen dan centraal besloten is. Verder wordt gewezen op het bestaan van het handboek ‘Arbeidsvoorwaarden’ (“*het zogenaamde ‘Havboek’*”). Dit zijn volgens vakbonden afspraken naast de cao die door alle managers verschillend worden uitgelegd. De vakbonden hebben daarom aangeraden de afspraken deel uit te laten maken van de cao, zodat deze dan rechtsgeldig zijn. “*Maar het management zou dan zijn handelingsvrijheid kwijt zijn.*” Ook valt het de vakbonden op dat er veel vertrekregelingen zijn bij het CBR.

Beelden over reorganisatie: gevolgen centrale helpdesk

De politie heeft het meeste contact met de divisie Vorderingen. De samenwerking verliep over het algemeen goed. De reorganisatie is de bereikbaarheid echter niet ten goede gekomen, zo is aangegeven. “*Al het telefoonverkeer loopt nu via een centraal nummer (helpdesk). Je krijgt dus niet langer direct de persoon van de divisie Vorderingen aan de telefoon. Dus advies inwinnen gaat nu lastig, waardoor de kwaliteit van de afhandeling afneemt (...). Er is niet goed nagedacht over de relatie met de politie, de grootste leverancier, toen deze nieuwe manier van werken werd doorgevoerd. Terwijl de medewerkers zelf altijd bereidwillig waren te overleggen en de samenwerking goed was. Het onderling contact was open.*”

Informatieverstrekking

De vakbonden zetten, net als de OR, vraagtekens bij de juistheid van de cijfers op basis waarvan er aan het ministerie wordt gerapporteerd.

De beelden lopen uiteen over de vraag of er bewust verkeerde cijfers worden gebruikt dan wel dat het komt doordat *“het CBR de juiste cijfers niet gemakkelijk op kan leveren en er vanwege de tijdsdruk dan maar iets wordt opgeleverd waarvan men niet helemaal zeker weet of het klopt”*. De vakbonden hebben overigens niet de indruk dat de OR wel het juiste inzicht heeft, zoals zij zou pretenderen. Ook over de RvT wordt getwijfeld. Een geïnterviewde stelt daar over zelfs dat de RvT opereerde vanuit het idee: *“Wij moeten toezicht houden, dus de cijfers moeten kloppen, dus we dekken het maar af door niet heel kritisch te zijn. Zo houd je de cultuur in stand.”*

Nieuwe directie en voorzitter RvT

Ook stakeholders geven aan te hopen dat de komst van een nieuwe directie en de nieuwe voorzitter van de RvT de verhoudingen ten goede komt. Vertegenwoordigers van brancheorganisaties spreken specifiek de hoop uit dat de samenwerking wordt gecontinueerd.

Verder wordt door stakeholders aangegeven dat het CBR een empathische leider nodig heeft. Iemand die dingen los kan laten, verantwoordelijkheden delegeert, maar wel goed in de gaten houdt of medewerkers hun taken aankunnen. Ook wordt gesteld dat het van belang is dat de nieuwe directie niet meegaat in de oude cultuur maar kritisch checkt of hij de cijfers betrouwbaar vindt.

2.3 Het levensverhaal van het CBR: de politiek-bestuurlijke arena

In deze paragraaf wordt het levensverhaal van het CBR belicht vanuit een politiek-bestuurlijke arena. Hierin staat met name de (governance-)relatie tussen het CBR en het ministerie centraal.

2.3.1 Episode 1: ontstaan tot midden jaren '80

Formalisering relatie CBR en het ministerie

Op 1 september 1927 werd een rijexamen verplicht om een rijbewijs te verkrijgen. Voor de uitvoering van deze nieuwe regelgeving richtten ANWB, KNAC, KNMV en de BBN een nieuwe privaatrechtelijke stichting op: het Centraal Bureau voor de afgifte van Bewijsstukken van Rijvaardigheid (CBR). De bevoegde minister machtigde de organisatie tot het afgeven van rijvaardigheidsbewijzen.

In 1950 werd het Wegenverkeersreglement (WVR) van kracht. Hierin werden verkeersregels, de voertuigeisen en de bepalingen voor rijexamens en rijbewijzen geregeld. De WVR bepaalt dat de verklaringen van rijvaardigheid afgegeven worden door een door de minister gemachtigde: het CBR. De relatie tussen CBR en ministerie werden geformaliseerd.

Er werd in de machtiging bepaald dat de minister verschillende bevoegdheden heeft (goedkeuring met betrekking tot wijzigen statuten, tarieven, vaststellen begroting, benoeming leden van het bestuur). Uit de statuten van het CBR volgde dat het bestuur van de stichting voor alle handelingen verantwoordelijk was tegenover de minister.

De babyboom leidde tot een explosieve stijging van het aantal examens. In de jaren '60 volgden weer enkele wijzigingen in de wetgeving, het schriftelijk theorie-examen werd ingevoerd.

Contactarmoede

Tot in de jaren '80 stond het CBR bekend als een 'ivoren toren', met weinig betrokkenheid in de bredere discussie omtrent bijvoorbeeld verkeersveiligheid. In een notitie van het CBR uit 1987 wordt gerept van een organisatie die *'nog immer lijdt aan een zekere contactarmoede uit vroeger jaren'*. Frequent contact met het ministerie was toen een noviteit.⁶²⁾

2.3.2 *Episode 2: midden jaren '80 - 2001*

Commissie Tóth: wijzigingen in governance- en bestuursstructuur

In de jaren '80 kreeg het monopolistische en klantvriendelijke karakter van het CBR steeds meer kritiek. De wachttijden waren te hoog en de overheid besloot dat er iets moest veranderen. De Commissie Tóth gaf een belangrijke impuls aan de vormgeving van de governance-structuur van het CBR. het ministerie had de commissie opdracht gegeven de minister te adviseren over de toekomstige aanpak van de rijexamens, met name door te kijken naar 'de rol, de positie en het functioneren van het CBR'⁶³⁾.

Over de relatie ministerie - CBR signaleerde de commissie dat er ondanks regelmatig overleg 'onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden' bestond. De commissie adviseerde de minister richtlijnen vast te stellen die zich beperkten tot datgene wat externe werking heeft. De bedrijfsvoering moest daarbuiten vallen. Hiermee zou de relatie tussen CBR en het ministerie een duidelijke en meer afstandelijke vorm moeten krijgen. Het terugtreden van de overheid werd beschouwd als 'eerste en essentiële voorwaarde' om het CBR ruimte te geven een 'zakelijke beleid te ontwikkelen en uit te voeren, waarbij de organisatie directer en dichter bij de markt kan functioneren'⁶⁴⁾.

⁶²⁾ CBR (1987), Notitie 'Hoe zo CBR', p.7, april 1987.

⁶³⁾ Commissie Tóth (1988), Bijlage opdrachtformulering, 1988.

⁶⁴⁾ Commissie Tóth (1988), CBR Nieuwe Stijl, p.36, 1988.

Buiten de relatie met de overheid moest ook de bestuursstructuur van het CBR op de schop. Analoog aan de verhouding tussen een Raad van Commissarissen en een directie bij een structuur-nv, kwam de commissie met het advies het bestaande bestuur om te vormen tot een raad van toezicht met beperkte omvang. De leden van de Raad (voorzitter, twee onafhankelijke leden, vertegenwoordigers van respectievelijk ANWB, BOVAG en OR) zouden, zo luidde het advies, worden benoemd door de minister⁶⁵).

Het rapport van de Commissie Tóth heeft verregaande gevolgen gehad voor het CBR. Veel van de adviezen zijn overgenomen en geïmplementeerd in de volgende jaren. Te denken valt hierbij aan het doorzetten van de 'decentralisatie', overname van BNOR en Vorderingen en het omvormen van het toenmalige bestuur in een raad van toezicht en directie zoals we die tot op de dag van vandaag kennen.

Relatie CBR - ministerie

Uit interviews komt het beeld naar voren, dat de relatie tussen de toenmalige directie en het ministerie informeel was en het ministerie op afstand stond.

“Het ministerie van V&W stond op een afstand, in navolging van het advies van de commissie Tóth. De minister was verantwoordelijk voor de politieke kant, en het contact verliep via een topambtenaar.”

Overheveling taken en toename regelgeving

Het CBR nam steeds meer publieke taken op zich (zo hevelde de Wegenverkeerswet uit 1992 de divisie Vorderingen over naar het CBR).

In de loop van de jaren negentig ontwikkelde het ministerie meer regelgeving op het gebied van verkeersveiligheid (bijvoorbeeld de Wegenverkeerswet, het theorie-examen bromfiets, de Educatieve maatregel Alcohol, de overname Vorderingen en medische keuringen). Hierover wordt in interviews gezegd dat *“om de succesvolle implementatie van alle nieuwe regelgeving [in de jaren '90] te verzekeren, de aandacht voor het CBR groeide bij het ministerie.”* Dit bracht een zekere spanning met zich mee, blijkt uit interviews met betrokkenen.

⁶⁵) Commissie Tóth (1988), CBR Nieuwe Stijl, p.3, 1988.

“Het CBR is een privaatrechtelijke stichting, dit is ook historisch verklaarbaar, maar moest zich toch aanpassen aan de regels die gelden voor zbo’s.”

Private activiteiten: het ministerie op afstand

Vanaf midden jaren ‘90 ging het CBR zich oriënteren op het ontvouwen van private activiteiten. Het CBR verdedigde de opvatting dat met Europese regelgeving een einde zou kunnen komen aan hun monopoliepositie in Nederland. Door zich als kennisinstituut op het gebied van verkeersveiligheid te ontwikkelen, kon het CBR profiteren van commerciële mogelijkheden in de kandidaat EU-lidstaten. Het ministerie heeft de ontplooiing van private activiteiten jarenlang niet verhinderd, maar ook geen duidelijke lijn uitgezet, zo is in interviews aangegeven. *“VenW liet het CBR begaan zolang de publieke taken er niet onder leden. De overname van Traffic Test en NEA is door het ministerie bijvoorbeeld niet tegengehouden, ondanks een negatief ambtelijk advies. VenW was hierbij niet in beeld. De prestaties waren op orde en VenW stond op zeer grote afstand.”* Deze ontwikkeling is volgens geïnterviewden niet los te zien van dominante politiek-bestuurlijke opvattingen in de periode 1980 - 2000. Het marktdenken en de ontplooiing van ondernemerschap in de publieke sector was tot 2000 integraal onderdeel van bijvoorbeeld de stroming ‘New Public Management’. Het tijdsbeeld bestond uit marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Als privaatrechtelijke stichting ging het CBR hierin mee: *“Het CBR en de raad van toezicht probeerden hun statuten als zelfstandige stichting zo veel mogelijk waar te maken”* en *“de positie van het CBR werd verdedigd ten opzichte van de toezichthouders; onderhandelingen liepen soms lang door omdat het CBR duidelijke grenzen stelde.”*

Op ambtelijk niveau was er, zo blijkt uit interne documenten, echter wel discussie over het verrichten van commerciële activiteiten door het CBR. De grondslag voor de door het CBR gevolgde strategie (Europese concurrentie op het gebied van rijexamen binnen afzienbare termijn) was volgens de commissie Schuitema-Meijer niet hard te maken. Tussen het ministerie en CBR bestond wel overeenstemming dat er ooit concurrentie zou komen. Maar het CBR ging uit van een periode van vijf jaar, terwijl het ministerie dacht aan een periode van tien tot vijftien jaar⁶⁶).

Gevolgen van politieke en maatschappelijke verschuivingen

Na de eeuwwisseling groeide het politieke en maatschappelijke verlangen om ‘het primaat van de politiek’ te herstellen steeds verder. De werkgroep Markt en Overheid stelde dat organisaties met exclusieve marktrechten in principe geen marktactiviteiten mogen verrichten.

⁶⁶) Berenschot (2000), Advies over positionering CBR, p. 13-14, 21 november 2000.

In navolging van het rapport van de werkgroep formuleerde het kabinet het voornemen om te komen tot algemene wetgeving op dit terrein⁶⁷). De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen was in ontwikkeling. Deze wetgeving betreft 'in grote lijnen de harmonisatie van het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen en regeling van het primaat van de politiek'⁶⁸).

Het CBR werkte in de tussentijd verder aan de ontwikkeling van meer private activiteiten. Dit resulteerde in verschillende denklijnen en een verschil in visie tussen het CBR en het ministerie. Het CBR zag zichzelf als 'een onderneming'; bij dit idee paste de opvatting dat continuïteit het dominante belang is. Het verrichten van nieuwe marktactiviteiten was vanuit dit oogpunt goed te verklaren. Het ministerie beschouwde het CBR meer als 'taakorganisatie' waar het primair belang het goed uitvoeren van opgedragen taken is. Nevenactiviteiten zouden ertoe kunnen leiden, dat publieke taken onder druk komen te staan⁶⁹).

2.3.3 *Episode 3: 2001 - 2004*

Overeenkomst CBR – het ministerie, ministeriële verantwoordelijkheid

In 2001 stelde het ministerie zich op het standpunt dat het CBR zou 'moeten worden gesplitst in een publiekrechtelijk zbo en een rechtspersoon naar privaatrecht.' Het CBR was echter van mening dat 'ingegeven door de verwachte Europese ontwikkelingen die er op termijn toe zouden kunnen leiden dat de rijexamering een marktactiviteit wordt (...), het nastreven van een publieke positionering van de examinering niet voor de hand zou liggen.' Het CBR stelde daarom voor de hybride organisatie te handhaven, 'waarbij waarborgen worden geschapen om de ministeriële politieke verantwoordelijkheid voor de publieke taken' gestalte te geven⁷⁰).

In juni 2001 besloot het ministerie het door het CBR aangedragen alternatief te accepteren 'voor een beperkte termijn [en] onder voorwaarden'. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taakuitoefening door het CBR moest worden geregeld via wetgeving in formele zin.

⁶⁷) Berenschot (2000), Advies over positionering CBR, p. 6, 21 november 2000.

⁶⁸) Ministerie van Binnenlandse Zaken (2007), Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, p. 3, april 2007.

⁶⁹) Berenschot (2000), Advies over positionering CBR, p. 16, 21 november 2000.

⁷⁰) Ministerie Verkeer en Waterstaat (2001), Toelichting toezichtsvisie CBR, p. 1, 14 november 2001.

In afwachting van deze instellingswetgeving moest een overeenkomst worden gesloten tussen de Staat en het CBR, die in november 2001 werd ondertekend⁷¹).

Ook de Toezichtsvisie, het Informatiestatuut en de statuten van het CBR maken onderdeel uit van de overeenkomst.

In het personeelsblad van het CBR staat over deze overeenkomst dat het 'een einde maakt aan jarenlange onzekerheid over de toekomst van het CBR (...). Tot 2008 blijft het CBR de enige instantie die rijexamens mag afnemen.' De hybride vorm van de organisatie 'opent nieuwe wegen naar een toekomst waarin het CBR op het commerciële vlak de concurrentie aan kan gaan.'⁷²)

2.3.4 *Episode 2: 2004 - 2007*

Beëindiging private activiteiten door het ministerie

Net na de directiewisseling in 2004 besloot het ministerie dat er alsnog een einde moest komen aan de private activiteiten van het CBR. *'Dit besluit is ingegeven vanuit het feit dat het wetsvoorstel voor een hybride CBR is gestrand in de onderraad. Er bleek geen politieke draagvlak te zijn voor dit wetsvoorstel. Beperking tot de publieke taakuitvoering was het credo'*. Ook de verwachte Europese regelgeving die het monopolie van het CBR teniet zou kunnen doen, kwam er niet. *"(...) de politiek vreesde de ontwikkeling van de private activiteiten. Waar ligt precies de politieke verantwoordelijkheid bij een dergelijke hybride organisatievorm?*

Nadat duidelijk werd dat de dreiging van het verlies van monopolie niet vanuit EU-regelgeving was te verwachten, werd deze ontwikkeling teruggedraaid en het CBR stootte in 2004 zijn commerciële activiteiten af. Dit was een grote klap voor het CBR," aldus een geïnterviewde.

Verwachtingen monopolie mobiliteitsexamens

Bij de afspraak dat het CBR zijn private activiteiten zou gaan afstoten, zou volgens betrokkenen door de minister in een overleg met de RvT en de directie zijn toegezegd dat het CBR dé organisatie zou worden voor alle mobiliteitsexamens. Bij het CBR leefde hierdoor de verwachting dat alle mobiliteitsexamens bij het CBR zouden worden ondergebracht. Deze verwachting komt naar voren in het jaarverslag van het CBR uit 2004, waarin staat dat de 'uitbouw van het CBR naar een instituut dat zorg draagt voor alle mobiliteitsexamens niet van de ene op de andere dag [gebeurt].

⁷¹) Ministerie Verkeer en Waterstaat (2001), Toelichting toezichtsvisie CBR, p. 1, 14 november 2001.

⁷²) CBR (2002), Personeelsblad CBR – Jubileumnummer, juni 2002.

Wel is duidelijk dat een proces op gang is gekomen dat – niet in de laatste plaats voor het CBR – belangrijke veranderingen in de wereld van verkeer en vervoer, te land, via het water en door de lucht teweeg zal brengen⁷³).

Maar uiteindelijk heeft het ministerie de verwachtingen van het CBR op dit gebied niet helemaal ingelost. Zo zijn bijvoorbeeld de vaarbewijzen bij de Vaarbewijs- en marifoonexamens(VAMEX) gebleven.

Uit interne verslagen van overleg tussen de DG Personenvervoer van het ministerie en de toenmalig CBR-directeur blijkt dat het CBR *'not amused'* was met het feit dat het CBR zijn afspraken wel nakomt (afstoten private activiteiten) terwijl het ministerie 'haar toezeggingen niet nakomt wat betreft de voorgenoemde bundeling van mobiliteitsexamens'⁷⁴). Het afstoten van de private activiteiten en het niet nakomen van (vermeende) toezeggingen vanuit V&W heeft volgens betrokkenen *"de relatie geen goed gedaan"*.

Benoemingstermijn voorzitter RvT

Zoals in paragraaf 2.1.2 beschreven zorgde het proces omtrent het afstoten van de commerciële activiteiten, gevolgd door discussies over het pensioendossier tot grote spanningen tussen de directie en de OR. Er was, naast kritiek op de directie, kritiek op het functioneren van de raad van toezicht. Beiden werd wanbeleid verweten en uiteindelijk dreigden de OR en de vakbonden naar de ondernemingskamer te stappen⁷⁵). Hierop ging het ministerie in gesprek met de vakbonden en de ondernemingsraad in de hoop de relatie tussen de partijen te verbeteren. Uit interne documenten blijkt dat het ministerie dit beschouwde als een uitzonderlijke situatie.

Mede naar aanleiding van de bestuurscrisis heeft het ministerie ingegrepen in het toezicht door te bepalen dat RvT-leden een zittingstermijn van vier jaar krijgen en ten hoogste één keer herbenoembaar zijn⁷⁶). Op 1 juli 2005 trad een nieuwe voorzitter aan in de RvT en de benoemingstermijn van de zittende algemeen directeur werd door de RvT niet verlengd.

Ondertussen werkt het ministerie nog steeds aan de Instellingswetgeving.

⁷³) CBR (2005), Jaarverslag 2004, juli 2005.

⁷⁴) Conceptverslag DG-DGP – directeur CBR, 31 oktober 2005.

⁷⁵) Gezamenlijke vakorganisaties (2006), Brief aan directie betreffende ondernemingskamer, 28 juni 2006.

⁷⁶) Pels Rijcken& Drooglever Fortuijn N.V. (2004), Statuten per 10 november 2004 van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen gevestigd te Rijswijk (Zuid-Holland).

2.3.5 Episode 5: 2007 - augustus 2010

Informele relatie

In 2007 treedt een nieuwe directeur aan. Geïnterviewden stellen over de relatie van deze directie met het ministerie dat de relatie vrij informeel van aard was: *“Van gesprekken werden bijvoorbeeld geen verslagen gemaakt.”* Ook over de relatie tussen medewerkers van het CBR en het ministerie zijn geïnterviewden over het algemeen positief. *“(…)de relatie op werkvloerniveau bij de beleidsvoorbereiding is prima. Maar het is erg afhankelijk van de mensen met wie je te maken hebt.”*

Signalen: CBR niet op orde

Maar gaandeweg kwamen er meer en meer signalen dat zaken niet op orde waren bij het CBR. *“Zo waren de wachttijden voor examens opgelopen tot twintig weken. Het regende klachten van burgers. (...) De regio's oost en west waren al aandachtsgebieden, maar de problemen spreidden zich uit als een vlek over het land.”* In de pers was er door de oplappende wachttijden bij praktijkexamens en lange doorlooptijden bij Vorderingen ook volop aandacht voor het CBR⁷⁷). De Tweede Kamer richtte zijn pijlen op het CBR en stelde vragen over de gang van zaken binnen het CBR⁷⁸).

Aanwijzing

De minister besloot het CBR in april 2008 een aanwijzing te geven om de wachttijden binnen de normen te realiseren. Verdere aspecten die in 2008 extra aandacht kregen vloeiden voort uit toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer: bijvoorbeeld de transparantie richting klant, en het beter borgen van de advisering voor bloedproeven.⁷⁹) Het was de eerste keer in de geschiedenis dat het ministerie het instrument van een aanwijzing inzette. *“Dit was duidelijk een trendbreuk. De directie van het CBR was van mening dat VenW te veel op haar stoel ging zitten, maar VenW wilde oog houden op de verantwoordelijkheidsverdeling,”* aldus een geïnterviewde.

⁷⁷) Leidsch Dagblad (2008), ‘CBR onder vuur in Tweede Kamer’, 18 juni 2008; De Gelderlander (2008), ‘Lange wachttijden voor rijexamen door problemen bij CBR’, 4 april 2008.

⁷⁸) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), Brief minister van Verkeer en Waterstaat, Kamervragen CBR, 20 mei 2008; Brief minister van Verkeer en Waterstaat betreffende doorlooptijd rijvaardigheidstesten Vorderingen CBR, 23 oktober 2008.

⁷⁹) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), Brief minister van Verkeer en Waterstaat, Stand van zaken toezeggingen Algemeen Overleg, 18 december 2008).

Het CBR heeft vervolgens in overleg met de brancheorganisaties op 17 december 2008 een convenant afgesloten om de wachttijden terug te dringen.⁸⁰⁾ Naast deze aanwijzingen en maatregelen heeft het ministerie het CBR ook geconfronteerd met een taakstelling (als onderdeel van een rijksbrede taakstelling voor zbo's - 10 procent). Naar aanleiding van het programma Vernieuwing Rijksdienst werd het CBR gevraagd een efficiencyverbetering van 100 fte te verwezenlijken⁸¹⁾.

Verscherpt toezicht

Na een brief van de OR stelde de raad van toezicht een onderzoek door Ernst & Young in⁸²⁾. Op 29 mei 2009 stelde het ministerie het CBR onder verscherpt toezicht naar aanleiding van de onderzoeksresultaten. *“Het onderdeel waarop was aangetoond dat het bij het CBR niet in orde was, vormde een groot risico voor de verkeersveiligheid, dus werd zeer ernstig bevonden. Daarom is ervoor gekozen het CBR onder verscherpt toezicht te plaatsen,”* aldus een geïnterviewde. Met de raad van toezicht werd afgesproken dat de minister ieder kwartaal werd geïnformeerd over de prestaties. De minister gaf de directie van het CBR een aanwijzing waarbij hij het CBR opdroeg om geschiktheidsonderzoeken of educatieve maatregelen ‘binnen de daarvoor vastgestelde termijnen uit te voeren’ en systematische procedurefouten weg te nemen⁸³⁾.

Moeizame communicatie in de verschillende relaties

Nadat de OR naar de ondernemingskamer was gestapt en de media berichtte over financiële tekorten bij het CBR, probeerde het ministerie middels mediation de relatie tussen de OR en de directie te herstellen⁸⁴⁾. Het ministerie had hier zorgen over. Dit verzoek werd door de directie van het CBR niet gehonoreerd omdat zij reeds een reorganisatiebesluit had genomen⁸⁵⁾. Door de negatieve berichtgeving in de pers was er opnieuw aanleiding voor de Tweede Kamer om vragen te stellen aan de minister. Naar aanleiding van een algemeen overleg over het functioneren van het CBR schreef de OR de Kamerleden aan.

⁸⁰⁾ CBR, BOVAG, FAM (2008), Convenant aanpassing reserveringssytematiek praktijkexamens CBR, 17 december 2008.

⁸¹⁾ CBR (2010), Brief betreffende effect reorganisatiebesluit op taakstelling, 15 januari 2010.

⁸²⁾ OR (2009), Reactie adviesaanvraag Strategie in Uitvoering, 20 februari 2009.

⁸³⁾ VenW (2009), Brief minister betreffende extern onderzoek CBR, 29 mei 2009.

⁸⁴⁾ Brief ministerie van VenW, Situatie bij het CBR, d.d. 17 december 2009.

⁸⁵⁾ VenW/DGMO-2010/187.

Later volgde hierop een reactie van de directie van het CBR om de aantijgingen van de OR te ontkrachten⁸⁶). Deze communicatie buiten het ministerie om was voor het ministerie niet acceptabel. Het betekende dat het ministerie soms in de voorbereiding van AO's "belangrijke informatie (...) te laat of onvoldoende" beschikbaar kreeg van het CBR. Volgens de OR en de valkbonden was de aan het ministerie versterkte informatie ook niet altijd juist (zie hiervoor).

De externe informatievoorziening werd volgens het ministerie niet voldoende afgestemd: "*Het [is] regelmatig voorgekomen dat persberichten niet met VenW waren afgestemd, terwijl de minister er vervolgens op wordt aangesproken.*"

Het ministerie gaf ook aan dat de informatievoorziening vanuit het CBR moeizaam verliep, waardoor het moeilijk was een beeld te krijgen van wat er echt speelde bij het CBR. Dit bemoeilijkte de te kiezen strategische koers in het uit te voeren toezicht⁸⁷).

De externe commotie leidde uiteindelijk tot dit onderzoek en de discussie over de aanpassing van de statuten om meer grip te krijgen op het CBR en zijn problematiek.

Verhoudingen verzakelijken, wederzijds onbegrip

De problemen, de reorganisatie, de politieke aandacht en hiermee de steeds grotere 'bemoeienis' van het ministerie, gecombineerd met personele wisselingen aan de kant van het ministerie hebben, zo geven geïnterviewden aan, de onderlinge verhoudingen tussen het ministerie en het CBR doen verzakelijken. Overleggen zijn bijvoorbeeld formeler van toon en hier worden verslagen van gemaakt.

Ook de samenwerkingsrelatie op werkvloerniveau is veranderd, zo geven geïnterviewden van de kant van het ministerie aan. "*De focus van het CBR is nu meer intern gericht dan vroeger.*"

En een ander stelt: "*De reorganisatie en de aandacht vanuit de Tweede Kamer hebben invloed gehad op de medewerkers van het CBR. Op sommige dossiers merk je dat medewerkers pas reageren, nadat de directie het stuk heeft gezien of een standpunt heeft ingenomen.*"

In interviews met het ministerie wordt aangegeven dat er momenteel afspraken worden gemaakt met het CBR over nieuwe prestatie-indicatoren. Dit proces heeft de afgelopen jaren de nodige vertraging opgelopen.

⁸⁶) CBR (2010), Brief directie CBR, reactie op e-mail voorzitter OR, 17 februari 2010.

⁸⁷) VenW/DGMO-2010/187.

Wel geeft het ministerie aan dat enkele prestatie-indicatoren inmiddels in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Geïnterviewden vanuit het CBR geven aan dat er weliswaar werkgroepen (KPI's, financiën, governance en taak & werkwijze) ingesteld zijn om een en ander samen verder uit te werken, maar dat overleggen voortdurend worden uitgesteld of afgezegd vanwege andere prioriteiten bij het ministerie. *“Je hebt te maken met tempowisselingen: het is haasten of stilstaan. Actiepunten blijven liggen en je krijgt weinig of geen respons. Zo werd het CBR gevraagd de KPI's verder uit te werken. In december 2009 is een concept aangeleverd. Maar om verder te kunnen was eerst een reactie van VenW nodig. En dan blijft het zeer lange tijd stil. In september 2010 wordt er pas weer over het onderwerp verder gesproken.”* Bij het ministerie is er een andere opvatting over deze gang van zaken en wordt verwezen naar de rol van het CBR dat, in beslag genomen door de lopende reorganisatie, niet voldoende middelen had om het traject voortvarend op te pakken.

In verschillende interviews met CBR-medewerkers is aangegeven dat het gevoel heerst dat de politieke agenda alles domineert.

“De indruk bestaat dat de angst voor de Tweede Kamer en ‘hoe blijven we uit het nieuws’ bij VenW regeert. Dit lijkt bepalender dan het beleid zelf. Natuurlijk is er begrip voor het feit dat er rekening met de politiek wordt gehouden, maar VenW lijkt hierin doorgeschooten. Verkeersveiligheid zou voorop moeten staan. Ook als dit betekent dat een maatregel wat later wordt ingevoerd.”

Geïnterviewden van de kant van het ministerie hebben de indruk dat het het CBR ontbreekt aan politieke gevoeligheid. Dit uit zich bijvoorbeeld in het gebrek aan afstemming over gevoelige informatie. Ook leeft de indruk dat medewerkers van het CBR niet altijd goed weten hoe het op een ministerie werkt. Zo stelt een geïnterviewde: *“Velen [met wie geïnterviewde heeft samengewerkt] zijn zelf ooit begonnen als examiner en opgeklommen tot manager. Dit maakt dat ze goed de impact van een voornemen kunnen doorgronden en wat nodig is om iets te laten werken en wat het kost. Echter, het inlevingsvermogen in de beleidsprocessen bij VenW is beperkt. Terwijl je zou mogen verwachten dat het CBR als zbo van VenW zich zou verdiepen in de beweegredenen en het speelveld van VenW. De beleidswerkelijkheid van VenW en het CBR lopen nogal eens uiteen.”*

Geïnterviewden vanuit het ministerie geven aan dat duidelijk is geworden dat de belangen van het CBR en het ministerie niet altijd één op één dezelfde lijn liggen.

Dat dit de afgelopen jaren duidelijker is geworden, zou volgens hen *“(…) te maken kunnen hebben met het feit dat tot enige tijd geleden de relatie met het CBR erg informeel was. Door deze ‘oude jongens krentenbroodsfeer’ werden zaken wellicht meer afgedekt dan nu het geval is. De relatie is de laatste jaren geprofessionaliseerd en verzakelijkt”*. Een ander verklaring die wordt genoemd is het feit dat het CBR van oudsher een privaatrechtelijke stichting is.

Gebrek aan wettelijke kaders

In 2001 werd de Toezichtsvisie vastgesteld. De Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en het CBR zou echter maar enkele jaren geldig zijn. Er was voorzien dat er Instellingswetgeving zou komen die het wetgevende kader van het CBR zou vastleggen. Het wetsvoorstel is medio 2010 in procedure gebracht en er wordt op detailniveau aan een verdere invulling gewerkt.

Tijdens interviews en vanuit de documentenanalyse blijkt dat de instellingswetgeving de nodige discussie heeft losgemaakt bij alle betrokken partijen. Het traject van de instellingswetgeving speelt eigenlijk al vele jaren en is op het moment van schrijven nog niet tot een afronding gekomen. Betrokkenen geven aan dat “*het lang uitblijven van instellingswetgeving*” niet bevorderlijk is geweest voor de relatie tussen het ministerie en het CBR. Het CBR stond niet te springen, want de voorstellen van het ministerie leiden over het algemeen tot meer sturing (bijvoorbeeld de benoeming van de directeur door de minister). De zittingstermijnen van de leden van de raad van toezicht zijn wel aangepakt.

Het ministerie vreest dat de discussie over de instellingswetgeving nog niet echt gevoerd is binnen alle geledingen van het CBR. Een gebrek aan draagvlak bij het personeel kan de nodige weerstand opleveren als de instellingswetgeving echt van kracht zal worden. Vanuit het CBR komt in de interviews de overtuiging naar voren dat de instellingswetgeving de rol van de RvT niet mag ondergraven. Het privaatrechterlijk karakter van het CBR wordt door het CBR als zeer belangrijk ervaren.

Nieuwe directie en voorzitter RvT

Nadat het CBR in 2010 wederom negatief in het nieuws was, stelde de minister van het ministerie een onderzoek in om te komen tot een verbeteragenda voor het CBR. Tegelijkertijd kwamen verschillende termijnen van bestuurders tot een einde. Daardoor kwamen er nieuwe directieleden en leden van de RvT. Volgens het ministerie is deze combinatie van onderzoek, aanbevelingen en nieuwe bestuurders een uitstekende mogelijkheid om tot duurzame verbeteringen voor het CBR te komen.

3 Conclusies cultuurdiagnose CBR

3.1 Inleiding

Eerder hebben wij aangegeven dat cultuur is op te vatten als een proces van communicatief handelen. Daarin hechten mensen waarde of betekenis aan vaak in interactie gevormde interpretaties. Zij vormen in de loop van de tijd waarden en assumpties over hoe zij denken of vinden dat hun werkelijkheid in elkaar zit of dat behoort te doen. In dit hoofdstuk geven wij conclusies op basis van onze diagnose van de cultuur van het CBR. Wij beschrijven de patronen van veronderstellingen, gerelateerd aan de issues, gewoonten, normen en waarden binnen het CBR op twee manieren. Allereerst vanuit de levensverhalen (reconstructie verleden – heden) zoals wij die hebben opgemaakt in hoofdstuk 2. Hiervoor gaan wij in op de patronen, verschijnselen, issues en thema's inclusief mogelijke verklaringen daarbij voor zover dat gegeven onze onderzoeksaanpak redelijkerwijs mogelijk is (zie hoofdstuk 1).

Ten tweede beschouwen wij de CBR-cultuur vanuit een meer ontwerpgerichte benadering. Hierbij lichten wij kort een cultuurmodel toe, diagnosticeren op basis daarvan enkele cultuurkenmerken zoals deze bij het CBR naar voren komen en trekken daar conclusies over. Vervolgens leggen wij de cultuurkenmerken naast het veronderstelde eindbeeld voor de CBR-cultuur zoals door de diverse stakeholders is beschreven en benoemd.

Verwondering: het vertrouwen is laag

Een organisatieonderzoek begint met een bepaalde veronderstelling over die organisatie. Het gaat dan over het externe beeld, de berichtgeving, de taken die men uitvoert en de verslaglegging. In het onderzoek is ons al snel duidelijk geworden dat bij het CBR veel meer speelt dan wij vooraf hadden kunnen indenken. De omstandigheden in de organisatie maken het werk van het CBR en de manier van samenwerken in de organisatie veel moeilijker dan op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn. De door ons aangetroffen zaken zijn daarom enerzijds uitermate rijk, complex in hun verschijningsvormen en in de verbanden. Anderzijds heeft de situatie bij het CBR ook nadrukkelijk een donkere kant. Dat maakt het voor veel betrokkenen heel persoonlijk en ook gevoelig. Betrokkenheid bij en verbinding aan het CBR gaat in sommige gevallen heel ver.

De situatie bij het CBR is daarom een bijzondere. Vele betrokkenen binnen en buiten het CBR geven aan dat ze 'dit' nog nooit eerder hebben meegemaakt. 'Dit' slaat met name op de heftigheid van het interne conflict, de mate waarin conflicten escaleren en ook de volharding en dominantie ervan. Overleg en besluitvorming over reguliere zaken kost aanzienlijk meer tijd en inspanning dan gedacht. Veranderingstrajecten duren daardoor langer dan gedacht.

Hiermee geven zij aan dat de situatie bij het CBR bijzonder is en dat hun gebruikelijke en beproefde manier van werken, managen of interveniëren bij het CBR niet tot nauwelijks heeft gewerkt.

3.2 Conclusies diagnose cultuur vanuit verleden en heden van het CBR

Samengevat komen wij tot de volgende conclusies:

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

Box 2. Samenvatting conclusies diagnose cultuur vanuit verleden en heden

Conclusie 1: betekenis van de historie bij het CBR is groot

Een belangrijke verklaring voor de huidige situatie bij het CBR wordt volgens ons gevonden in de historie van het CBR. De in deze historie ontstane gewoonten en gebruiken zijn bepalende factoren voor de huidige cultuur en samenwerking. Wij noemen de belangrijkste:

- *Zelfstandigheid (monopolisme), professionaliteit, afstandelijkheid*
Het CBR is van oudsher een autonome organisatie die afstand houdt tot de klant of kandidaat. Zij is gevraagd te beoordelen of mensen geschikt zijn om aan het verkeer deel te nemen. Lange tijd bestond hier vertrouwen in. Om de klantgerichtheid te vergroten, de governance te moderniseren, de kwaliteit te verbeteren en nieuwe taken uit te voeren, is decentralisatie ingezet.
- *Doorgeslagen decentralisatie en rivaliteit, afwachtend middenmanagement*
De regio's werden verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. In de loop van de tijd is de decentralisatie, onder invloed van het management en de stijl van dit management, doorgeslagen in interne concurrentie en problemen onder de pet houden. De managementstijl op het hoofdkantoor leidde ook tot een hiërarchische benaderingen van problemen en vraagstukken. In de regio's werd afgewacht of terughoudend gereageerd. Dit heeft geleid tot een relatief gebrekkige ontwikkeling en instrumentering van het middenmanagement. Dat ging daardoor in de verhouding met het topmanagement en de werkvloer een bescheiden of ondergeschoven positie innemen.

- *Naast publieke kerntaken veel energie naar private activiteiten*
Een combinatie van publieke en private taken moest het CBR klaarmaken voor de 21^e eeuw. De private taken waren gericht en speelden in op een veronderstelde dreiging van de Europese regels. Deze koers heeft tot veel discussie geleid in de relatie met het ministerie. Het CBR werd door diverse acquisities daadwerkelijk een hybride organisatie. Naast de veronderstelde dreiging vanuit Europa speelde hierbij mee dat de private activiteiten moesten leiden tot interessanter werk voor CBR-medewerkers. Zij zouden meer carrière- en ontplooiingskansen krijgen. Dit is bij de OR en op de werkvloer volgens ons geïnterpreteerd als visie hebben op de toekomst en opkomen voor medewerkersbelangen. De managementstijl was in die periode gericht op de medewerker. Veel medewerkers van het CBR waarden dit tot op heden en verlangen er zelfs naar terug.

- *Relatie directie en OR ontwikkelt als bestuur en medebestuur*
Tegelijkertijd ontstond in die periode een intensieve relatie tussen de directeur van het CBR en de OR. Sommigen noemen dit medebestuur; anderen duiden dit als samenwerking, gericht op de strategische koers van het CBR en de snelle effectuering van de hiervoor benodigde maatregelen. In prestatietermen en in financieel opzicht is het in de jaren '90 met het CBR goed gegaan. Er was rust in de organisatie en er was ook heel veel mogelijk. Dit heeft mede geleid tot goede arbeidsvoorwaarden en andere voorzieningen. Tot slot stond de toenmalige directeur letterlijk en figuurlijk pal voor het CBR. Dit heeft positieve maar ook enkele negatieve aspecten in zich gehad. Positief is de waardering voor zijn betekenis voor het CBR, het herstel en de rust in het CBR en het inspirerend en persoonlijk gericht management. Minder positief is dat het CBR in die periode ook is afgeschermd van belangrijke ontwikkelingen als het gaat om het stellen van veranderende eisen aan organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van publieke taken. De discussie over de hybriditeit van het CBR heeft daardoor wellicht ook langer geduurd dan wellicht nodig is geweest.
Als gevolg daarvan kregen de organisatie en haar primaire processen wellicht niet de aandacht die ze wel verdienden en nodig hadden.

Conclusie 2: problematische gebeurtenissen en verstoorde relatie bestuur en OR

De relatie tussen enerzijds de directie en de RvT, die al die jaren 100 procent achter de directie heeft gestaan, en anderzijds de OR is sinds eind 2004/begin 2005 ernstig verstoord geraakt. Dit door diverse hieronder beschreven oorzaken en gebeurtenissen (issues). Deze relatie kenmerkt zich door afnemende eensgezindheid en (gebrek aan) samenwerking en een toenemende strijd die in de periode 2005 tot heden (symmetrisch) is geëscaleerd met alle gevolgen van dien. Deze strijd bepaalt ook in hoge mate het externe beeld van het CBR en is directe aanleiding geweest voor dit onderzoek.

Opvallend is het ogenschijnlijke onvermogen van betrokken partijen om over ‘de schaduw heen te stappen’ en de blik op de toekomst gericht te krijgen.

Vanuit de hieronder genoemde verklaringen zien wij een telkens verslechterende relatie tussen de directie en de OR. Een nieuwe directeur wordt met veel belangstelling (en instemming) begroet. In de processen die daarna zijn opgestart, komt het vroeg of laat tot een botsing van belangen. In deze botsing volharden beide partijen in hun gelijk en schuwen daarbij geen enkel instrument (‘equity of arms’). Directies willen voortgang maken om de prestaties te verbeteren. Zij gebruiken daarbij een doembeeld als hefboom voor verandering. De OR vertrouwt de voorgestelde plannen en de onderbouwing ervan niet of nauwelijks. Zij gebruikt als hefboom tegen verandering de vraag naar een gedegen onderbouwing en het uitvoeren van een grondig eigen onderzoek. De waarheid moet op tafel komen. Regelmatig worden issues (bijvoorbeeld het pensioen) afgekocht omwille van de voortgang. Uiteindelijk komen deze issues weer opnieuw op tafel (bij een nieuwe directie). De organisatie komt hierdoor in een moeilijke situatie terecht. Het imago verslechtert en de prestaties komen in een verscherpt daglicht te staan. De noodzaak om te veranderen is voor een nieuwe directie weer groter en de reactie vanuit de OR is daarop wederom stevig, want uit de overlevering zou blijken dat de OR alleen maar wordt tegenwerkt. Dit patroon is in de managementliteratuur bekend als het zogenoemde ‘round and round in circles syndrome’. Dit patroon leidt in onze ogen tot een situatie waarin gesproken kan en mag worden van *verwaarlozing*. Een verwaarlozing in de relatie tussen de directie en de OR, waarbij het normale gesprek niet meer wordt gevoerd over het werk, de organisatie en de mensen die daar trachten te werken. Als gevolg daarvan krijgt de organisatie in al haar facetten niet de aandacht die zij verdient, is het topmanagement in het bedrijf nauwelijks zichtbaar, blijft het middenmanagement onderbelicht, kunnen personeelsleden geen ontwikkeling in hun werk doormaken en krijgt de HR-functie niet of nauwelijks een voet aan de grond. Het wederzijds vertrouwen is op dit moment zeer broos. Mensen dreigen te vervallen in oud gedrag.

In termen van zes mogelijke verklaringen geven we een nadere analyse van de verstoorde relatie tussen de directie/de RvT en de OR:

1. Een eerste punt ligt in de *historie van het CBR en het leiderschap voor 2005*. In deze periode hebben de directie/directeur en de OR nauw samen opgetrokken. In deze relatie was sprake van een hoge mate van waardering voor elkaars rol en de invulling ervan. Het werd van strategisch belang geacht heel goed contact te hebben en elkaar te informeren. Daarop gebaseerde besluitvorming kon dan snel en effectief plaatsvinden. Waarschijnlijk houdt een en ander verband met de ontwikkelingen in die periode ten aanzien van de medezeggenschap in Nederland. Die kreeg met herhaalde wijziging van de WOR een steviger rol en positie in het bedrijfsleven en – wat later – bij de overheid.

Opvolgende directeuren sinds 2004/2005 hebben om hen moverende redenen afscheid genomen van deze manier van samenwerken en van de relatief bevoorrechte positie van de OR. De samenwerking werd volgens betrokkenen meer naar de letter van de WOR ingevuld. Vanuit het perspectief van de OR ontstond het beeld dat ze bewust buiten allerlei processen en discussies werden gehouden. Deze houding leidde bij de OR tot het gevoel van gebrek aan waardering en betrokkenheid. Ook voelde zij zich steeds meer buitengesloten door de directie en de RvT. Het wantrouwen in elkaar kon in die periode snel groeien. In deze periode zijn dan ook de vele issues met de verschillende gezichtspunten daarover ontstaan.

2. Ten tweede zijn de *attitude en bedoelingen van de nieuwe directeuren* van het CBR sinds 2004/2005 belangrijk⁸⁸). Over het algemeen deelden zij de opvatting dat het werk van het CBR toch niet zo moeilijk kan zijn. Bekend is uit demografische gegevens hoeveel kandidaten jaarlijks langskomen. Daarop is gemakkelijk te plannen. Vanuit deze gedachten deden zij hun intrede bij het CBR met plannen om de organisatie te vernieuwen, te verbeteren, te veranderen en te moderniseren. Een belangrijk instrument in de uitvoering van deze gedachten is het strategiedocument. In de strategiedocumenten die sinds 2004 zijn opgesteld, blijkt dat de directie over het algemeen handelde vanuit de gedachte dat het CBR zijn bestaansrecht continu diende te legitimeren. Als de organisatie niet veranderde, als het CBR zijn taken niet anders zou uitvoeren, zou dat volgens de plannen van de directie kunnen leiden tot een besluit van de minister om een andere organisatie de bevoegdheid te geven om kandidaten te examineren. Een tweede factor in de verstoorde relatie is de legitimering van de organisatieverandering met het creëren van een ‘doembeeld’ over de toekomst van het CBR, bijvoorbeeld aan de hand van financiële scenario’s.
3. Ten derde valt de *houding en opstelling van de OR* op. Vanuit de ‘gewoonte’ op een bepaalde manier betrokken te worden bij beslissingen door de directie handelde de OR ook na 2004/2005 met de verwachting betrokken te worden bij de uitwerking van strategische plannen (‘behoeden voor fouten’). Meer en meer werd zij op de formele momenten bij het beleidsproces betrokken, of in de ogen van de OR zelfs achteraf. Dat leidde dan ook tot veel vragen van de OR. Vragen naar de achterliggende motivatie voor de plannen, vragen om zoveel mogelijk informatie naar boven te krijgen en om na te gaan of het CBR ‘in control’ was waarbij de ‘waarheid’ op tafel moest komen. De aangedragen vragen, opmerkingen en suggesties werden in de ogen van de OR onvoldoende op hun waarde ingeschat. Dat leidde bij de OR tot een gevoel van onderwaardering ten aanzien van hun rol en inzet.

⁸⁸) Zie bijvoorbeeld: Twentevisie (2008), CBR laatste kolchoz van West-Europa, pag. 30-31, 10-2008.

De directies vonden vanuit hun standpunt en gedrag dat de OR continu op de rem trapte, zeurde, nooit tevreden was, hun besef van urgentie niet deelde en niet bereid was te handelen naar de noodzaak van de verandering. Vanuit deze houdingen escaleerde de relatie verder en het nam het vertrouwen af.

4. In de vierde plaats is er het *onvermogen om in de achterliggende jaren de steeds terugkerende issues in de relatie tussen de RvT, directie en de OR op te lossen of af te ronden*. Die issues hadden in de ogen van beide partijen verschillende waarde (gezeur versus de waarheid over onjuistheden) en werden verschillend behandeld. De directie sloot meerdere malen deals over enkele issues, met name pensioen, om er zo van af te zijn en verder te kunnen met de in hun ogen noodzakelijke verandering van het CBR. De OR stelde keer op keer vragen over deze issues om de ‘onderste steen’ boven te krijgen. Diverse malen leek de onderste steen boven te komen. Dan werd er een ‘deal’ gesloten en ging men over tot de orde van de dag. Later in proces kwam toch weer informatie boven water waarop het issue weer opnieuw ter sprake kon worden gebracht. Het pensioendossier is het belangrijkste issue dat een dergelijke proces meerdere malen sinds 2005 heeft ondergaan. De stellingname van de OR in deze issues is stevig (‘onderste steen boven’) en wordt gevoed vanuit wantrouwen. Zij voelde zich bewust buitengesloten en wellicht bewust verkeerd geïnformeerd. Diverse malen werden vermoedens bevestigd en bleken zaken inderdaad niet op of in orde te zijn. De gang naar de ondernemingskamer over de voorgenomen reorganisatie werd door de OR gewonnen op basis van een onvoldoende onderbouwing van de benodigde reductie in fte’s. Dit is een van issues die al jarenlang speelt in de relatie tussen directie en OR. Een overzicht van issues geven we in paragraaf 3.3.
5. Ten vijfde droeg de *juridisering van de relatie tussen de directie en de OR* niet bij aan het herstel van de verhouding. Vanuit de strijd, om het gelijk, lieten beide partijen zich ondersteunen door juristen en andere adviseurs. De OR werd bijna continu ondersteund door adviseurs.

De directie huurde adviseurs in om diverse issues te onderzoeken of de benodigde verandering te laten onderbouwen en uitwerken. De relatie juridiseerde hiermee en dit droeg bij aan een groeiende afstand tussen de twee partijen in deze relatie. Regelmatig werden onderzoeken of adviezen, uitgebracht om een doorbraak op een issue te bewerkstelligen of om de relatie te verbeteren, onderuitgehaald door de adviseurs of juristen van de tegenpartij. Wie op zoek gaat vindt altijd iets. De tegenpartij verdacht maken was een vaak beproefde strategie. Interventies van buiten de relatie directie – OR leverden nauwelijks iets op. De RvT werd gezien als te veel op de hand van de directie. het ministerie had beperkte mogelijkheden en stuurde aan op de verbetering van de prestaties.

Gevoelsmatig stond zij daarmee aan de zijde van de CBR-directie, welke ook op de prestaties gefocust leek en hier in de ogen van de OR een onjuist beeld van voorspiegelde. De juridisering bracht ook hoge kosten met zich mee, waarvan het de vraag is of die de afgelopen zes jaren iets hebben opgeleverd, anders dan het versterken van de escalerende strijd, het creëren van verdenkingen en het doen verzanden van pogingen om vooruitgang te boeken.

6. Een zesde verklaring voor de problematische relatie tussen de directie en de OR wordt gevonden in het *niet schuwen van stevige maatregelen om de zienswijze te ondersteunen*. De directies van het CBR zijn sinds 2004/2005 ervan overtuigd dat dit veranderd moet worden om te kunnen 'overleven'. In de verschillende strategiedocumenten sinds 2004 wordt dit argument aangehaald. In 2008 werd uiteindelijk voorgesteld, op basis van het strategiedocument 'Op weg naar morgen, advies voor een strategische koers voor het CBR' te komen tot een herstructurering van het CBR⁸⁹). In veranderkundige termen is een structuurinterventie een van de zwaarste vormen van interveniëren in een organisatie. Deze interventie werd nodig geacht om van een tijdelijke structuur te komen tot een definitieve organisatie. Een organisatie waarin de prestaties op orde waren gebracht⁹⁰) en de wijze van aansturing was bestendig. Tegelijkertijd is genoemd dat de structuurinterventie zou moeten leiden tot het doorbreken van de weerstand in de OR vanwege de aanpassing van de vertegenwoordiging in de OR op basis van de nieuwe structuur. Tegenover deze interventie is dan ook een van de zwaarste vormen van weerstand vanuit de organisatie en de OR ('equity of arms') te verwachten. Zeker gezien het feit dat de CBR-organisatie eigenlijk vijftien jaar, sinds de decentralisatie, onveranderd is gebleven. De organisatie en ook de OR en het personeel zijn beperkt gewend om te veranderen.

De OR heeft in dit proces de gang naar de ondernemingskamer (OK) (succesvol) bewandeld.

Beide partijen schuwen de inzet van de machtsmiddelen niet die hen ter beschikking staan om patstellingen te doorbreken. Het resultaat hiervan is een verslechterende verhouding.

Conclusie 3: onvoldoende onafhankelijk, deskundig en daadkrachtig toezicht
Het toezicht heeft onvoldoende gefunctioneerd in de escalerende strijd tussen de directie en OR.

⁸⁹) Het is opvallend dat in het strategiedocument (onderweg naar morgen, 2006) op basis waarvan de strategische keuze voor reorganiseren/herstructureren is uitgewerkt de herstructurering niet als oplossing voor de problemen van het CBR wordt gezien.

⁹⁰) PIT's: Performance Improvement Teams.

De RvT wordt gebrek aan onafhankelijkheid en deskundigheid verweten. Normaal gesproken staat een RvT in zijn rol als toezichthouder op enige afstand van de organisatie en daarmee ook van de relatie tussen de directie en de OR. Hier stond de RvT de directeur echter met raad en daad terzijde en benoemde zij een lid op voordracht van de OR. In de verhoudingen tussen de RvT en de directie en tussen de RvT en de OR en binnen de RvT zelf deden zich de afgelopen jaren diverse zaken voor waardoor de onafhankelijkheid van de RvT in zijn toezichtrol een lastig punt werd. Zo stelde de OR bijvoorbeeld na het terugtreden van het lid Van Gijzel, ondanks aandringen, geen kandidaat voor om de 'OR-plaats' in te vullen. Het vertrouwen van de OR in de RvT was door verschillende issues afwezig. In dit verband is de voorgestelde klokkenluidersregeling, welke uitging van een rol van de RvT, tot op heden bij het CBR niet ingevoerd. Door het gebrek aan vertrouwen in de onafhankelijk van de RvT zijn interventies vanuit de RvT ineffectief gebleken op het gebied van pensioenen en de relatie tussen directie en OR.

De andere toezichthouder, het ministerie, opereerde in de jaren 2000 – 2008 op de achtergrond en wordt gebrek aan daadkracht verweten. Vanuit de optiek van de OR deed het ministerie te weinig met de door de OR aangedragen signalen.

Conclusie 4: cultuur CBR is bepalend voor alle aspecten van de CBR-organisatie

De CBR-cultuur in termen van samenwerking in de top van het CBR is sterk verweven met de situatie van de andere organisatieaspecten zoals die in de deelonderzoeken (governance, kwaliteit taken, pensioen, financiën, informatievoorziening) aan de orde zijn. Neem als voorbeeld de governance in termen van informatievoorziening. Deze is beïnvloed door de cultuur en het daarin naar voren komend gebrek aan vertrouwen. Gebrek aan vertrouwen in de verschillende relaties en in personen die actief zijn in het toezicht. Het CBR was jarenlang decentraal georganiseerd. Een duidelijke sturing op prestaties ontbrak. Informatie daarover werd niet of in beperkte mate verzameld. Dat alles leidde uiteindelijk tot veel onduidelijkheden in de governance-relatie tussen het CBR en het ministerie over de achterblijvende prestaties en de kwaliteit van de primaire processen. Het pensioendossier, een kernissue bij het CBR, is voortdurend onderwerp van discussie in de relatie of beter gezegd de strijd tussen de directie (en RvT) en de OR.

Conclusie 5: de operaties van het CBR gaan 'gewoon' door?!

Het beeld van het CBR is de afgelopen jaren beïnvloed door de strijd tussen de directie en de OR.

Wat genuanceerdere beelden komen naar voren vanuit de operaties van het CBR. Zo trekken de medewerkers zich de strijd wel aan en maken zij zich daarover zorgen, maar tegelijkertijd gaat hun werk door. Zij kennen dan ook een hoge loyaliteit aan het CBR, zijn zeer betrokken bij de verkeersveiligheid en leggen niet snel het bijltje erbij neer. De operaties van het CBR gaan dan ook gewoon door.

De operaties zijn in het heetst van de strijd niet in elkaar gestort, het werk is nooit stilgelegd. De vraag is wel aan de orde hoe lang dit standhoudt. De kwantiteit staat duidelijk boven de kwaliteit. Personeel uit daar nadrukkelijk zorgen over.

Conclusie 6: verwaarlozing van de werkvloer door de directie

De interviews laten een grote kloof zien tussen de CBR-beleving van de RvT en de directie enerzijds en die op de werkvloer anderzijds. De OR beweegt zich daar tussenin. Op directieniveau zijn de strategische koers en de uitwerking daarvan dominant, net als de discussies en strijd daarover met de OR. Op de werkvloer spelen heel andere zaken. Het 'gedoe' is voor de medewerkers die wij gesproken hebben, niet of nauwelijks relevant. Hun zorgen liggen veel meer bij de dagelijkse gang van het werk en het plezier daarin. Zij ondervinden wel de gevolgen van de strijd tussen de directie en OR. Zo wordt de uitwerking van een op strategie gebaseerd HRM-beleid wel steeds aangekondigd, maar de uitwerking naar concrete acties richting de medewerkers is niet aan de orde. In die context wordt met enige weemoed teruggekeken naar de tijd voor 2004. Toen was er nog wel tijd en aandacht voor het personeel. Veel medewerkers geven aan zich zorgen te maken over de kwaliteit van hun werk en over het gebrek aan ondersteuning hierin. Zij noemen dan vooral het uitblijven van ontwikkelingsgericht personeelsmanagement. Vele medewerkers hebben al jaren geen serieus functioneringsgesprek meer gehad. In de top van de onderneming lag lange tijd de focus op de processen en de prestaties van die processen. De aansluiting daarvan op de medewerkers, de competenties daarvan en het bijbehorende gedrag waren al die tijd zwaar onderbelichte aspecten. Verwaarlozing is een term die bij deze situatie past.

Conclusie 7: Het gesprek over de CBR-cultuur is onderbelicht

Een rode draad in de geschiedenis van het CBR is (het ontbreken van) klantgerichtheid en de toenemende focus op dit cultuurthema. Dit is het topje van de ijsberg van de CBR-cultuur (hoofdstuk 1) die boven het wateroppervlak uitsteekt. Het gesprek over de (wenselijke) cultuur van het CBR in termen van de bijbehorende normen, waarden, gedragingen en omgangsvormen vindt nauwelijks open en vanuit strategisch perspectief plaats. De cultuur volgt bij het CBR op de strategische keuze en is geen onderdeel van de strategie. Een eerdere poging dit wel te doen strandde in de strijd. De cultuur zou daarentegen hefboom kunnen zijn om het CBR weer in rustiger vaarwater te krijgen. De vraag is of een sterke nadruk op de uitwerking van het klantconcept hierbij een zinvolle bijdrage kan leveren.

3.3 Conclusies diagnose cultuurkenmerken van het CBR

Deze paragraaf geeft de conclusies over de CBR-cultuur op basis van een meer ontwerpgerichte benadering. Aan de hand van een cultuurmodel beschrijven wij de huidige en gewenste cultuur van het CBR. Voor de diagnose vestigen wij de aandacht op diverse cultuurkenmerken die bij het CBR in de loop van de tijd de aandacht hebben getrokken. Hierbij gaan wij in op enkele typerende waarden en assumpties.

Samengevat komen wij tot de volgende conclusies:

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

Box 3. Samenvatting conclusies diagnose cultuur vanuit cultuurkenmerken

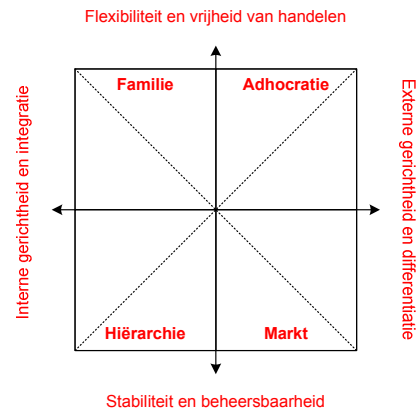
3.3.1 Referentie voor cultuur CBR

Ten aanzien van cultuurtypering circuleren diverse modellen om de cultuur van een organisatie in beeld te brengen en die te projecteren op een wensbeeld. Een veel gebruikte referentie⁹¹⁾ gebruiken wij hier als uitgangspunt voor een beschrijving van de cultuur van het CBR. Dit model van Cameron en Quinn geeft een tweedimensionaal beeld te zien:

- interne gerichtheid en integratie versus externe gerichtheid en differentiatie
- stabiliteit en beheersbaarheid versus flexibiliteit en vrijheid van handelen.

Vanuit deze dimensies formuleren zij vier ideaaltypische organisatieculturen:

- *familiecultuur*: staat voor een prettige, warme werkomgeving waar verbondenheid en sociale steun de boventoon voeren. De leiders zijn vooral mentoren en stimuleren en verbinden medewerkers. Ze worden daarbij geholpen door een hoge mate van loyaliteit, betrokkenheid, moreel en traditie. Het streven is goed te zorgen voor de klanten én de medewerkers. Kenmerkende begrippen in de familiecultuur zijn: teamwerk, participatie en consensus.



⁹¹⁾ Cameron & Quinn (2006), 'Diagnosing and Changing Organizational Culture'.

- *adhocriecultuur*: er is sprake van een dynamisch, ondernemend en creatief werkklimaat. Leiders kenmerken zich als vernieuwers en visionairs. Ze durven risico's te nemen. Binnen de organisatie zijn mensen verbonden door de voorliefde voor experiment en innovatie. De maat voor succes is het scheppen van nieuwe producten, diensten en concepten. De ruimte voor het individu, autonomie en initiatief zijn belangrijk binnen de adhocraticultuur
- *marktcultuur*: deze wordt gekenmerkt door een sterke resultaatgerichtheid. De leiders zijn gericht op produceren en concurreren. Ze zijn veeleisend en zakelijk en vragen van de medewerkers een competitieve, doelgerichte instelling. Het bindmiddel in de marktcultuur is de nadruk op competitie en de wil om te winnen. Er is veel aandacht voor reputatie en succes
- *hiërarchiecultuur*: deze wordt gekenmerkt door een formele en gestructureerde werkomgeving. Procedures zijn sterk bepalend voor de werkwijze. Leidinggevenden richten zich op het coördineren en bewaken van die procedures. De organisatie moet een goed werkende machine zijn. Criteria voor succes zijn: betrouwbaarheid, een effectieve planning en lage kosten. Het werk wordt gekarakteriseerd door regelmaat, voorspelbaarheid en zekerheid.

Elk van deze cultuurtyperingen komt voor in een organisatie. Het gaat om de mix en de dominantie van een specifieke cultuur in relatie tot de specifieke organisatiedoelstellingen. Als er sprake is van een gap is verandering van de cultuur wenselijk.

3.3.2 *Diagnose cultuurelementen CBR*

1. Leiding van de organisatie

Lange tijd (episode 1) werd het CBR gekenmerkt door een formeel hiërarchisch leiderschap in een professioneel bureaucratische organisatie. Er was sprake van een streng regime, mede ingegeven door het feit dat het CBR bewijzen van bekwaamheid afgeeft en dus verre moest blijven van afhankelijkheid of beïnvloedbaarheid. Het CBR functioneerde als monopolist en autoriteit. Het was een zeer gesloten bolwerk (centraal bureau). Uit de beschrijving komt ook het beeld naar voren van een hoge mate van geëiste en gerealiseerde conformiteit aan normen en waarden (integriteit, autonoom handelen). Dit tegen een achtergrond van sterke gezagsverhoudingen. Afwijken van de normen werd niet geduld. In zekere zin was men bang voor afwijkend gedrag. Een belangrijke categorie medewerkers, de examinatoren, waren afkomstig uit politie en leger. Zij namen de daarbij behorende stijlkenmerken mee: autonome oordeelsvorming, onafhankelijkheid, autoriteit, afstandelijkheid, maar ook betrokkenheid en zorg voor de zaak. Waarden die in deze tijd gedeeld werden zijn: formeel optreden (formalisatie), gezag op basis van functie en van professionaliteit.

Een belangrijke assumptie was dat het CBR als enig instituut bewijzen van rijvaardigheid verstrekke. Het was de autoriteit die de bekwaamheid op de weg beoordeelde. Kandidaten dienden dat te beseffen en zich daarnaar te schikken.

Kandidaten en rijsscholen waren beducht voor het CBR. Een hiermee samenhangende assumptie was dat professionaliteit en beoordelingsvermogen niet ter discussie stonden. Zo hield het CBR een zekere distantie in stand naar kandidaten en de rijsscholen (intern gericht).

In episode 2 en 3 kenmerkte leiderschap zich niet alleen door kenmerken met betrekking tot de kerncompetentie van het CBR, maar vooral door 'entrepreneurial leadership'. Het leiderschap diende het CBR open te breken voor externe ontwikkelingen. Het moest het CBR zo organiseren dat de wachtlijsten tot het verleden zouden behoren en de formele en afstandelijke opstelling naar kandidaten toe werd vervangen door een klantvriendelijke werkwijze. Deze vorm van leiderschap ging gepaard met decentralisatie van taken in het perspectief van klantgerichtheid en efficiëntie. De onderlinge concurrentie deed haar intrede. De organisatie kreeg hoog gestemde internationale ambities. Tegelijkertijd kenmerkte de stijl van de hoogste leidinggevenden zich door autocratisch leiderschap en patronage. Maar die stijl was ook transactioneel en stelde het personeel in staat om zaken te realiseren (empowerment). Met de OR is in die tijd nauw samengewerkt. Daardoor verwierf de OR een sterke positie naast het leiderschap (medebestuur). Gekoppeld aan deze leiderschapsstijl is het passeren en niet benutten van het middenmanagement. Het stond voor een hiërarchische opvatting van het invullen van het werk. Problemen werden naar boven toe gedelegeerd. Men wachtte op de oplossing die de hoogste leidinggevende aandroeg. In de opvatting van velen kreeg het hoofdkantoor een bepaalde rol ('waterhoofd'). Het daar gepositioneerde management en het optreden van de directeur golden als voorbeeld voor de organisatie en haar medewerkers.

In episode 3, 4 en 5 deden zich meerdere leiderschapscrisis (patroon) voor. Deze hadden te maken met het terugdraaien van internationale ambities en de introductie van 'no nonsense' en resultaatgericht management. De stijl werd meer directief en commanderend. Deze leiderschapsstijl kenmerkte zich door sterke rationele leiders die orde op zaken wilden stellen, maar daarin voortdurend niet slaagden mede door de opgeroepen weerstand. Als gevolg daarvan moesten zij het strijdtoneel verlaten.

Samengevat op het aspect 'leiding van de organisatie':

- leiderschap verschuift van familiair naar meer hiërarchisch
- leiderschapsstijl verschuift van transactie (empowerment) naar meer commanding (directieven)
- top is niet in staat om te komen tot een werkbare situatie (fragmentatie, differentiatie)
- zwak ontwikkeld en matig functionerend middenmanagement.

2. Strategische accenten in ontwikkeling en keuzes

In de strategische ontwikkeling van het CBR blijkt uit de cultuurbeschrijving dat in episode 1 vooral het behoud van het bestaande centraal stond. In episode 2 en 3 was de blik van het management naar buiten gericht. Het zag nieuwe uitdagingen en ambities: presteren in een interne markt (de regio's onderling), presteren in een externe markt (de Europese ambities), het overnemen van organisaties in dat verband. In strategisch opzicht betekende deze episode veel voor de cultuur van het CBR. Ambitieuw leiderschap werkte inspirerend, stelde hoge eisen en vergde nieuwe kennis en mensen. Hierdoor kreeg het CBR, en met name de cultuur, een sterke vernieuwende impuls. Het strategisch perspectief leidde echter dusdanig af van de kerntaak van het CBR, dat een beweging terug naar de kerntaken door het ministerie is afgedwongen. In episode 4 bleek het terugschroeven van ambities een moeizaam proces te zijn. Cultureel gezien was er sprake van een domper op de organisatie: ambitieuze vergezichten werden omgezet in aandacht voor de interne taakuitvoering, taakdifferentiatie en groei in volume. Gezien deze drastische koerswending en sterke emotionele verbondenheid van het leiderschap met de ambitieuze koers, waren de bestuurscrises in strategisch opzicht tot op zekere hoogte te verwachten. Maar niet in die omvang en hardnekkigheid die de geschiedenis van het CBR heeft laten zien.

Strategisch gezien was aan het eind van episode 5 de focus vooral gericht op productie, financiële aspecten en bestuurlijke perikelen. In deze periode ontbrak het aan perspectief op de toekomst en aan strategisch personeelsmanagement. Omdat dat laatste er niet was, schoot de personeelsplanning te kort en was er geen aandacht en zorg voor mensen. Ook was er te weinig politiek-bestuurlijke affiniteit om in die arena te scoren en de verwachtingen te managen. Het ontbrak ook aan de broodnodige zorg voor de kwaliteit van het werk en de gevolgen daarvan op de verkeersveiligheid. Dit was en is een belangrijk zorgpunt van veel medewerkers.

Strategisch is gekozen voor een koers gericht op centrale sturing. Het leiderschap wilde meer control krijgen in een omgeving waarin medewerkers vanuit de historie tamelijk autonoom hun werk verrichtten.. Daar lag voor het CBR een belangrijk dilemma voor de verdere ontwikkeling van de organisatie: hoe vind je de juiste balans tussen (extern) opgelegde verbetering van de prestaties en een hoger niveau van control enerzijds versus de diepewortelde cultuur van autonoom handelen en werken van de meeste medewerkers anderzijds? De overgang naar de procesgestuurde organisatie werd gezien als een inperking van de handelingsvrijheid.

Samengevat op het aspect ‘strategische accenten in ontwikkeling en keuzes’

- continue druk op ‘blik naar buiten’: van intern naar extern
- taakverruiming (meer, divers) biedt perspectief
- mislukte poging meer marktgerichtheid in het CBR te brengen
- terug naar kerntaken (control, verbetering, beheersing) en plaatsing in strak keurslijf (kpi’s, normen halen) met minder autonomie.

3. *Personeelsmanagement*

Personeelsmanagement bij het CBR kenmerkt zich door competitie en persoonlijke prikkels in combinatie met het streven naar zekerheid en stabiliteit. Teamwork, echte participatie en persoonlijke ontwikkeling en uniciteit van medewerkers staan op een lager plan. Hierin speelt ook de omslag van episode 4 naar 5 een belangrijke rol met een kanteling van de organisatie en een sterk streven naar efficiëntie. Tevens zijn trekken van de cultuur uit episode 1 en daarvoor nog aanwezig, zoals formeel handelen, angst voor afwijzing of afrekening en onveiligheid indien medewerkers afwijkende geluiden laten horen.

Op basis van de beschikbare informatie over de cao, functiebeschrijvingen en interne regelingen (handboek HR ⁹²), komt een beeld naar voren dat het personeelsmanagement gericht is op regels, richtlijnen en arbeidsrechtelijke zaken. De uitwerking op de punten van ontwikkeling en functioneren ontbreekt. Zo worden bij de functieprofielen wel competenties genoemd, maar er is geen competentiecatalogus beschikbaar met een visie op de medewerker en zijn loopbaan.

Het loopbaan- of personeelontwikkelingsbeleid ontbreekt, terwijl daaraan in het Sociaal Statuut ⁹³) wel wordt gerefereerd. Verder blijkt uit het Handboek HR dat de uitwerking naar het niveau van de medewerker ontbreekt of onvolledig is. Het gaat dan om werving- en selectieprocedures en het persoonlijk functioneren in termen van functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken, persoonlijke ontwikkeling en handelwijze bij disfunctioneren.

Vanuit het licht van personeelsmanagement komt een belangrijk dilemma voor het CBR naar voren: enerzijds hebben de medewerkers het gevoel dat zij sterk worden afgerekend, hetgeen een afwachtende houding stimuleert; anderzijds wordt eigen initiatief en professionalisering zeer op prijs gesteld vanuit de autonomie van handelen en functioneren. Door het ontbreken van belangrijke instrumenten is het maar zeer de vraag of dit laatste van de grond kan komen.

⁹²) Handboek HR - beleid (versie van 2 mei 2006), “update in voorbereiding”).

⁹³) Sociaal statuut en CAO voor stichting centraal bureau Rijvaardigheidsbewijzen te Rijswijk, (geldend van 1 januari 2009 t/m 28 februari 2010).

Samengevat op het aspect ‘personeelsmanagement’

- wel benoemd maar zwaar onderbelicht in zijn uitwerking, resulterend in verwaarlozing
- verschuiving zichtbaar van participant (zeker OR) naar meer uitvoerder (‘soldier’), focus op presteren en klantgerichtheid, minder op persoonlijke ontwikkeling
- verschuiving van autonomie in handelen naar beheersing van processen en bijhorende opvatting van personeel.

4. Bindmiddel van de organisatie

Het bindmiddel van de organisatie berust op professionaliteit, regels, prestaties en arbeidsvoorwaarden. In de organisatie en bij de medewerkers wordt een grote mate van zorg, bindingen en geboeidheid ervaren met de verkeersveiligheid. Het CBR is een familie met stevige banden in alle opzichten. Meerdere generaties van een familie zijn er werkzaam. Tevens binden de goede arbeidsvoorwaarden de medewerker. Buiten het CBR wordt niet hetzelfde niveau gerealiseerd. De ‘gouden ketenen’ worden terdege beseft en leiden tot een stevige binding met het CBR en een relatief laag verloop van personeel. In periode 3 heeft de stijl van de leider/directeur en de wijze waarop deze opereerde in hoge mate gebonden (pater familias). In de organisatie is een heftig verlangen naar die oude tijden voelbaar, met name daar waar het de belangstelling vanuit de leider betreft. Het leiderschap is hiermee in potentie een stevig bindmiddel. Als uiting en organisatie bindt het CBR zelf niet. De binding ontstaat op het niveau van de subculturen zoals CCV, vordering of BNOR. Hét CBR bestaat dan ook niet. Er is meer sprake van eilanden of koninkrijkjes. Er wordt onderscheid gemaakt, ook in behandeling, tussen binnen (kantoor) en buiten (examinatoren). Ondanks dat de genoemde afdelingen al langer onderdeel uitmaken van het CBR, is van echte integratie en het vormen van één CBR nog geen sprake.

De binding die hieruit voortkomt, leidt ertoe dat de productie ondanks alle bestuurscrises en gebeurtenissen redelijk op peil is gebleven. Het geeft trots om het CBR of de subculturen draaiende te houden.

In de episoden 4 en 5 was er feitelijk sprake van het uit elkaar groeien van bestuur/directie en OR, twee belangrijke organen in het CBR. Het ontbreken van vertrouwen (bindmiddel) en loyaliteit tussen beide organen was daarvan de oorzaak. Het begin van deze periode laat differentiatie zien tussen beide organen: het uit elkaar lopen van beleving van de situatie en de belangen daarbij. Later in episode 5 is er sprake van fragmentatie die niet langer constructief is voor de organisatie, maar desintegrerend werkt. Opvallend is dat normen en waarden met betrekking tot het draaiende houden van het CBR gedeeld worden. Daar zie je integratie. Op het gebied van samenwerken en de wijze van omgaan met elkaar is desintegratie zichtbaar.

Samengevat op het aspect 'bindmiddel van de organisatie'

- zorg voor verkeersveiligheid bindt en boeit, houdt het CBR draaiende en zorgt voor integratie
- autonomie en professionaliteit staan voorop
- personeel ook gebonden door 'gouden ketenen': zekerheid, familiebanden
- CBR-cultuur bindt niet, subculturen wel.

5. Succescriteria van het CBR

Succescriteria zeggen iets over de focus die binnen en buiten een organisatie wordt aangebracht om zaken voor elkaar te krijgen. Het benoemen van die succescriteria geeft inzicht in de mogelijke hefboomen om met succes verandering of verbetering door te voeren

Criteria op grond waarvan men intern op managementniveau succes definieert, hangen thans nauw samen met de productie, processturing, financiële performance en klantgerichtheid. In het verleden werd als succesfactor de ontwikkeling van het menselijk kapitaal gezien, de werktevredenheid en -ontwikkeling. Ook de mogelijkheid om de kennis in de Europese markt te zetten en hiermee een uitdaging (taakverruiming, uitdaging) aan te bieden, was een succesfactor. In de politiek-bestuurlijke omgeving vanuit de governance (sturing en toezicht) zijn momenteel succescriteria: het voorkomen van fouten, het wegblijven uit de 'gevaarzone' met betrekking tot de wachtlijsten en kosten, het voorkomen van een 'politieke doodzonde', bijvoorbeeld als de procedures aangaande vorderingen niet op orde zijn. Een beperkte politieke aandacht wordt als rust ervaren. Een actieve bijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid door de juiste kandidaten op de weg toe te laten, wordt in mindere mate als succesfactor genoemd.

Succes in de visie van de OR heeft meer te maken met het formuleren van een aantrekkelijke visie voor het CBR en het personeel, met de waarheid boven tafel krijgen op diverse issues, met een veilige werkomgeving creëren en met het realiseren van data-integriteit.

Succesfactoren voor het personeel liggen in het gebied van persoonlijke aandacht vanuit het management, een goede werkomgeving, de arbeidsvoorwaarden en het werken met de kandidaat (leuk werk). Ook houden werknemers vast aan het bestaande en verlangen zij voor een deel terug naar vroeger toen de 'bomen nog tot in de hemel groeiden'.

Stakeholders zien succes in termen van samenwerking, openheid, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid.

De interne en externe succescriteria lijken niet eenduidig op elkaar aan te sluiten. Dat is een aandachtspunt voor de inrichting van de governance. Ook sluiten de interne succescriteria niet op elkaar aan, waardoor weerstand bij verandering wordt versterkt.

Samengevat op het aspect ‘succescriteria van het CBR’

- grote diversiteit in opvatting over succescriteria van het CBR; interne en externe succescriteria sluiten niet op elkaar aan
- zorg voor verkeersveiligheid bindt, maar is ook een gedeeld succes criterium
- verschuiving van de mens als succesfactor naar processen en de beheersing daarvan als succesfactor
- samenwerking is geen succesfactor.

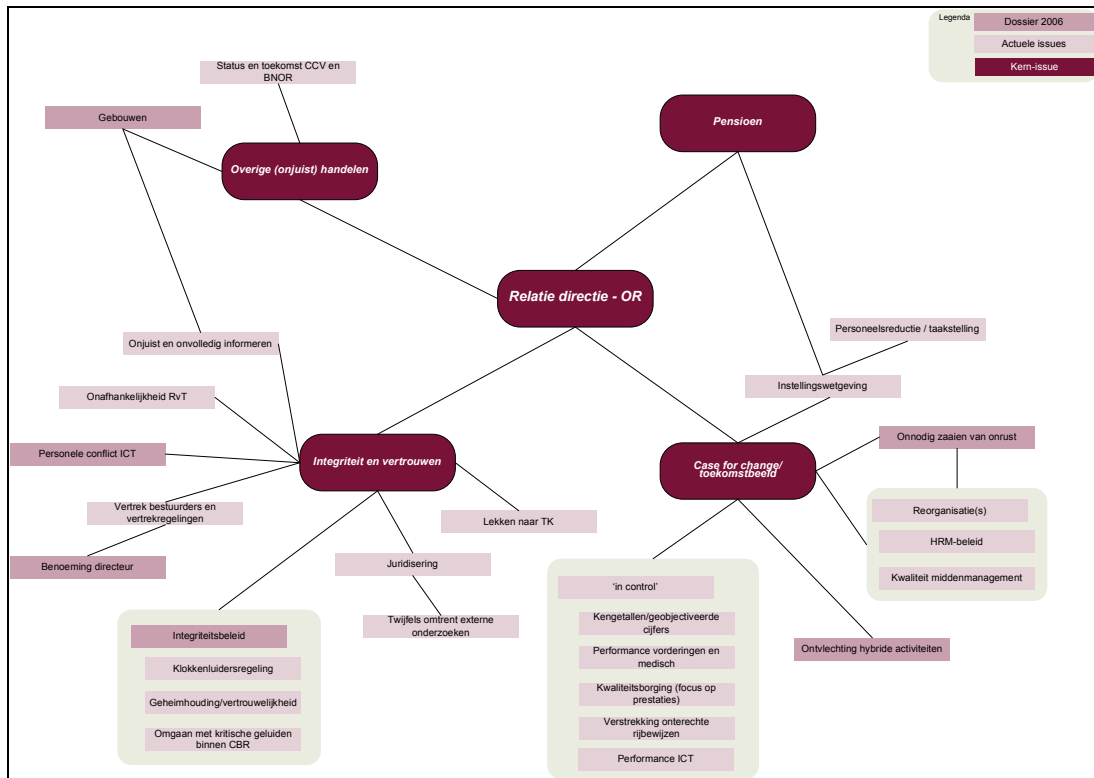
6. Samenwerken

Samenwerken gaat over de wijze waarop stakeholders in gezamenlijkheid bijdragen aan het succes van het CBR. Samenwerken heeft meerdere betekenissen bij het CBR.

Vanuit de relatie directie – OR is uitgebreid beschreven dat de samenwerking sinds 2005 zich kenmerkt door strijd en de escalatie daarvan. Verschillende hefbomen spelen daarbij een rol. De zwaarste interventies om het gelijk te krijgen, worden niet geschuwd. Cruciaal in deze samenwerking is het ontstaan en blijvend aanwezig zijn van veel issues. Vanuit de OR is een grote hoeveelheid van deze issues bij ons aangedragen. In de loop van de tijd en het onderzoek zijn er issues bijgekomen. De hoeveelheid ervan neemt dus toe. De aanwezigheid van deze issues is illustratief voor (het gebrek aan) de samenwerking binnen het CBR. Het simpele feit dat deze issues blijven voortbestaan, geeft aan dat de samenwerking tussen directie en OR nauwelijks tot stand komt. In de kern gaat het volgens ons om vier thema’s in deze issues:

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

De samenhang tussen de thema’s en de onderliggende issues is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 2. Issues directie - OR en de onderlinge samenhang

De belangrijkste issues zijn:

1. pensioen (sinds 2005)
2. reorganisatie/personeelsreductie/zaaien van onrust over de noodzaak tot inkrimping van de formatie van het CBR
3. HRM-beleid (uitblijven van de vertaling van de strategie naar HRM en de aansluiting op de individuele behoeften van medewerkers)
4. integriteit en het uitblijven van een klokkenluidersregeling
5. ontvlechting van de hybride activiteiten en de wijze waarop dat gebeurt
6. status en toekomst van CCV en BNOR in relatie tot de monopoliepositie van het CBR
7. ICT en het falen daarvan
8. prestaties (Vorderingen en Medisch) die zouden leiden tot vele onterecht verstrekte rijbewijzen.

De issues 3, 4, 5 en 6 zijn nader uitgewerkt op basis van beschikbare informatie om meer grip te krijgen op de dominante mechanismen in deze issues.

Issue 1 is feitelijk een onderdeel van het pensioenonderzoek. In bijlage 8 zijn deze issues opgenomen. Uit deze issues komt het volgende beeld naar voren:

- issues zijn onderdeel in de strijd van de OR
- issues hebben veelal betrekking op onduidelijkheden en het signaleren daarvan door de OR en het vervolgens door de directie terzijde schuiven van de argumenten
- de gemaakte claim aan OR-zijde wordt veelal niet geduid of ondersteund met afdoende onderbouwing (bijv. hybriditeit)
- het is onduidelijk waarom de issues zo lang blijven spelen (en dat nog steeds doen).

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

De matige samenwerking binnen het CBR blijkt verder uit de eerder genoemde verzameling van subculturen. Dit beeld wordt versterkt door de sterke mate van decentrale uitvoering: vele tientallen oproepplaatsen en diverse regionale vestigingen. Op centraal niveau wordt gestreefd naar één CBR, maar in de uitwerking is sprake van diverse subculturen. De uitwisseling hiertussen, met name tussen CCV en rijgeschiktheid (A- en B-examens) is zeer beperkt. Zelfs binnen een afdeling is de uitwisseling zeer beperkt. Dat wordt ingegeven door de historie, de decentralisatie en de onderlinge concurrentie. Zo kunnen wachtlijsten tussen de regio's enorm verschillen. Daar staat tegenover dat het CBR en dan met name de onderdelen daarvan letterlijk en figuurlijk als een familie kan worden gezien.

Voor de externe relaties (rijschoolbranche, vertegenwoordigende organisaties en politie) is maar in beperkte mate plaats. Het CBR komt vanuit de gedachte dat zij wist wat goed was voor de rij scholen. Het CBR had een kennismonopolie. Vanuit deze positie stelde men zich autoritair op naar stakeholders. Deze houding is de afgelopen twee jaar veranderd door de problematiek met betrekking tot de wachtlijsten. Convenanten, formele samenwerkingsdocumenten, structureren de samenwerking. Die is gericht op het verbeteren van de prestaties van het CBR. Stakeholders waarderen de contacten met de werkvloer hoger dan de meer formele posities in de RvT (dit geldt voor bijvoorbeeld de ANWB en de FAM).

Voor de toekomst komt wel de vraag naar voren, of het CBR voor zijn productontwikkeling niet meer aansluiting moet vinden bij de stakeholders, of het daarmee vanuit strategisch stakeholdersmanagement niet samenwerkingsverbanden moet aangaan. Dit alleen al vanwege de kennis en kunde die de stakeholders kunnen inbrengen.

Samengevat op het aspect 'samenwerking'

- grote hoeveelheid issues belemmert productieve en toekomstgerichte samenwerking tussen de directie en de OR
- voortbestaan issues tekenend voor zoektocht naar rolopvatting en -invulling in de samenwerking tussen directie en OR. Hierin verschuiving zichtbaar naar formeel hiërarchisch benadering met machtselementen
- vele subculturen belemmeren gewenste samenwerking bij het tot stand brengen van meer procesbeheersing en verbetering prestaties
- samenwerking wordt vooral intern benaderd, externe samenwerking met stakeholders van oudsher aanwezig, maar nog in de kinderschoenen in haar uitwerking.

7. Taakuitvoering

Het CBR is van oudsher gericht op zijn taakuitvoering vanuit een monopolistisch handelings- en denkkader. Het CBR komt voort vanuit een zorg voor de verkeersveiligheid en de noodzaak daarvoor gericht op te leiden en de kwaliteiten te beoordelen middels een examen. De kwaliteit van het werk en de bijdrage aan verkeersveiligheid hebben daarbij vooropgestaan. In episode 3 is het denken over de taakuitvoering naar de achtergrond verschoven. Het strategisch accent verschoof naar Europa en het ontwikkelen van private activiteiten (marktdenken). Deze activiteiten kregen van het hoofdkantoor ook de meeste aandacht. De taakuitvoering, de publieke kant daarvan, werd overgelaten aan de regio's onder verantwoordelijkheid van de hoofden. Onder druk van een veranderende context (eind jaren '90) en de daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van de taakuitvoering is de kwaliteit van de taakuitvoering meer onder druk komen te staan. Lange wachttijden werden en worden door de klant en de maatschappij niet meer geaccepteerd. De laatste jaren staat zoals gezegd het presteren van het CBR bovenaan de agenda van de directie en de RvT van het CBR alsmede van het ministerie. Hiervoor worden alle beschikbare resources vrijgemaakt. Vanuit de organisatie komen geluiden dat dit ten koste gaat van de kwaliteit.

Een belangrijk aandachtspunt bij de taakuitvoering is de vertrouwelijkheid van het werk en wantrouwen/vertrouwen in de medewerkers die het werk uitvoeren. Als onderzoekers hebben wij persoonlijk ondervonden dat het CBR zeer hecht aan vertrouwelijkheid en daarvoor instrumenten inzet om dat te waarborgen. Zowel wij, als onderzoekers, als de medewerkers van het CBR krijgen dan ook te maken met het verzoek om vertrouwelijkheidverklaringen te ondertekenen.

Wij als onderzoekers hebben hier niet mee ingestemd, omdat wij op basis van onze opdracht de vrijheid moeten hebben datgene te rapporteren dat gezien de onderzoeksvragen noodzakelijk is. Dat heeft geleid tot een moeizame start van de opdracht en de terbeschikkingstelling van informatie door het CBR. Vertrouwelijkheid lijkt gevoed door de recente problemen ten aanzien van het lekken van informatie vanuit het CBR naar buiten en de Tweede Kamer. Het uitgangspunt bij het beheersen van deze gedragingen is wantrouwen in de medewerkers en wantrouwen in ons als onderzoekers. Dit wantrouwen voedt de gedachten dat er zaken worden verborgen die het daglicht niet kunnen verdragen.

Tot slot is er de dimensie van leren en/of fouten maken. Binnen het CBR heerst angst ten aanzien van fouten maken. Daar word je op afgerekend. Het wordt ook niet gewaardeerd dat de medewerker suggesties voor verbetering aandraagt. Verder is er geen tijd om als collega's onderling over de kwaliteit van het werk te spreken en van daaruit te komen met verbetervoorstellen. Fouten maken, uitgedrukt in klachten bij de ombudsman, dienen te worden voorkomen. Bij het CBR zijn geen mechanismen aangetroffen waaruit blijkt dat men tracht te leren van fouten door ze te evalueren en verbetervoorstellen te formuleren en door te voeren.

Samengevat op het aspect 'taakuitvoering'

- verschuiving van de mens bij het CBR naar de taak en de beheersing daarvan
- poging om meer richting een marktcultuur te verschuiven leidt de aandacht van de taakuitvoering af
- focus op beheersing door planning, productiviteit en efficiency staat voorop
- zwak ontwikkelde cultuur van leren in de organisatie.

3.3.3 *Bouwstenen voor eindbeeld cultuur CBR*

Het eindbeeld is het beeld waarnaar de betrokken stakeholders in relatie tot het CBR (lees: Tweede Kamer, de minister, RvT CBR, directie CBR, OR CBR en personeel CBR) streven. Het is als het ware een stip aan de horizon en vormt een doel voor de organisatie en haar leden. Bouwstenen voor het eindbeeld ten aanzien van cultuur zijn in de eerste plaats de diverse beschikbare formele documenten van het ministerie en het CBR. Daarnaast is dat eindbeeld ook bepaald door de input die de gesprekspartners in de diverse interviews hebben aangedragen.

1. Missie, visie, ambities en strategie CBR

De missie beschrijft kortweg wat de organisatie is en waar zij voor staat. De visie beschrijft wat de organisatie wil zijn en is vergelijkbaar met de ambitie. De strategie gaat over de wijze waarop de organisatie denkt de visie te realiseren.

Het CBR beschrijft zijn missie als volgt⁹⁴):

'Het CBR is het exameninstituut voor mobiliteit dat verkeersveiligheid en vakbekwaamheid in de sector verkeer en vervoer bevordert'.

Hier voegt het CBR aan toe:

'Het CBR is een privaatrechtelijke stichting die door de minister van Verkeer en Waterstaat belast is met een verkeersveiligheidsstaak: het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders, en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek.'

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

*'Het CBR wil zijn prestaties verbeteren, zijn klantgerichtheid vergroten en de relatie met zijn opdrachtgever professionaliseren. Het toekomstige CBR levert excellente prestaties in al zijn processen, loopt voorop als het gaat om klantgerichtheid en dienstverlening en wordt breed erkend als het gaat om zijn expertise. Het nieuwe CBR kan zich meten met de beste publieke dienstverleners van Nederland.'*⁹⁵)

De bouwstenen van de ambities worden verder uiteengelegd en toegelicht. Vanuit deze toelichting wordt naast *verbeteren prestaties, vergroten klantgerichtheid en professionaliseren relatie met opdrachtgever* het thema goed werkgeverschap toegevoegd. In onderstaande tabel zijn de bouwstenen nader toegelicht.

Tabel 1. Bouwstenen ambitie CBR

Prestaties	Klantgerichtheid	Professionaliseren relatie opdrachtgever	Goed werkgeverschap
<i>Kwantiteit: halen van reserveringstermijn.</i>	<i>Klantgerichtheid: interne en externe klant centraal, actieve meting waardering.</i>	<i>Vergrote participatie in beleidsontwikkeling: proactieve beïnvloeding maatschappelijke rol.</i>	<i>Nieuw vormgegeven P&O-beleid: medewerkers benutten en beoordelen resulterend in tevreden en gemotiveerde medewerkers.</i>

⁹⁴) www.cbr.nl en CBR (2008), 'Strategie in uitvoering, naar een procesgestuurd CBR', SDS20080291, Rijswijk, 3 november 2008.

⁹⁵) CBR (2008), 'Strategie in uitvoering', pag. 7.

<i>Kwaliteit:</i> toerusten medewerkers, sturen op kwaliteit, uniformiteit uitvoering.	<i>Transparantie:</i> proactief informeren klanten en partners, buitenstaanders zijn kans.	<i>Professionaliseren relatie opdrachtgever:</i> professionele relatie, verantwoord en met prestatie-indicatoren. Voorkomen opleggen onverwachte en onhaalbare nieuwe taken.
<i>Kosten:</i> gezonde prijs-kwaliteitverhouding.	<i>Publiek verantwoorden:</i> Code goed bestuur en handvestgroep, verantwoording op kernwaarden: kwaliteit, prijs/prestatie, responsief handelen en transparantie.	

Volgens het CBR wordt met ‘*de realisatie van de ambitie de basis gelegd voor een solide toekomst voor het nieuwe CBR. (...) De eerste stap in de realisatie van de ambitie zal betekenen dat het CBR eerst zijn ‘eigen huis’ op orde moet brengen, de interne organisatie dient klaar te worden gestoomd voor de toekomst*⁹⁶).

De gevolgde strategie van het CBR om de ambitie te realiseren, is derhalve het doorvoeren van de reorganisatie van het CBR naar een centrale procesgestuurde organisatie zoals beschreven in ‘Strategie in uitvoering’. Een onderdeel van deze strategie is, naast de herstructurering en herinrichting van de primaire en ondersteunde processen, *het vormgeven van competentiegericht P&O-beleid. Hiervoor zijn nieuwe functieprofielen opgesteld. ‘De nieuwe functieprofielen zijn resultaatgericht opgesteld, in tegenstelling tot de huidige taakgerichte functieprofielen.’ De strategie is niet gericht op het adresseren en eventueel veranderen van de organisatiecultuur. In een eerdere strategie van het CBR*⁹⁷) *is de organisatiecultuur en de verandering daarvan wel nadrukkelijk benoemd. Daarin wordt beschreven: ‘een nieuwe organisatiestructuur is niet uitsluitend een kwestie van een nieuw plaatje, maar is het gevolg van het doen en laten van een organisatie. En omdat een organisatie als de onze uit mensen bestaat, spelen de onderlinge verhoudingen (“hoe gaan we met elkaar om”) minstens net zo’n belangrijke rol als de keuze om de kernprocessen op een bepaalde manier te laten verlopen.’ Volgens het strategiedocument moeten bij het CBR integriteit, respect, innovatie en samenwerking centraal staan.*

⁹⁶) CBR (2008), ‘Strategie in uitvoering’, pag. 8 en 9.

⁹⁷) CBR (2005), ‘Strategie CBR 2006 – 2010, toekomstvisie CBR, beeld en perspectief’, SDS20050339, november 2005.

Het gedrag zou moeten veranderen conform onderstaande tabel ⁹⁸):

Tabel 2. Gedragsverandering CBR anno 2005

Van:	Naar:
Eigen belang	Bedrijfsbelang
Afzetten tegen	Meewerken aan
Gesloten	Open
Star	Flexibel
Macht	Gezag
Accepteren van ongewenst gedrag	Stimuleren van gewenst gedrag
Onbewust	Bewust
Woorden	Daden
Goed	Beter

2. *Bouwstenen vanuit het ministerie en politiek*

Vanuit de governance/aansturing van het ministerie zijn de volgende bouwstenen voor het eindbeeld van belang ⁹⁹):

- doelmatige, professionele organisatie
- klant centraal
- prestatieniveau voldoende
- structuur, cultuur op orde
- continuïteit geborgd
- transparantie in verantwoording
- waar medewerkers met plezier en trots werken.

Vanuit het ministerie dient de structuur in samenhang met de cultuur op orde te komen. Vanuit deze opdracht is te herleiden dat het hierbij voornamelijk gaat over de wijze van samenwerken binnen het CBR, in het bijzonder tussen de directie van het CBR en de OR van het CBR. Een nadere invulling vanuit het ministerie van het begrip ‘cultuur op orde’ anders dan ‘waar medewerkers met plezier en trots werken’ is niet gegeven.

3. *Bouwstenen vanuit de OR*

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

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

⁹⁸) CBR (2005), ‘Strategie CBR 2006 – 2010’, pag. 23.

⁹⁹) Ministerie van VenW (2010), toezeggingen aangaande het CBR, VENW/DGMO-2010/2060, 23 maart 2010.

De OR heeft zelf als onderdeel van zijn opleiding en training aangegeven¹⁰⁰⁾ welke aanbevelingen in de organisatie doorgevoerd zouden moeten worden om het CBR weer op de rails te krijgen. De volgende aanbevelingen hebben volgens de OR op korte termijn prioriteit:

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

4. Bouwstenen vanuit RvT

Vanuit de huidige RvT zijn de volgende bouwstenen aangedragen:

- een toekomst waarin het CBR bij de politiek en zijn klanten weer respect kan afdwingen door zijn prestaties
- wederzijds vertrouwen en een open en eerlijke relaties tussen directie-RvT en OR
- de professional centraal
- RvT heeft de bevoegdheid om de directie te benoemen
- zuiver vormgeven van de rolverdeling en de positie van de organen van het CBR
- een collegiaal functionerende directie
- geen bloedgroepenvertegenwoordiging in de RvT.

5. Bouwstenen vanuit de medewerkers

Vanuit de medewerkers zijn de volgende bouwstenen van belang zoals aangedragen in verschillende gesprekken:

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

6. Bouwstenen vanuit de klanten/ketenpartners

Vanuit de klanten zijn de volgende bouwstenen van belang:

- samenwerken
- klantgerichtheid
- openheid

¹⁰⁰⁾ Verslag van de training voor de OR en OC's van CBR, d.d. 18 en 19 juni 2010.

- lage kosten
- korte wachttijden
- persoonlijk contact.

3.3.4 *Conclusies diagnose cultuurelementen*

Conclusie 1: geen eenduidig eindbeeld definieerbaar

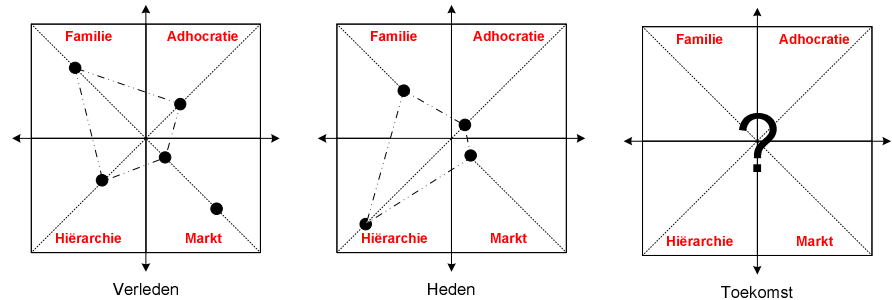
Het CBR heeft van oudsher veel weg van een familie. De familiecultuur is in het huidige CBR nog sterk zichtbaar en voelbaar in meerdere opzichten:

- de sterke focus op de leider van de organisatie en de loyaliteit daaraan
- de onderlinge verbondenheid
- de hoge mate van verbondenheid en commitment aan de organisatie.

In het CBR zijn ook veel trekken van de hiërarchiecultuur zichtbaar.

Verschijningsvormen daarvan zijn: formaliseren van zaken, procedures en een centrale processturing. De laatste jaren zijn ook elementen vanuit de adhocratie- en marktcultuur het CBR binnengedrongen. Die zijn met name bedoeld om meer in control te komen, de prestaties te verbeteren en de klantgerichtheid te vergroten. De ontwikkeling van de hybride organisatie en het ondernemerschap zijn voorbeelden van de adhocratie en de markt. Ook de focus op presteren en de resultaatgerichte instelling zijn hiervan voorbeelden. De leiders in de organisatie hebben dit de laatste jaren ook voorgestaan. Naar de toekomst toe is het beeld onduidelijk. De inbreng van de verschillende stakeholders ten aanzien van het eindbeeld laat een grote diversiteit zien. De strategische koers van het CBR zit grotendeels op de hiërarchische koers; de medewerkers veel meer op de familiale cultuur; de marktkant is volledig afwezig en elementen van de adhocratiecultuur zijn wenselijk om vernieuwing en verbeteren in het producten- en dienstenpakket door te voeren. Op dit moment is niet een eenduidig beeld te construeren. Het CBR worstelt ook met diverse dilemma's ten aanzien van de cultuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om beheersing versus autonomie en differentiatie versus centralisering/uniformering. Het kunnen verzoenen van deze dilemma's geeft richting aan de toekomstige te realiseren cultuur in het CBR.

Schematisch zou het er vanuit het verleden, via het heden naar de toekomst als volgt uit kunnen zien, waarbij de toekomst op tal van aspecten onduidelijk is.



Figuur 3. CBR-cultuur door de jaren heen (verleden is jaren 80/90)

Conclusie 2: disfunctionele fragmentatie CBR-cultuur

Karakteristiek voor de cultuur van het CBR is dat de sterke integratie uit de ontstaansgeschiedenis wijzigt in differentiatie en zelfs fragmentatie. Het CBR vertoont in de loop van de tijd meerdere subculturen die verschillende zienswijzen en belangen hebben en aan de werkelijkheid uiteenlopende betekenissen verbinden. De fragmentatie gaat zo ver, dat deze disfunctioneel is geworden. Van samenwerking is feitelijk geen sprake meer. Het voortbestaan van vele issues houdt dit tegen.

De van oorsprong sterke machtsdimensie wijzigt enigszins van machtsbronnen (van hiërarchie naar invloedrijk 'entrepreneur'), naar van buiten het CBR afkomstige sterke managers. De OR streeft er vasthoudend naar de met succes opgebouwde machtspositie en belangen vast te houden.

Het machtsspel is hard, wat ertoe leidt dat partijen elkaar absoluut niet vertrouwen en elkaar gegijzeld houden in de ontwikkeling van het CBR.

Fragmentatie is ook zichtbaar als het gaat om het eindbeeld en de verschillende cultuurkenmerken. Er is sprake van een flinke gap tussen de wensbeelden van de directie, de OR en het personeel. Dit bevordert de fragmentatie en is voeding voor het machtsspel.

De fragmentatie is disfunctioneel geworden en houdt de ontwikkeling van de organisatie van het CBR, de organisatieleden en daarmee uiteindelijk de bevordering van de verkeersveiligheid tegen. Dit is maatschappelijk ongewenst en dient doorbroken te worden.

Conclusie 3: verwaarlozing is zichtbaar en voelbaar in de organisatie

Het uit elkaar groeien van het CBR in verschillende subculturen is een uiting van verwaarlozing. Partijen in de organisatie geven elkaar niet de aandacht en ruimte die nodig is om een constructieve relatie op te bouwen en vertrouwen in elkaar te krijgen en te hebben. De machtsstrijd verlamt de organisatie met verwaarlozing van diverse essentiële functies van de organisatie tot gevolg. Deze verwaarlozing bemoeilijkt de pogingen het CBR te veranderen. De veranderbereidheid bij het personeel en de OR is niet hoog.

Conclusie 4: diverse basisassumpties bieden houvast voor de toekomst

De cultuur van het CBR is in de loop van tijd volop in beweging, maar een aantal basis assumpties blijft vrijwel ongewijzigd. Deze basisassumpties bieden een houvast voor de toekomst:

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

3.4 Overallconclusies cultuur CBR

De cultuur van het CBR is in dit onderzoek beschouwd vanuit het verleden – heden (longitudinaal) en vanuit een referentiebeeld gebaseerd op een meer ontwerpgerichte benadering. Samenvattend vanuit deze twee benaderingen, met afzonderlijke conclusies (zie paragraaf 3.2 en 3.3), komen wij tot de volgende overallconclusies (zie paragraaf 3.4) ten aanzien van de cultuur bij het CBR:

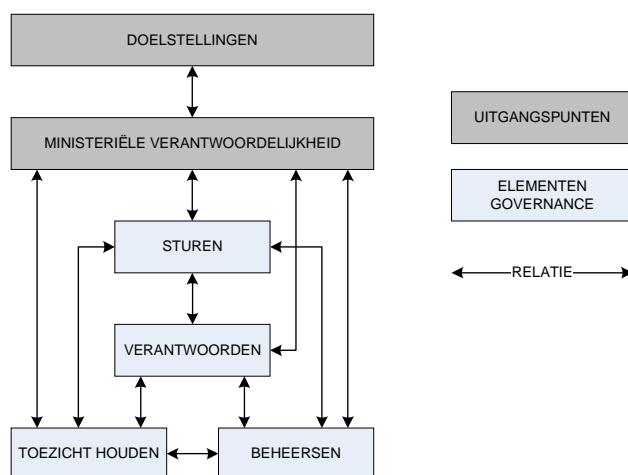
1. De samenwerking tussen directie, raad van toezicht, OR, personeel en het ministerie wordt gekenmerkt door een zeer beperkt onderling vertrouwen. In de samenwerking zijn vele herhalende patronen zichtbaar. Sinds 2004 is bij het CBR sprake van opeenvolgende bestuurscrises die zich voltrekken volgens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

5. De hoge mate van loyaliteit en betrokkenheid van het personeel houdt de operaties gaande en de prestaties redelijk op orde. De rek (b)lijkt er bij het personeel uit te zijn of te gaan door een gebrek aan aandacht voor het functioneren en de ontwikkeling van medewerkers.
6. De huidige situatie bij het CBR is daarom kwetsbaar. Als de bestuurscrisis voortduurt, kan dat grote gevolgen hebben voor de continuering van de kwaliteit en de prestaties van de dienstverlening. Aan de negatieve spiraal in de samenwerking tussen met name de directie en de OR moet zo snel mogelijk een einde komen om maatschappelijke schade te voorkomen.

4 Conclusies diagnose governance CBR

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij onze diagnose van de governance van het CBR. Wij verstaan onder governance het volgende¹⁰¹): “*Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden*”. Schematisch ziet het government governance model er als volgt uit:



Figuur 4. Government governance analysemodel

Het doel van governance is het scheppen van waarborgen voor realisatie van de doelstellingen van het CBR. Dit vanwege de verantwoordelijkheid die de leiding van de organisatie - een zbo - hiervoor heeft, in relatie tot de politieke verantwoordelijkheid.

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

¹⁰¹) Ministerie van Financiën (2000), handleiding government governance, een instrument ter toetsing van de governance bij de rijksoverheid, 5 januari 2000.

4.2 Schets van de huidige governance

4.2.1 Doelstellingen verkeersveiligheid en ministeriële verantwoordelijkheid

De doelstellingen voor verkeersveiligheid zijn de volgende:¹⁰²⁾

Het nationale doel is een permanente verbetering van de verkeersveiligheid door reductie van het aantal verkeersdoden en ziekenhuisgewonden. Het nationale doel voor 2010 en 2020 is (in opgehoogde aantallen):

- *een reductie van het aantal verkeersdoden tot maximaal 900 doden in 2010 en maximaal 580 in 2020 (dat is een daling ten opzichte van 2002 van respectievelijk ruim 15 en 45 procent)*
- *een reductie van het aantal ziekenhuisgewonden tot maximaal 17 000 in 2010 en maximaal 12 250 in 2020 (dat is een daling ten opzichte van 2002 van respectievelijk 7,5 en 34 procent)*
- *behoud van een plaats in de top vier van de Europese Unie in 2010 en 2020.*

De bijdrage van het rijbewijs aan het realiseren van de doelstellingen op het gebied van verkeersveiligheid ligt op het vlak van de beïnvloeding van het gedrag van de (nieuwe) verkeersdeelnemers. Het publieke belang van de taken van het CBR is gelegen in de toelating tot het wegverkeer en het bevorderen van de verkeersveiligheid daarmee. Het is van belang dat een voertuig wordt bestuurd door iemand die daartoe vaardig en geschikt is. Het CBR toetst deze vaardigheid en geschiktheid. In deze context worden in het beleid de volgende beleidsmaatregelen genoemd¹⁰³⁾ om een bijdrage te leveren aan de doelstellingen:

'maatregelen rond het rijbewijs, bijvoorbeeld: gefaseerde rijopleiding, meer op competenties gerichte examinering, invoering bromfietsrijbewijs, invoering puntenrijbewijs voor zware verkeersdelicten, herijking medische geschiktheid, verbetering van de opleiding voor rijinstructeurs, invoering van maximaal 0,2 promille alcoholgebruik voor beginnende bestuurders, invoering van het alcoholslot bij terugkerend alcoholgebruik'.

De taak van het onderzoeken van de rijvaardigheid en de medische geschiktheid van de (kandidaat-)bestuurders is geïnitieerd in 1927 door het CBR. Het CBR heeft deze taken altijd uitgevoerd. Volgens het ministerie leent de aard van de werkzaamheden zich voor het verrichten van deze taak op enige afstand van het ministerie¹⁰⁴⁾. De taken zijn bij of krachtens wetgeving opgedragen aan het CBR.

¹⁰²⁾ Nota mobiliteit, Deel IV na parlementaire behandeling vastgestelde PKB, april 2006.

¹⁰³⁾ Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van VROM (2005), Nota mobiliteit, deel III, kabinetsstandpunt, 2 september 2005.

¹⁰⁴⁾ Ministerie van VenW (2001), toezichtvisie, pag. 4.

De keuze om de taken per wetgeving op te dragen aan het CBR als zbo beperkt de verantwoordelijkheid van de minister. De minister is politiek aanspreekbaar voor het CBR, maar het CBR kent een zelfstandig gesloten boekhouding en is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn taken. De minister mag geen sturing geven in individuele gevallen ter behandeling bij het CBR. De minister is op basis van de toezichtvisie er verantwoordelijk voor, *dat er rijvaardigheidstesten worden afgenomen en dat ze goed worden afgenomen. De minister moet erop toezien dat het CBR betaalbare en goede diensten verleent. De minister draagt aldus verantwoordelijkheid voor het functioneren van het CBR en de publieke taakuitoefening door het CBR op het zogeheten systeemniveau.*¹⁰⁵⁾

Een overzicht van de Europeesrechtelijke en wettelijke verantwoordelijkheden van de minister van het ministerie is weergegeven in onderstaande tabel¹⁰⁶⁾.

Tabel 3. Overzicht Europeesrechtelijke en wettelijke verantwoordelijkheden minister in relatie tot het CBR

<ul style="list-style-type: none"> - implementatie Europese rijbewijsrichtlijnen; - afgifte van het rijbewijs (richtlijn); - erkenning van een lichaam dat controle en toezicht houdt op de werkzaamheden van examinatoren; - regelgeving aanvraag rijbewijs; - invorderen en schorsen van rijbewijs; - regelgeving rijvaardigheid en rijbevoegdheid (eisen examens etc.); - tarief voor theorie-examen. 	<ul style="list-style-type: none"> - tarief voor verklaring rijvaardigheid; - tarief voor bromfietscertificaten; - aanwijzen van instantie die bromfietscertificaten afgeeft (= CBR); - dat examens in overeenstemming met de betreffende regelgeving worden afgenomen en dat verklaringen worden afgegeven; - dat de bedrijfsvoering van het CBR gericht is op de continuïteit van de organisatie t.b.v. uitvoering van de publieke taken en de daarmee samenhangende publieke middelen.
---	--

4.2.2 *Organisatie, taken en governance van het CBR*

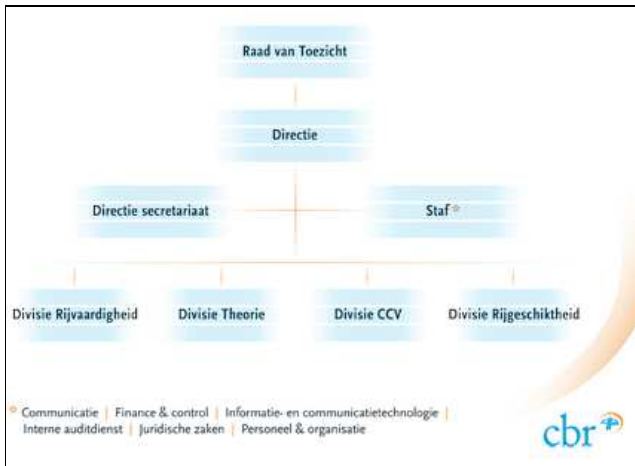
Organisatie

De Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (het CBR) is een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met een verkeersveiligheids-taak, namelijk het beoordelen van de rijvaardigheid en medische geschiktheid van bestuurders en de vakbekwaamheid van professionals in transport en logistiek. De rechtsvorm is: zbo met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het CBR valt onder de verantwoordelijkheid van de minister en wordt aangestuurd en staat onder toezicht van het directoraat-generaal Mobiliteit (DGMO).

¹⁰⁵⁾ Ministerie van VenW (2001), toezichtvisie, pag. 4 en 5.

¹⁰⁶⁾ Ministerie van VenW (2001), toezichtvisie, pag. 5

Het CBR is gestructureerd volgens het divisiemodel. De directie van het CBR legt verantwoording af aan een raad van toezicht.



Figuur 5. Organogram CBR¹⁰⁷⁾

De divisie CCV is verantwoordelijk voor de uitvoering van diverse vakbekwaamheidsexamens en de toetsing voor het beroepsvervoer. Met de incorporatie van de Stichting Examenhuis in CCV is met het CBR een overeenkomst gesloten. Uitvloeisel hiervan is dat de divisie CCV onder toezicht staat van de CCV-raad.

Taken

De taken van het CBR vinden hun grondslag in de Wegenverkeerswet (WVW) en het Reglement Rijbewijzen.

Deze taken bestaan uit het nemen van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (zoals het afgeven van rijvaardigheidsverklaringen) alsmede uit het verrichten van feitelijke werkzaamheden (zoals het examineren). Een overzicht van alle taken is opgenomen in bijlage 3.

Governance

De huidige governance-structuur van het CBR is vormgegeven door middel van de genoemde wetgeving en de overeenkomst tussen het ministerie en CBR¹⁰⁸⁾ inclusief het bijbehorende informatiestatuut¹⁰⁹⁾ en de statuten van het CBR. In de relatie met de CCV-raad speelt de CCV-overeenkomst een rol.

¹⁰⁷⁾ Bron: www.cbr.nl (d.d. 16 september 2010).

¹⁰⁸⁾ Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 14 november 2001.

¹⁰⁹⁾ Bijlage 2 bij de overeenkomst.

De *overeenkomst het ministerie – CBR* is afgesloten in 2001. Daarbij liep men vooruit op wetgeving om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taakuitoefening door het CBR gestalte te geven. Tot op heden is er nog geen wetgeving actief die deze overeenkomst vervangt. De vigerende overeenkomst heeft ook met name betekenis voor de scheiding van de publieke en private taken in 2001. Met het beëindigen van de hybriditeit per 2004 heeft zij vooral nog betekenis voor de publieke taakuitvoering. De overeenkomst gaat derhalve in op de taken van het CBR (artikel 4), de informatieplicht (artikel 6), de nevenfuncties van de leden van de directie en raad van toezicht (artikel 9), de verslaglegging (artikel 11) en de taakverwaarlozing (artikel 16).

Het *informatiestatuut*, bijlage 2 van de overeenkomst, regelt de informatievoorziening die de minister nodig acht voor de effectuering van zijn ministeriële verantwoordelijkheid en die het CBR nodig oordeelt voor een optimale taakuitvoering. Sommige informatiezaken zijn niet concreet benoemd in het statuut, maar worden ingevuld in de feitelijke informatiestroom. Het informatiestatuut is ingedeeld in vier hoofdstukken:

- (1) informatie ten behoeve van beleidsontwikkeling en -evaluatie, wet- en regelgeving en politieke verantwoording (onder andere uitvoeringstoetsing nieuwe wet- en regelgeving en evalueren van taken)
- (2) toezicht op de bedrijfsvoering door het CBR (onder andere begroting, jaarverslag en jaarrekening en tarieven)
- (3) taakuitvoering door het CBR (onder andere informatie van de minister richting het CBR over de taakuitvoering)
- (4) overige bepalingen (onder andere informatie over wisseling in de raad van toezicht en directie).

De statuten¹¹⁰) bepalen de grondregels van de Stichting CBR. De statuten gaan onder meer in op de doelstelling van de stichting (artikel 2) en de bestuurlijke organen van de stichting (raad van toezicht, artikel 5; het bestuur en de directeur, artikel 7). Het CBR heeft op grond hiervan een raad van toezicht, bestaande uit zeven leden. Drie van hen maken deel uit van de raad op voordracht van 1) ANWB, KNAC en KNMV, 2) Het Examenhuis (in de praktijk CCV-Raad) en 3) BOVAG/FAM, één lid op voordracht van de ondernemingsraad; twee leden dienen deskundig te zijn op financieel en managementgebied. De leden van de raad van toezicht worden benoemd (en ontslagen) door de minister. Een lid van de RvT wordt benoemd voor vier jaar en is eenmaal herbenoembaar. De stichting wordt bestuurd door een directeur welke benoemd en ontslagen wordt door de RvT. De directeur wordt met raad bijgestaan door de RvT. De RvT houdt toezicht op de algemene gang van zaken in de stichting en op het beleid van de directeur. De statuten gaan verder in op de handelingsruimte van de directeur, de verslaglegging, begroting en de informatieverplichtingen richting de minister.

¹¹⁰) Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn N.V. (2004), Statuten per 10 november 2004 van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen gevestigd te Rijswijk (Zuid-Holland).

In de overeenkomst¹¹¹) tussen het CBR en diverse partijen gerelateerd aan het wegvervoer is de specifieke governance met betrekking tot het CCV geregeld. Dit betekent dat het CCV een onderdeel is van het CBR maar wel in een aparte businessunit. Met de fusie wordt de noodzaak erkend van een duidelijke invloed van de sector transport op de producten en plannen van het Examenhuis. De deelnemers van de overeenkomst (CNV, EVO, FNV Bondgenoten, KNV en TLN) benoemen elk een lid in de CCV-raad. De directeur van het CBR benoemt de directeur voor het CCV na advies van de CCV-raad. De overeenkomst is aangegaan voor onbepaalde tijd.

4.2.3 Toezicht CBR

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren¹¹²). Feitelijk komt het erop neer dat moet kunnen worden vastgesteld door de minister en door de raad van toezicht van het CBR, dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd¹¹³).

De beleidsdoelstellingen voor de verkeersveiligheid zijn hiervoor uitgangspunt. Het CBR levert hieraan een bijdrage op de wijze zoals bij de doelstellingen voor de organisatie in artikel 2 van de statuten zijn weergegeven¹¹⁴):

“De stichting heeft ten doel:

- *het toetsen van de rijvaardigheid en rijgeschiktheid alsmede de afgifte van rijvaardigheidsbewijzen en verklaringen van geschiktheid, alles in verband met de toelating tot het wegverkeer en het bevorderen van de verkeersveiligheid*
- *het vaststellen van de eisen en van het reglement van de examens ter verkrijging van diploma's en/of getuigschriften en/of andere certificaten van bekwaamheid van chauffeurs en andere beroepsgroepen op het terrein van het goederen- en personenvervoer over de weg en het toetsen van de vakbekwaamheid op basis van de eisen en van het reglement*
- *het verrichten van onderzoek, het verstrekken van adviezen en het verzorgen van opleidingen op het gebied van het transport, de logistiek, de verkeersveiligheid en de mobiliteit, zowel binnen Nederland als buiten Nederland, het deelnemen in en het samenwerken met rechtspersonen met vergelijkbare activiteiten, alles in de ruimste zin des woords*

¹¹¹) Overeenkomst bedrijfsfusie Stichting Examenhuis logistiek & transport met het CBR, d.d. 12 december 2005.

¹¹²) Algemene Rekenkamer (2008), kaders voor toezicht en verantwoording, Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer.

¹¹³) Ministerie van Financiën (2000), handleiding government governance, pag. 13.

¹¹⁴) Statuten CBR, artikel 2.

- *het verrichten van alle werkzaamheden die daarmee verband houden.*”

Drie organisaties zijn betrokken bij het toezicht op het functioneren van het CBR:

- de minister
- de Raad van Toezicht
- de CCV-raad.

Hun toezicht betreft ook de bijdrage van het CBR aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen voor verkeersveiligheid, uitgewerkt in de doelstellingen van de stichting.

De minister

De minister houdt systeemtoezicht gegeven de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. De wijze waarop het ministerie het toezicht invult, is aangegeven in een toezichtvisie¹¹⁵). Een belangrijk aandachtspunt in de visie is de verhouding met het toezicht door de RvT van het CBR. *‘De toezichthoudende taken van de RvT zijn van invloed op de reikwijdte van het door de minister uit te oefenen toezicht. Cumulatie in toezicht moet worden voorkomen: daar de raad van toezicht een toezichthoudende rol vervult, kan de minister de eigen toezichtrol beperken tot hoofdlijnen’.*

Naast de RvT ziet het ministerie ook een rol weggelegd in het toezicht voor het netwerk (horizontaal toezicht) door afstemming en samenwerking.

De minister beschikt over diverse bevoegdheden om invulling te geven aan de toezichttaak. Een overzicht is opgenomen in bijlage 4.

Onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte interventiemogelijkheden. Directe interventiemogelijkheden zijn bijvoorbeeld overleg, regelgeving en aanwijzing.

Indirecte interventiemogelijkheden zijn bijvoorbeeld het benoemen en ontslaan van de leden van de raad van toezicht. Deze interventiemogelijkheden zijn gebaseerd op de wetgeving (Wegenverkeerswet, Reglement Rijbewijzen), de overeenkomst het ministerie – CBR en de statuten CBR. De interventiemogelijkheden lopen op in zwaarte van regelmatig overleg tot interventiemogelijkheden die moeten worden beschouwd als laatste redmiddel (bijvoorbeeld het ontslaan van een lid van de raad van toezicht). In de regel wordt ernaar gestreefd te vermijden dat bevoegdheden gebruikt moeten worden om de taakuitoefening bij te sturen. Alle interventiemogelijkheden worden vermeld in de toezichtvisie.

In de toezichtvisie wordt als doelstelling gepresenteerd dat *alle mogelijke risico’s zo volledig mogelijk in kaart zijn gebracht en zo goed mogelijk zijn afgedekt, opdat het publiek belang zo goed mogelijk is geborgd.*

¹¹⁵) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), Toezichtvisie op het CBR, 13 november 2001.

Uiterlijk in 2002 maken VenW en het CBR afspraken over kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren die beeld geven van de kwaliteit van de taakuitvoering door het CBR.

Op basis van informatieverzameling vormt de minister zich jaarlijks een oordeel over de publieke taakuitvoering van het CBR. De informatie komt op basis van het informatiestatuut ter beschikking. Daarnaast vindt overleg plaats tussen het CBR en het ministerie op diverse niveaus (tweemaal per jaar tussen de minister, de RvT, de plaatsvervangend directeur-generaal Mobiliteit en de algemeen directeur CBR; viermaal per jaar een routineoverleg tussen V&W en CBR; eenmaal per tien weken een interfaceoverleg over de gemandateerde taken).

Taken en bevoegdheden raad van toezicht CBR

Naast het ministeriële toezicht is er het interne toezicht op de publieke taakuitvoering door de raad van toezicht. De bevoegdheden van de raad van toezicht zijn vastgelegd in de statuten van het CBR. Een overzicht van de bevoegdheden van de RvT zijn opgenomen in bijlage 5. De vergadering van de RvT vindt minstens viermaal per jaar plaats. De benoemingstermijn van de leden bedraagt vier jaar met de mogelijkheid van een eenmalige herbenoeming. Het zwaartepunt van het toezicht op de taakuitvoering en de bedrijfsvoering van het CBR ligt bij de raad van toezicht.

CCV-raad

De CCV-raad is een orgaan dat zich vanuit de branche specifiek richt op het functioneren van de divisie CCV en de producten daarbinnen. Via deze raad hebben de partijen in de sector transport invloed op de producten en de plannen van de divisie CCV. Deze invloed gaat over¹¹⁶):

- de opdrachten tot ontwikkelen, wijzigen of opheffen van examens
- bepalen van de producten, de prijsstelling en de dienstverlening van de divisie CCV
- de jaarlijkse exploitatie en bedrijfsvoering van de divisie CCV
- het (mede)initiëren en richting geven aan de ontwikkelingen en discussies met betrekking tot vakbekwaamheidseisen, kwalificatiestructuren, examens en gerelateerde onderwerpen
- benoeming van een van de leden van de raad van toezicht van het CBR.

Uiteindelijk beoordeelt de raad de producten van de divisie CCV op kwaliteit, prijsstelling en dienstverlening alsmede de jaarplannen van de divisie.

¹¹⁶) Artikel III van de overeenkomst fusie Examenhuis-CBR.

4.2.4 *Sturen, verantwoorden en beheersen*

Sturen, verantwoorden en beheersen gaan voornamelijk over de organisatorische inrichting van de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de minister. Voor een deel van de realisatie van de beleidsdoelstellingen op het gebied van verkeersveiligheid heeft de minister het CBR opdracht gegeven om examens af te nemen, vakbekwaamheid te toetsen en te controleren of rijbewijshouders nog voldoen aan de gestelde eisen (= beleidsmatige sturing). Het CBR heeft zijn organisatie zo ingericht dat de producten vanuit de wet- en regelgeving (rijvaardigheid, vakbekwaamheid, theorie en rijgeschiktheid) op een goede wijze gerealiseerd kunnen worden. Over deze uitvoering en de prestaties daarvan legt het CBR op drie momenten verantwoording af:

- vooraf – door middel van een meerjarenbegroting en tariefsvoorstellen
- tijdens het jaar – door middel van halfjaarrapportages
- achteraf – door middel van het jaarverslag en de jaarrekening.

Aan de uitvoering van de taken zijn (prestatie)normen vastgesteld alsmede voorgeschreven procedures. Zo mogen de wachttijden voor een examen niet te ver oplopen en zijn procedures voor vordering van het rijbewijs gemaximeerd. Op deze normen wordt door het ministerie maatregelen gezet (= beheersing).

4.2.5 *In voorbereiding zijnde veranderingen*

Het ministerie is voornemens op basis van diverse wetgevingstrajecten, maar ook op basis van de recente problematiek omtrent het CBR in de huidige governance, veranderingen door te voeren. Het gaat hierbij om de instellingswetgeving die zich in de besluitvormingsfase bevindt en om de mede daarop gebaseerde wijziging van de statuten van het CBR.

Uitgangspunten instellingswetgeving

De verantwoording van het CBR over de taakuitvoering en het toezicht daarop worden vastgelegd in instellingswetgeving. Deze instellingswetgeving zal geconstrueerd worden binnen de huidige, door het kabinet bepaalde beleidskaders, met name de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet ZBO)¹¹⁷). Met ingang van 1 februari 2007 is deze Kaderwet in werking getreden.

Deze wet wil onder meer de organisatie van zbo's rijksbreed uniformeren, de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's transparant regelen en een inzichtelijke financiële controle op zbo's vormgeven. Het CBR als zbo wordt derhalve onder de werking van de Kaderwet gebracht. De organen van het CBR en hun bevoegdheden zullen in de wetgeving geregeld worden.

¹¹⁷) Voor een overzicht van Kaderwet artikels die van toepassing zijn op het CBR zie p23, Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Verzamelwet ZBO's van 17-07-2009.

Bepalingen betreffende de directie en de raad van toezicht, hun bevoegdheden en de benoeming van de leden van de verschillende organen zullen in de instellingswetgeving worden opgenomen. Daartoe zullen de statuten van het CBR in overeenstemming worden gebracht met de wetgeving.

In het wetsvoorstel voor het CBR wordt als doel gesteld dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor de taken van het CBR kan waarmaken en dat het CBR zich voor de uitoefening van zijn taken kan verantwoorden. Als gevolg hiervan zullen de verantwoordelijkheden van de minister ten aanzien van het CBR worden uitgebreid. De volgende uitgangspunten zijn daarbij gehanteerd¹¹⁸):

- 1) De Kaderwet en het kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid' (Kamerstukken II 2004/05, 25 268, nr. 20) zijn leidend. Alle bepalingen uit de Kaderwet die van toepassing zijn op privaatrechtelijke zbo's, zullen voor het CBR worden overgenomen. Er wordt gestreefd naar uniformiteit in de governance-structuren van de onder het ministerie ressorterende zbo's.
- 2) Het CBR behoudt de privaatrechtelijke status.
- 3) De minister zal zoveel mogelijk gebruikmaken van de raad van toezicht bij de invulling van zijn nieuwe bevoegdheden. De raad van toezicht heeft namelijk een toegevoegde waarde vanwege zijn expertise en ervaring op het gebied van de interne en externe organisatie van het CBR.
- 4) Ten aanzien van privaatrechtelijke rechtshandelingen (bijvoorbeeld het aangaan van geldleningen) zal de minister gebruikmaken van artikel 32 uit de Kaderwet, om deze aan zijn voorafgaande instemming te onderwerpen indien deze transacties boven een bepaald normbedrag uitkomen.

Belangrijke inhoudelijk wijzigingen in de instellingswetgeving

De instellingswetgeving leidt tot enkele veranderingen in de huidige governance van het CBR. De belangrijkste wijzigingen zijn¹¹⁹):

- *nieuwe taken* van het CBR worden door het ministerie beoordeeld aan de hand van het uitgangspunt, dat de niet-wettelijke taken een significant en aantoonbaar maatschappelijk belang moeten dienen
- de minister wordt verantwoordelijk voor de *benoeming van de directie van het CBR*.
- de *toezichtvisie* wordt als ministeriële regeling vormgegeven met daarin gedetailleerde afspraken van de governance en de kwaliteit van de dienstverlening (normen, prestatie-indicatoren). Een *informatiestatuut* zal bepalen op welke manier de informatie-uitwisseling tussen de betrokken actoren zal plaatsvinden

¹¹⁸) Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Verzamelwet ZBO's van 17-07-2009.

¹¹⁹) Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Verzamelwet ZBO's van 17-07-2009.

- het CBR treft voorzieningen waardoor *personen en instellingen die in aanraking komen met het CBR* voorstellen kunnen doen voor verbetering van werkwijzen en procedures. Nadere invulling hiervoor is nodig
- de *vaststelling van de hoogte van de tarieven* (Kaderwet, artikel 17) en de *begroting* (Kaderwet, artikel 29) behoeven de *goedkeuring* van de minister in plaats van die van de raad van toezicht. Voor de tarieven geldt het beginsel van kostendekkendheid. Van de raad van toezicht wordt alleen nog instemming vereist
- als gevolg van artikel 22 van de Kaderwet kan de minister besluiten van het CBR vernietigen.

De bovengenoemde wijzigingen worden door ons betrokken in ons oordeel over de huidige en gewenste governance in de relatie met het CBR.

Statutenwijziging

Vooruitlopend op de instellingswetgeving en anticiperend op de ontstane situatie naar aanleiding van de incidenten de afgelopen jaren is een wijziging van de statuten van het CBR in voorbereiding. De belangrijkste wijzigingen in de statuten zijn¹²⁰):

- er komt een *collegiaal bestuur*: voorheen werd het CBR bestuurd door één directeur. De statuten bevatten een voorstel voor een tweehoofdige directie en een daarop gebaseerde wijze van besluitvorming in de vergadering van de directie
- een directeur wordt *benoemd voor een periode van vier jaar* met een mogelijkheid tot herbenoeming van maximaal twee jaar. Hetzelfde geldt voor de leden van de raad van toezicht. De minister benoemt en ontslaat deze directeuren
- gehandhaafd blijft dat een aantal leden van de raad van toezicht hun plaats bekleden op voordracht van de branchepartners
- het *bezoldigingsbeleid* voor de directie wordt bepaald en vastgesteld door de minister.

4.3 Diagnose governance CBR

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

In de governance valt ons duidelijk op, dat de governance-relatie tussen het CBR en het ministerie de afgelopen jaren aan het veranderen is. Zakelijkheid en daaraan gekoppelde principes zoals transparantie, openheid en presteren staan daarbij voor het ministerie sinds enkele jaren voorop. Dit is een duidelijke breuk met het verleden.

¹²⁰) Ontleend aan een conceptversie van de statuten d.d. 28 mei 2010 verkregen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Na de interventies bij het CBR naar aanleiding van het onderzoek van de commissie Tóth, is een periode van stilte en rust in het externe beeld van de governance ontstaan. Het CBR functioneerde prima als privaatrechtelijke organisatie. Het ministerie stond nadrukkelijk op afstand. Het ministerie werd op informele wijze geïnformeerd middels overleg tussen de belangrijkste stakeholders. Voor de directie en de raad van toezicht van het CBR was het belangrijk om richting het ministerie en de maatschappij te laten zien dat er rust heerste, dat er geen sprake was van gedoe. De betrokkenen spraken ook over wederzijds vertrouwen en respect voor elkaars positie en handelen, hetgeen resulteerde in een uitstekende relatie. De prestaties van het CBR waren op orde en financieel ging het goed. Het CBR heeft in die periode diverse nieuwe taken in de organisatie in de ogen van alle betrokkenen probleemloos opgenomen of overgenomen van het ministerie.

Eind jaren '90 is een eerste begin in de verandering van de relatie waarneembaar. De noodzaak om de ministeriële verantwoordelijkheid goed te regelen neemt toe. Er komen initiatieven voor instellingswetgeving. De benoemings termijn voor leden van de raad van toezicht wordt ingeperkt van 'levenslang' naar de meer gebruikelijke termijnen. Er komt een overeenkomst met het CBR en de toezichtvisie wordt opgesteld. In het externe beeld lijkt het alsof het ministerie zich op afstand houdt. In de werkelijkheid houdt het ministerie toezicht met inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen en de daarin passende rol van de raad van toezicht.

In de loop van de jaren 2000 neemt bij alle partijen het besef toe, dat verandering wenselijk is. Zo worden lange wachttijden vanuit de maatschappij niet langer meer geaccepteerd. De belangrijkste discussie in de governance in deze periode gaat over de hybriditeit van het CBR. In 2004 heeft het ministerie een einde gemaakt aan deze discussie en het CBR niet langer toegestaan nog private activiteiten te ontplooiën. Het CBR moet zich focussen op zijn publieke taken. In deze periode komen ook de eerste signalen dat er diverse zaken (bijvoorbeeld pensioenen en private activiteiten) spelen bij het CBR. Deze worden geadresseerd middels overleggen tussen de verschillende bestuurlijke gremia. De relatie is nog steeds te typeren als rustig, waarbij het ministerie op afstand blijft.

Vanaf 2005 komen de 'strubbelingen' binnen het CBR in de governance-relatie naar boven. Het ministerie beweegt als toezichthouder op de achtergrond. Bij het uitblijven van resultaten begint het ministerie zich meer te roeren. Er worden gesprekken gearrangeerd en de raad van toezicht wordt ontboden op het ministerie met de vraag of het CBR nog 'in control' is. Vanaf deze periode begint de verhouding in de governance te veranderen. Het ministerie komt nadrukkelijker in beeld, er wordt een zwaarder toezichtinstrumentarium ingezet en bij het CBR neemt het gevoel toe dat het ministerie dichterbij komt. Vanaf 2008 wordt de relatie zakelijker. Dit gaat samen met personele veranderingen bij het ministerie.

Toezicht op het CBR, evenals enkele andere uitvoeringsorganisaties, wordt dan ook verricht vanuit een speciale toezichteenheid binnen het ministerie. Het ministerie geeft aan het CBR een aanwijzing om de wachttijden binnen de normen te realiseren, de transparantie richting klant te verbeteren en de advisering voor bloedproeven beter te borgen. Deze aanwijzing wordt uiteindelijk gevolgd door verscherpt toezicht. Het toezicht verandert onder de mogelijke dreiging van het in gevaar komen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze druk wordt nadrukkelijk door het CBR gevoeld.

De relatie is in de laatste jaren versneld geëvolueerd naar meer zakelijkheid en afrekenen op prestaties. Het lijkt alsof een inhaalslag wordt gemaakt. De relatie wordt nog steeds als goed getypeerd door de betrokken stakeholders. Het vertrouwen is wel minder geworden. Wat het ministerie vooral zorgen baart, is de beschikbare informatie op basis waarvan het ministerie een beeld moet krijgen van de situatie bij het CBR. Deze informatie is in de ogen van het ministerie vaak onvoldoende. Vanuit de cultuurdiagnose is dit verklaarbaar. Ook in het onderzoek kwaliteit taakuitvoering wordt duidelijk, dat het CBR zelf op dit punt niet volledig in control is geweest en daardoor moeite heeft gehad de juiste informatie te verkrijgen en ter beschikking te stellen.

De gebeurtenissen van de laatste jaren vormen de opmaat naar een verdere aanpassing van de governance-relatie. Daarbij verschuiven de balans in de governance en de verantwoordelijkheden daarbinnen meer richting het ministerie. Terugkijkend op deze governance-relatie, het daarbinnen toegepaste toezicht en de interventies, zien wij het volgende:

- Vanuit de historie is de relatie gekenmerkt door *rust*, ingegeven door een goede onderlinge verstandhouding, op orde zijnde prestaties, toezicht op basis van informele contacten, beleidsmatige sturing op hoofdlijnen, voornamelijk gericht op de operationele kenmerken van het CBR, minder tot niet gericht op de bijdrage van het CBR aan de verkeersveiligheid. Het ministerie staat op grote afstand van het CBR.
- *Het ministerie* opereert de laatste jaren in de ogen van enkele stakeholders te veel op de achtergrond. Maar dat is gegeven de verdeling van de verantwoordelijkheden volgens ons begrijpelijk, logisch en verklaarbaar. Het ministerie is systeemtoezichthouder. De raad van toezicht is in de verhoudingen bij het CBR als eerste toezichthouder aan zet. De OR ziet deze raad van toezicht als een handlanger van de directie, onder andere door gebrek aan onafhankelijkheid van de raad zelf of van het onderzoek dat veelvuldig in opdracht van de raad is uitgevoerd. Hierdoor heeft de raad van toezicht zijn rol niet optimaal kunnen uitoefenen en heeft de patstelling bij het CBR langer geduurd dan wellicht nodig was. Bij het uitblijven van voldoende resultaten heeft het ministerie langzaam en achter de schermen de duimschroeven in het toezicht aangedraaid. De vraag is wel aan de orde of het opereren op de achtergrond te lang heeft kunnen voortduren.

- De *governance-arena* is veranderd onder invloed van maatschappelijke veranderingen. Zo zijn de vereisten ten aanzien van toezicht aangepast en staan organisaties in de semipublieke sfeer onder toenemende maatschappelijke aandacht betreffende hun functioneren en presteren. Waar in de jaren '90 lange wachttijden geen probleem vormen, is dit anno nu niet meer acceptabel. Het toezicht en de sturing worden hierop aangepast door de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Ook de inzichten over de instellingswetgeving zijn hierdoor veranderd. Aanpassingen zijn tot op heden nog niet formeel doorgevoerd.

- Het *toegepaste toezichtinstrumentarium* zoals geformuleerd in de toezichtvisie¹²¹) dateert van 2001 en is verouderd. In de afgelopen jaren is de toezichtvisie niet aangepast op de veranderende setting (geen hybriditeit) en aan enkele nieuwe vereisten die aan het toezicht worden gesteld¹²²). Bovendien is onduidelijk in hoeverre de vigerende toezichtvisie leidend is geweest voor het uitgevoerde toezicht. Daarvoor is die visie te weinig actiegericht. Het toezicht lijkt daardoor meer plaats te vinden op basis van ad-hocinzichten en het reageren op de 'waan van de dag' (incidenten) dan op basis van een gestructureerde en planmatige werkwijze, gericht op het beheersen van mogelijke risico's, redenerend vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid.

- De *organisatie en uitvoering van het toezicht* heeft niet kunnen voorkomen, dat de situatie bij het CBR nu is zoals die is. De vraag is aan de orde of het toezicht een dergelijke unieke situatie kan voorkomen. Opvallend is wel dat de uiteindelijke problemen bij het CBR niet via de gebruikelijke toezichtrelatie zichtbaar zijn geworden, maar via andere wegen, zoals de media of via burgerbrieven – in aantal hoger dan normaal – geadresseerd aan de minister. Kennelijk bestaat het echte vertrouwen in elkaar (het ministerie en het CBR) niet en worden problemen pas in een laat stadium kenbaar of zelfs helemaal niet. Waarschijnlijk speelt onbewust mee, dat het kwetsbaar opstellen in deze relatie mogelijk wordt afgestraft met een verdere aanscherping van het toezicht of zelfs een inperking van de privaatrechtelijke positie.

- De laatste jaren zien we een *toenemende verzakelijking* in de governance, waarin afrekenen op prestaties en transparantie meer centraal staan. Het ministerie heeft besloten om de functie van relatiemanager (beleidsverantwoordelijkheid) en toezichthouder te scheiden. Daarmee is de scheiding van beleid en toezicht volledig doorgevoerd. Het toezicht wordt vanuit het ministerie uitgevoerd vanuit een speciale toezichteenheid.

¹²¹) Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001), Toezichtvisie op het CBR.

¹²²) Zoals bijvoorbeeld: ministerie van Binnenlandse Zaken (2005), 'Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht'.

Ingegeven door vigerend kabinetsbeleid is het ministerie voornemens meer toezichtverantwoordelijkheden naar zich toe te trekken ten koste van de rol van de raad van toezicht, om zo verbetering te realiseren. Het uiteindelijke doel hiervan is hoger gelegen. De situatie omtrent het CBR baart het ministerie zorgen en deze interventies dienen bij te dragen aan een normalisering van de situatie.

- De *kwaliteit van de verantwoording* vanuit het CBR is in sterke mate beïnvloed door de organisatiecultuur van het CBR. De afgelopen jaren is gebleken, dat het CBR nauwelijks in staat is geweest om goede en betrouwbare informatie te produceren over de kwaliteit van de taakuitvoering. Dit vertaalt zich door naar de kwaliteit van governance-rapportages (zie hiervoor ook de verantwoording over de reorganisatie).
- De *onafhankelijkheid in de governance* is veel besproken. De twijfel over de onafhankelijkheid is uiting van het gebrek aan vertrouwen in de verschillende actoren van het toezicht. In eerste instantie gaat het over de RvT en de leden van de RvT. Vanuit de achtergrond van de leden kan mogelijk sprake zijn meerdere petten, bijvoorbeeld bij de leden die in de raad zitten op voordracht van de BOVAG, FAM, ANWB en de divisie CCV.

Twijfel over onafhankelijkheid is er ook naar leden die functies delen met of afkomstig zijn van belangrijke CBR-partners. De raad van toezicht is meer dan een klantenraad. In tweede instantie richt de twijfel aan de onafhankelijkheid zich op het ministerie. Hierbij gaat het om de vermenging van toezicht met beleid en uiteindelijk met de politiek. Daardoor bestaat het gevoel dat niet altijd zuivere en inhoudelijk rationele afweging worden gemaakt. In de derde plaats richt de twijfel aan de onafhankelijkheid zich regelmatig op onderzoeksbureaus die in opdracht van met name het CBR (directie of RvT) onderzoek doen naar spelende issues. Tot slot is in dit kader de deskundigheid van toezichthouders van belang. Meer deskundigheid van de toezichthouders leidt mogelijk tot minder noodzaak van externe ondersteuning. Deskundigheid is ook belangrijker dan vertegenwoordiging vanuit de bloedgroepen.

Langdurige discussie/onduidelijkheid over positie, kaders en taken

Wat ons opvalt in de governance-arena en in het bijzonder in de relatie tussen het ministerie en het CBR, is de langdurige en vooral ook hardnekkige discussie over de positionering van het CBR, de kaders waarbinnen het CBR zijn taken uitvoert en de taken die het CBR uitvoert. Wat betreft de positionering van het CBR en haar taken is het volgende van belang geweest, wat ook zijn weerslag heeft op de interne verhoudingen:

- Cruciaal was de beslissing dat het CBR zich louter moest gaan focussen op haar publieke taken. Dit had grote gevolgen voor de positionering en het takenpakket van het CBR. De taakuitvoering bij en door het CBR wordt door velen als 'saai' gezien.

De private activiteiten boden in de ogen van de betrokkenen mooie ontwikkelkansen voor het personeel. Het afbouwen daarvan leverde een ongemakkelijk gevoel op voor een deel van het management en personeel. De leden van de OR en in mindere mate de medewerkers hebben het stopzetten van de private activiteiten steeds gekoppeld aan het optreden van de directie en de raad van toezicht en het daaraan verbonden stopzetten van de ambities van de vorige directeur. Door de interne problemen in de relatie tussen de directie en de OR heeft het lang geduurd alvorens weer een focus op de primaire taken is ontstaan.

- Hierbij is het van belang op te merken dat de private activiteiten veel aandacht trokken van het management/de directie, wat ten koste ging van de publieke taken eind jaren '90 en begin 2000. De organisatie van het CBR is hierdoor het laatste decennium onvoldoende aangepast aan de ontwikkelende context en de daaruit voortvloeiende vereisten.
- Ook is het in de relatie ministerie-CBR van belang geweest dat het ministerie nauwelijks gevolg heeft gegeven aan de afspraken die zij met het CBR heeft gemaakt bij het stopzetten van de private activiteiten. Zo zouden verschillende mobiliteitsexamens worden ondergebracht bij het CBR. Dat dit niet is gebeurd, heeft bij de OR en de CBR-directie het wantrouwen gevoed¹²³). Is het ministerie wel die betrouwbare partner voor de toekomst?

Wat betreft de positionering en de wettelijke kaders waarbinnen het CBR dient te opereren is verder een belangrijk punt dat het dossier van de instellingswetgeving duurt voort. De plaats en functie van het CBR zijn tot op heden niet wettelijk vastgelegd. Het uitblijven hiervan heeft het management ervaren als een externe druk. De leiding van de organisatie heeft steeds het idee gehad dat het CBR moest bewijzen dat hij de publieke taken goed aankon. Deze externe druk heeft de directie gebruikt om de in zijn ogen noodzakelijke veranderingen in de organisatie door te voeren. Het uitblijven van de instellingswetgeving voedt nog steeds de doemscenario's over een opheffing van het CBR (andere speler of CBR als publiekrechtelijke zbo met alle rechtspositionele consequenties van dien). Er is veel onbekendheid met de intenties van de nieuwe instellingswetgeving. Het ministerie beseft dit en stelt: "*De wettelijke onduidelijkheid moet zo snel mogelijk worden weggenomen.*"

Uit de documentenanalyse en de interviews blijkt echter dat de instellingswetgeving de nodige discussie heeft losgemaakt. Vanuit het CBR komen geluiden dat, "*de minister verder gaat dan de Kaderwet zbo's*". Men vreest dat "*een en ander niet werkbaar wordt*" voor het CBR als de minister eerst moet reageren voordat het CBR bepaalde verplichtingen aangaat.

¹²³) Alleen de fusie met SEB (Stichting Examenbureau Beroepsvervoer) is gerealiseerd.

Een voormalig toezichthouder betreurt dat sommige bevoegdheden van de RvT zullen worden verschoven naar de minister. *“Met name het kunnen ontslaan en benoemen van de algemeen directeur geeft de RvT de nodige tanden om effectief te kunnen opereren. Het ontnemen van deze verantwoordelijkheid maakt het een niet te benijden functie en positie.”*

Instellingswetgeving is zorgpunt vanwege spanningsveld ministerie en RvT

De discussie over de Instellingswetgeving gaat in essentie over de verdeling van de formele toezichtbevoegdheden tussen het ministerie en de RvT. Het ministerie ziet een duidelijke toegevoegde waarde voor een sterke RvT. Tegelijkertijd trekt het ministerie diverse bevoegdheden naar zich toe, zoals de benoeming en het ontslag van de directie alsmede de goedkeuring van diverse financiële stukken. Vanuit de governance en de historie zijn de volgende aandachtspunten bij de Instellingswetgeving van belang:

- de insteek voor de nieuwe instellingswetgeving zou moeten liggen in het creëren van een beter begrip voor elkaars positie en rol. Het ministerie moet enkele zaken uniform regelen (geen crisisspecifieke regeling). De RvT heeft armslag nodig om effectief en daadkrachtig toezicht te kunnen houden. Dit betekent dat een werkwijze gevonden moet worden in de geest van de formele regels
- het verschuiven van de balans in het toezicht van de RvT naar het ministerie betekent formeel een toename van de verantwoordelijkheden en daaraan gekoppelde inspanningen en werklast. Deze extra verantwoordelijkheden moeten uiteindelijk wel waargemaakt kunnen worden. Een verdere professionalisering van het reeds bestaande toezichtsinstrumentarium vraagt al om een zekere inspanning. Er is dan ook een gereede zorg of dit samen kan worden waargemaakt
- onafhankelijkheid in het toezicht van CBR is van belang gebleken en zal ook de komende jaren zeer van belang zijn. Gegeven de gelaagdheid van het toezicht zit het ministerie als het ware een escalatieniveau hoger dan de raad van toezicht. Het vrij houden van je handen in de zin van systeemtoezicht is hierbij dan zeer belangrijk.

Veranderingen in de rol van de RvT zal volgens geïnterviewden het nodige vragen van de leden van de raad van toezicht: *“Uiteindelijk gaat het erom of de leden van de raad van toezicht accepteren dat ambtenaren hen confronteren met vragen en vraagtekens.”* Volgens verschillende betrokkenen heeft het CBR behoefte aan *“een raad van toezicht die bovenop het bedrijf zit”*. In een interview met het personeelsblad van het CBR zet de nieuwe voorzitter van de RvT, zijn visie op de RvT uiteen. De voorzitter verwacht enige vrijheid in zijn opereren als toezichthouder: *“Camiel Eurlings heeft mij gebeld en gezegd: “je hebt de vrije hand.” En die nemen we dan ook. Ik voel me niet beperkt.”* Enige afstand tot de organisatie is nodig; de RvT mag *“niet te veel verwickeld raken en zijn rol verliezen.”*

Wederzijds onbegrip over elkaars positie en rol

Uit verschillende interviews is gebleken dat de rechtstreeks betrokken partijen (ministerie, RvT en directie CBR) het moeilijk vinden om elkaars situatie in te schatten. Er is in toenemende mate sprake van wederzijds onbegrip over elkaars positie en rol. Vanuit het ministerie wordt bijvoorbeeld gewezen op een gebrek aan politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de (top)bestuurders van het CBR. Het zich manifesterende dilemma gaat over het vinden van de juiste balans bij inrichten en het uitvoeren van het toezicht op een uitvoeringsorganisatie. Het gaat hierbij om het vinden van de juiste balans tussen enerzijds het verzamelen en beoordelen van informatie ten behoeve van het opmaken van het oordeel en anderzijds het bewaren van voldoende afstand ten opzichte van de dagelijkse bedrijfsvoering van de uitvoeringsorganisatie, zodanig dat deze zijn verantwoordelijkheden kan waarmaken. Met name de afgelopen jaren bestaat bij het CBR het gevoel dat het ministerie doorslaat in deze balans. Bij het ministerie bestaat juist het gevoel dat het CBR onvoldoende rekening houdt met de politieke belangen en de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit komt bijvoorbeeld naar voren bij het wijzigen van onderdelen van het CBR-takenpakket zoals de invoering van nieuwe regels of nieuwe vormen van examens. Vanuit de politieke realiteit is snelle en daadkrachtige invoering een vereiste.

Vanuit de realiteit van de taakuitvoering van het CBR is zorgvuldigheid en het goed doordenken van de processen noodzakelijk. In dit verband zijn uitvoeringstoetsen aan de orde. Het CBR heeft de formele mogelijkheid om de uitvoerbaarheid van nieuwe regels of producten te toetsen op uitvoerbaarheid. Bij de implementatie dient het ministerie terdege rekening te houden met deze uitvoeringsconsequenties. Dit instrument wordt tot op heden in de relatie niet optimaal ingezet. Volgens het CBR neemt het ministerie uitvoeringstoetsen niet serieus of geeft zij daar nooit reactie op. Volgens het ministerie vult het CBR uitvoeringstoetsen niet serieus of te traag in, waarbij het CBR het urgentiegevoel niet zou delen met het ministerie.

Een ander punt waaruit het wederzijdse onbegrip voor elkaars rol en positie blijkt, is de participatie van het CBR bij beleidsontwikkeling. Het ministerie heeft het CBR nodig voor kennis en kunde, evenals voor de uitvoeringsdimensie van de beleidsontwikkeling. De formalisering van de onderlinge contacten en de bijdragen aan beleidsontwikkeling wekt achterdocht en versterkt het wantrouwen. Vanuit het CBR weerklinkt de roep om ook voldoende rugdekking van het ministerie te krijgen. Het ministerie zou in contacten met derden het gesprek en discussie kunnen aangaan over de feitelijk juiste cijfers en gegevens.

4.4 Bouwstenen voor eindbeeld governance

Vanuit de interviews met betrokkenen zijn diverse bouwstenen voor het eindbeeld op het gebied van governance aangedragen. De belangrijkste bouwstenen zijn:

- *Institutionele duidelijkheid*: het snel realiseren van de instellingswetgeving voor het CBR en de daarop gebaseerde statuten; duidelijkheid over de positie en de taken alsmede duidelijkheid over de toekomst voor het CBR.
- *Outputsturing*: volgens sommigen past het principe van outputsturing het beste bij de eindsituatie. In dit eindbeeld stuurt (en rekent) de minister (af) op een set van KPI's die gericht zijn op het gedrag en waarin de normen en waarden en de gewenste cultuur in termen van samenwerking tot uiting komen. Een directe overgang op outputsturing is waarschijnlijk niet opportuun. Een ingroeitraject van enkele jaren (twee tot drie) zou daarbij prima passen. Het CBR moet hierbij volledige openheid van zaken geven, zelf verantwoording afleggen over de voortgang, problemen vroegtijdig signaleren en delen. Uiteindelijk zou een beoordeling door een externe partij moeten aantonen of het CBR er klaar voor is.
- *Rust en herstel*: het ingroeitraject naar outputsturing toe zou zich moeten kenmerken door een focus op rust en herstel. In eerste instantie moet het herstel gericht zijn op de prestaties van de primaire processen (taakuitvoering op orde) en de daarachter liggende interne samenwerking tussen de belangrijkste stakeholders. Daarna zou weer gesproken kunnen worden over de absorptie van eventuele nieuwe taken bij het CBR en een eventuele uitvoering van een personele taakstelling. Een goede positionering en opvolging van de uitvoeringstoetsing door het CBR past daarbij. Voorzichtigheid is geboden in de aanpassing en toepassing van regelgeving en nieuwe projecten.
- *Robuuste en toekomstvaste governance*: de instellingswetgeving en de statuten van het CBR vormen de basis van die toekomstvaste governance. Daarbij is een beeld van de toekomst van de governance bepalend en niet de invloed van een crisissituatie. De toezichtverantwoordelijkheden zijn goed verdeeld. De onafhankelijkheid is binnen die verantwoordelijkheden geborgd.
- *Gezamenlijke bepaling van de strategie in de governance-relatie*: opvallend is dat de afstand in de governance-relatie tussen het ministerie en het CBR ogenschijnlijk groter is geworden en dat beide stellingnemen vanuit de verschillende posities. Het is van toenemend belang dat beide partijen vanuit eenzelfde strategisch perspectief opereren. Door gezamenlijk de strategie te beschrijven, de risico's te benoemen en te managen ontstaat beter begrip voor elkaars positie, groeit het vertrouwen en zal de politiek-bestuurlijke sensitiviteit toenemen. Hierbij kan dan ook de balans in de feitelijke toezichtverdeling tussen de raad van toezicht en het ministerie aan de orde komen.

- *Modernisering van het toezichtsarrangement*: het huidige toezichtsarrangement (toezichtvisie) moet worden aangepast en gebaseerd op de recente inzichten in en uitgangspunten bij goed toezicht: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.
- *Code goed bestuur (Handvestgroep)*: directie en raad van toezicht van het CBR dienen zich aan te sluiten bij de code goed bestuur voor de uitvoeringsorganisaties. Zij implementeren in de organisatie de ‘checks en balances’ uit de code. Die zijn gericht op het stimuleren van gewenst gedrag binnen organisaties in de publieke sector op een maatschappelijk geaccepteerde wijze.
- *Onafhankelijkheid en deskundigheid*: onafhankelijkheid en deskundigheid in het toezicht zijn belangrijke principes, zeker voor het CBR. De raad van toezicht dient onafhankelijk te zijn van directe belangen van het CBR. De leden van de raad van toezicht dienen niet meer op basis van de ‘bloedgroepenvertegenwoordiging’, maar op basis van deskundigheid onderdeel te zijn van de RvT.
- *Versterken horizontaal toezicht*: klantgerichtheid is een mooi streven. Het verder versterken van het horizontaal toezicht – het toezicht door klantenorganisaties of andere stakeholders – kan een verdere impuls betekenen voor de klantgerichtheid en zorgen voor een betere balans in de verdeling van het toezicht. Daarbij hoort dat het CBR zijn diensten door klanten laat beoordelen en naar klanten toe verantwoording aflegt voor de dienstverlening.

4.5 Conclusies governance

Ondanks de ingezette professionalisering door de RvT (jaarlijks verantwoordingsdocument) en het ministerie (scheiding toezicht en beleid) laat *de huidige* staat van de governance in relatie tot de taakuitvoering van het CBR en de daaraan gekoppelde beleidsdoelstellingen en ministeriële verantwoordelijkheid te wensen over. Verdere verbeteringen zijn nodig om een efficiënte en effectieve realisatie van de beleidsdoelstellingen mogelijk te maken.

Alles overziende concluderen wij ten aanzien van de governance dat:

1. de governance en het daarin opgenomen toezicht, de beleidsmatige sturing en verantwoording de afgelopen jaren in sterke mate (negatief) zijn beïnvloed door de organisatiecultuur van het CBR en het zich daarbinnen afspeelende conflict in de belangrijkste bestuurs- en managementrelaties
2. uiteindelijk het samenstel van toezichthouders (nog) niet in staat is gebelangen de situatie bij het CBR te verbeteren. Het onderlinge vertrouwen is daarvoor nog te kwetsbaar
3. de huidige governance en het daarin opgenomen toezichtarrangement vanwege het uitblijven van de instellingswetgeving, de gedateerde toezichtvisie, de belangenvertegenwoordiging in de RvT en het uitblijven van toepassing van nieuwe inzichten ten aanzien van ‘goed bestuur verouderd is. Hierdoor is de governance niet meer is toegesneden op het huidige CBR, zijn taken en de aan het toezicht gestelde eisen.

Een inhaalslag is nodig waarbij met name institutionele duidelijkheid voor het CBR, duidelijke kaders voor het toezicht, onafhankelijkheid en deskundigheid van de toezichthouders en een open en transparante wijze van communiceren daarover belangrijke vereisten zijn

4. het CBR in de sturingsrelatie uiteindelijk weer op afstand van Het ministerie wil komen te staan, hetgeen logisch en wenselijk is gegeven hun taakuitvoering. Hiervoor is enige tijd nodig. Het is evident dat deze verandering samenhangt met de verandering van de CBR-cultuur.

Bijlagen

Bibliografie

- Gijzel (2006), Brief R. Van Gijzel aan de leden van de RvT van het CBR, 17 december 2006
- AEF (1989), Beoordeling decentralisatie CBR, augustus 1989
- Algemeen Dagblad (2010), Eurlings houdt grote schoonmaak, personeel woedend op directie, 25 maart 2010
- AKD Prinsen Van Wijmen (2007), Verweerschrift Ondernemingsraad, 29 juni 2007
- Berenschot (2000), Advies over positionering CBR, 21 november 2000
- Bosch en Ruiter advocaten (2007), Brief advocaat Bosch van de bonden aan dhr. Meijer en RvT CBR, 2 mei 2007
- Bosch en Ruiter advocaten (2007), Verzoekschrift FNV Bondgenoten e.a. , 16 mei 2007.
- Cameron & Quinn (2006), Diagnosing and Changing Organizational Culture
- CBR (1987), Notitie 'Hoe zo CBR', april 1987
- CBR (2002), Personeelsblad CBR – Jubileumnummer, september 2002
- CBR (2002), Personeelsblad CBR, juni 2002
- CBR (2003), Jaarverslag 2002, juli 2003
- CBR (2003), Brief algemeen directeur Jos Vaessen aan raad van toezicht, 18 december 2003
- CBR (2004), Jaarverslag 2003, juli 2004
- CBR (2005), Brief algemeen directeur Ferry Meijer aan medewerkers CBR, 2 mei 2005
- CBR (2005), Jaarverslag 2004, juli 2005
- CBR (2005), Strategie CBR 2006-2010 Toekomstvisie CBR, november 2005
- CBR (2006), Directiebericht strategie en organisatieaanpassingen, 23 augustus 2006
- CBR (2006), Reactie directie CBR op OR bevindingen 9 oktober 2006, 28 november 2006
- CBR (2006), Persbericht CBR: RvT achter CBR-directie; ondernemingsraad treedt af, 15 december 2006
- CBR (2006), Handboek HR, versie 2 mei 2006
- CBR (2007), CBR Jaarverslag 2006, juli 2007
- CBR (2007), Gezamenlijke verklaring CBR en vakbonden, 17 december 2007
- CBR (2008), Gezamenlijk communiqué bestuur CBR, medezeggenschap CBR en vakorganisaties CBR, 5 november 2008
- CBR (2008), Strategie in uitvoering, 3 november 2008

Twynstra Gudde

CBR (2009), Sociaal statuut en CAO, geldend van 1 januari 2009 t/m 28 februari 2010

CBR (2010), Definitief besluit reorganisatie, 19 januari 2010

CBR (2010), Brief betreffende effect reorganisatiebesluit op taakstelling, 15 januari 2010

CBR (2010), Brief directie CBR reactie op e-mail voorzitter OR, 17 februari 2010

CBR (2010), Historie CBR, <http://www.cbr.nl/336.pp>, geraadpleegd op 14 september 2010

CBR, BOVAG, FAM (2008), Convenant aanpassing reserveringssysteem praktijkexamens CBR, 17 december 2008

CBR, Stichting Examenhuis (2005), Overeenkomst bedrijfsfusie Stichting Examenhuis logistiek & transport met het CBR, 12 december 2005

Commissie Tóth (1988), CBR Nieuwe Stijl, 1988

Commissie Tóth (1988), CBR Nieuwe Stijl, Bijlage opdrachtformulering, 1988

De Gelderlander (2008), Lange wachttijden voor rijexamen door problemen bij CBR, 4 april 2008

De Telegraaf (2006), Crisis bij CBR, 9 november 2006

Ernst & Young (2009), Assurance Rapport, 18 mei 2009

Gezamenlijke vakorganisaties (2006), Brief aan directie betreffende ondernemingskamer, 28 juni 2006

Kennedy Van der Laan (2007), Verweerschrift F.C.A. Meijer, bijlage E. ICT, 26 juni 2007

Leidsch Dagblad (2008), CBR onder vuur in Tweede Kamer, Leidsch Dagblad, 18 juni 2008,

Ministerie van Binnenlandse Zaken (2007), Leeswijzer Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, april 2007

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

Ministerie van VenW (2001), Toelichting toezichtvisie CBR, 14 november 2001

Ministerie van VenW (2001), Toezichtvisie op het CBR, 13 november 2001

Ministerie van VenW (2008) Brief Minister van Verkeer en Waterstaat, Stand van zaken toezeggingen Algemeen Overleg, 18 december 2008).

Ministerie van VenW (2008), Brief Minister betreffende doorlooptijd rijvaardigheidstesten Vorderingen CBR, 23 oktober 2008.

Ministerie van VenW (2008), Brief Minister van Verkeer en Waterstaat, Kamervragen CBR, 20 mei 2008

Ministerie van VenW (2009), Brief Minister betreffende extern onderzoek CBR, 29 mei 2009

Twynstra Gudde

Ministerie van VenW (2009), Memorie van Toelichting Wetsvoorstel Verzamelwet ZBO's, 17 juli 2009

Ministerie van VenW (2010), Plan van Aanpak, Onderzoek naar maatregelen aanvullend op de reorganisatie van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 22 maart 2010

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

Ministerie van VenW en Ministerie van VROM (2005), Nota mobiliteit, deel III, kabinetsstandpunt, 2 september 2005

Ministerie van VenW en Ministerie van VROM (2005), Nota mobiliteit, Deel IV na parlementaire behandeling vastgestelde PKB, april 2006

Ministerie van VenW, CBR (2001), Overeenkomst tussen de Staat der Nederlanden en de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, 14 november 2001

Ondernemingskamer Amsterdam (2009), Beschikking in zaak met rekestnummer 200.038.064 OK, 9 november 2009

OR (2005), OR Communiqué nr. 5, 6 september 2005

OR (2006), 'Witte map' OR & vakbonden d.d. 5 oktober 2006, punt 'ontvlechting', 5 oktober 2006

OR (2006), 'Witte map' OR & vakbonden d.d. 5 oktober 2006, punt 'ICT', 5 oktober 2006

OR (2006), 'Witte map' OR & vakbonden d.d. 5 oktober 2006, punt 'pensioenen', notulen overlegvergadering 14 maart 2006

OR (2006), Brief aan directie over onderzoek AEF, 29 mei 2006

OR (2006), Brief OR aan voorzitter RvT Amerongen, 12 december 2006

OR (2006), Brief gezamenlijke vakorganisaties en OR, 25 augustus 2006

OR (2006), OR-bericht 10, 21 december 2006

OR (2006), OR-bericht 3, 31 mei 2006

OR (2008), Reactie adviesaanvraag Strategie in Uitvoering, 15 december 2008

OR (2008), Toespraak OR-voorzitter aan personeel, 6 november 2008

OR (2009), Reactie adviesaanvraag Strategie in Uitvoering, 20 februari 2009

OR (2010), E-mail aan de leden van de Vaste Kamercommissie V&W, 5 februari 2010

Pels Rijcken& Drooglever Fortuijn N.V. (2004), Statuten van de Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen gevestigd te Rijswijk (Zuid-Holland), 10 november 2004

Puur advocaten (2008), Brief namens C. Lange aan RvT betreffende verzoek tot gesprek en aanvullend onderzoek, 3 juli 2008

Raad van Toezicht CBR (2005), Communiqué RvT, 22 december 2005

Raad van Toezicht CBR (2006), Bericht RvT, 2 juni 2006

Twynstra Gudde

Raad van Toezicht CBR (2006), Bericht RvT: Telegraafartikel ver bezijden waarheid, 9 november 2006

Roland Berger (2010), Brief Roland Berger aan Twynstra Gudde, 17 juni 2010

Schein (1996), Organizational Culture and Leadership, 1996

Twentevisie (2008), CBR laatste kolchoz van West-Europa, pag. 30-31, oktober 2008.

Overzicht interviews

Stand per 28 september 2010

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>
Dhr. Riedstra	SG
Dhr. Buurman Mevr. Schroter Dhr. Kee	Beleids DG & Toezichteenheid
Dhr. Tax	Beleids DG & Toezichteenheid
Mevr. Donkers Dhr. Boot Mevr. Van Meerbeke	HDJZ en Beleid
Dhr. Van Amerongen	Oud-voorzitter RvT
Dhr. Anker	Voormalig directeur CBR a.i.
Dhr. Belt	Voormalig directeur Productie
Dhr. Vaessen	Voormalig directeur CBR
Dhr. Meijer	Voormalig directeur CBR
Dhr. Eggink	Voormalig directeur CBR
Ondernemingsraad (2 gesprekken)	
Dhr. Sleddering Dhr. Kuiper	Manager communicatie Redactiemedewerker
Dhr. De Lange	Raad van Toezicht
Dhr. Butzelaar	Raad van Toezicht
Dhr. Cerfontaine	Voorzitter Raad van Toezicht
Dhr. Verheule	Manager P&O
Dhr. Molthof	Manager Rijvaardigheid
Mevr. Schippers	Manager Vorderingen & Medisch
Dhr. Van Beekum	Stafmedewerker Vorderingen
Mevr. Mathey	Manager CCV
Dhr. Eggermont	Manager Theorie
Dhr. Kok	Directiesecretaris
Groesgesprek (2x) examinatoren (10)	
Dhr. Philipsen	Voormalig manager CCV en Vorderingen (a.i.)
Groesgesprek medewerkers Vorderingen & Medisch (4)	
Groesgesprek examenmanagers & planners (4)	
Dhr. De Ruijter (FNV) Dhr. Van der Wielen (Het Gilde)	Vakbonden

Dhr. Keijbeck (BOVAG) Dhr. Rasker (FAM) Dhr. Van Swam (VRB)	Branche organisatie
Dhr. Smith (ANWB)	Branche organisatie
Dhr. Fluit	contactpersoon van CBR voor alle politiekorpsen
Dhr. Seyger Mevr. Van Reenen	Roland Berger

NB Voor het onderzoek hebben wij ook dhr. Van Walree, voormalig financieel directeur van het CBR en verantwoordelijk voor de divisie Vorderingen, en dhr. Van Gijzel, voormalig lid van de raad van toezicht, benaderd voor een interview. Beiden hebben een belangrijke rol gespeeld in het CBR. Beiden hebben wij, om verschillende redenen, niet kunnen spreken. Dhr. Van Walree heeft aangegeven geen bijdrage aan het onderzoek te willen leveren met als argument om het verleden te willen laten rusten en zich op de toekomst te willen richten.

Dhr. Van Gijzel heeft aangegeven destijds een uitgebreide brief¹²⁴) met bijlagen te hebben geschreven aan de minister, ondersteund met een uitgebreid informatiedossier¹²⁵), waarin een groot aantal aspecten vanuit zijn gezichtspunt zijn benoemd.

¹²⁴) Gijzel, van (2006), Brief R. Van Gijzel aan de leden van de RvT van het CBR, 17 december 2006

¹²⁵) Dit informatiedossier hebben wij overigens niet ontvangen en kunnen derhalve de inhoud ook niet beoordelen.

Overzicht taken CBR

- afnemen van theorie-examens [art. 65 RR]
- afgeven van theorie-certificaten [art. 65 RR]
- afnemen van praktijkexamens [art. 65 RR]
- afgeven van verklaringen van rijvaardigheid [art. 50 en 85 RR]
- beoordelen rijgeschiktheid [art. 97 en 103 RR]
- afgeven van verklaringen van geschiktheid [art. 97 en 103 RR]
- nader onderzoeken van rijvaardigheid [art. 86 RR]
- nader onderzoeken van lichamelijke en geestelijke geschiktheid [art. 94 RR]
- afnemen van tussentijdse toets bijzondere verrichtingen [art. 70 RR].
- afnemen van bromfietsexamen [art. 70 RR]
- afgeven van bromfietscertificaten [art. 70 RR]
- besluiten tot onderzoeken naar rijvaardigheid of geschiktheid ex art. 130 WVV [mandaat 21 april 1997]
- schorsen van rijbewijs ex art. 131 WVV [mandaat 21 april 1997]
- besluiten tot opleggen van educatieve maatregelen ter bevordering van de rijvaardigheid of geschiktheid ex art. 131 WVV [mandaat 21 april 1997]
- besluiten tot ontheffen van gordeldraagplicht en kinderbeveiligingsmiddelen [mandaat 21 april 1997]
- afgifte gehandicaptenparkeerkaart [mandaat 2 juli 2001].

Wettelijke taken die direct verband houden met voorgaande opsomming:

- vaststellen van tarief verklaring rijvaardigheid [art. 50 RR]
- vaststellen van aanvraagwijze [art. 55 RR]
- vaststellen verklaring rijvaardigheid [art. 55 RR]
- vaststellen model aanvraagkaart theorie-examen [art. 58 RR]
- aanwijzen van rijvaardigheidsadviseur die rijproef beoordeelt van iemand die nader onderzoek ondergaat [art. 86 RR]
- vaststellen van tarief van verklaring van geschiktheid [art. 98 RR]
- vaststellen model verklaring geschiktheid [art. 100 RR]
- aanwijzen van artsen [art. 101 en 104 RR]
- beoordelen of motorrijtuig geschikt is voor rijproef [art. 137 RR].
- vaststellen tarief aanvraag bromfietscertificaten [art. 158 RR]
- vaststellen model aanvraagkaart bromfietscertificaten [art. 160 RR]
- treffen van maatregelen beveiliging bromfietscertificaten [art. 164 RR]
- toezicht houden op werkvoorraad bromfietscertificaten [art. 165 RR]
- zorgen voor informatie over ontvreemdingsrisico's bromfietscertificaten [art. 166 RR]
- aangifte doen van diefstal c.s. bromfietscertificaten [art. 167 RR]
- informeren van RDW over afgeven van bromfietscertificaten [art. 170 RR]
- vaststellen van aard van educatieve maatregelen + aanwijzen van deskundigen [art. 131 WVV + mandaat]
- ongeldigverklaring van rijbewijs i.g.v. [art. 132 WVV + mandaat].

Overzicht bevoegdheden minister

Direct:

- overleg
- wet- en regelgeving (Reglement Rijbewijzen)
- onthouden van goedkeuring aan hoogte van tarieven
- algemene aanwijzingsbevoegdheid
- taakverwaarlozingsregeling.

Indirect:

- benoemen, schorsen en ontslaan voorzitter en leden raad van toezicht
- overleg.

De ministeriële bevoegdheden op grond van de wetgeving zijn:

- regelgeving rijvaardigheid en rijbevoegdheid (eisen examens etc.)
- goedkeuring van de (door CBR vastgestelde) kosten van theorie-examen
- goedkeuring van de (door CBR vastgestelde) tarief voor verklaring rijvaardigheid.
- goedkeuring van het (door CBR vastgestelde) tarief voor bromfiet-certificaten
- aanwijzen van instantie die bromfietscertificaten afgeeft (= CBR)
- invorderen en schorsen van rijbewijs.

De ministeriële bevoegdheden op grond van de overeenkomst met het CBR zijn:

- het verstrekken van informatie aan het CBR die nodig is voor taakuitoefening door CBR
- geven van algemene aanwijzing voor de begroting
- boekenonderzoek
- aanwijzen van een derde die functioneren van CBR onderzoekt
- reviewmogelijkheden van de accountantscontrole.
- goedkeuring mandaatverlening door ander bestuursorgaan
- overleg over privaatrechtelijke rechtshandelingen: zie art. 15 van de overeenkomst
- algemene aanwijzingsbevoegdheid
- taakverwaarlozingsregeling: treffen van voorzieningen.

De ministeriële bevoegdheden op grond van de statuten CBR zijn:

- benoemen / ontslaan / schorsen leden raad van toezicht
- goedkeuren van ontbinding van de stichting.
- goedkeuren van statutenwijziging.

Overzicht bevoegdheden raad van toezicht CBR

De statutaire bevoegdheden van de raad van toezicht zijn:

- het houden van toezicht op de algemene gang van zaken in de stichting
- het houden van toezicht op het beleid van de directeur
- het met raad ter zijde staan van de directeur
- benoemen, schorsen en ontslaan van de directeur
- maatregelen treffen in geval van ontstentenis van de directeur
- vaststellen van salaris en arbeidsvoorwaarden directeur
- toegang tot alle bedrijfsruimten van de stichting
- inzage nemen van alle boeken, correspondentie en andere bescheiden
- kennis nemen van alle plaats gehad hebbende handelingen
- goedkeuren van de door de directeur opgestelde begroting
- goedkeuren van besluiten van de directeur tot:
 - . verkrijgen, bezwaren en vervreemden van registergoederen
 - . aangaan en verstrekken van geldleningen ten laste van de stichting, met uitzondering van het opnemen van gelden, waardoor de stichting bij één of meer door de raad van toezicht aangewezen bankiers debet komt te staan tot een bedrag, niet hoger dan het bedrag hetwelk, na door de raad van toezicht te zijn vastgesteld, aan de directeur is medegedeeld
 - . doen van investeringen anders dan die, opgenomen in de begroting als bedoeld in artikel 13 van de statuten, dan wel hoger dan het bedrag hetwelk, na door de raad van toezicht te zijn vastgesteld, aan de directeur is medegedeeld
 - . beëindigen van de dienstbetrekking van een aanmerkelijk aantal werknemers tegelijkertijd of binnen een kort tijdsbestek
 - . verlenen, wijzigen en intrekken van procuratie en het toekennen of ontnemen van een doorlopende vertegenwoordigingsbevoegdheid anders dan bedoeld in artikel 7, lid 6, van de statuten
 - . ingrijpend wijzigen van de arbeidsomstandigheden van een aanmerkelijk aantal werknemers
 - . het deelnemen in, dan wel het wijzigen van de deelneming in andere rechtspersonen
 - . wijzigingen in het beleggingsbeleid c.q. assetmix
 - . wijzigen van de statuten
 - . ontbinden van de stichting
 - . doen van aangifte tot faillissement en aanvragen van surseance van betaling.

Chronologisch overzicht ontvangen documenten CBR, het ministerie en OR

1-apr-87	notitie	'Hoe zo CBR' Notitie over de attitude van het CBR t.o.v. maatschappelijke omgeving
1-sep-88	presentatie	Presentatie Commissie Toth: CBR Nieuwe Stijl
1-sep-88	rapport	Rapport inzake Commissie 'CBR-Nieuwe Stijl'
9-dec-88	brief	Brief directie CBR aan personeel inzake 'CBR-Nieuwe stijl'
16-aug-89	rapport	AEF - Beoordeling decentralisatie CBR
21-nov-00	rapport	Berenschot - Advies over positionering CBR
1-jun-02	magazine	De Binnen- en buitenspiegel nr. 6
1-sep-02	magazine	Reflector nr. 7
15-aug-03	brief	Brief OR JJI Hartelborgt aan Meijer en sectordirecteur ministerie van Justitie van 15 juli 2003 betreffende opzeggen vertrouwen OR JJI in Meijer
18-dec-03	brief	Brief Vaessen aan RvT, ministerie V&W en OR, inclusief bijlage eerdere brief
15-mrt-05	communiqué	Communiqué nr. 2 n.a.v. overlegvergadering van 15 maart 2005
26-apr-05	communiqué	Communiqué nr. 3
27-apr-05	brief	Brief betreft bezuinigingen aan de heer F.C.A. Meijer
27-apr-05	brief	Brief betreft hernieuwde rijexamen
2-mei-05	brief	Brief van directie over bezuinigingen
2-mei-05	brief	Brief aan alle medewerkers van het CBR
10-jun-05	document	Eindbod CBR voor CAO
14-jun-05	communiqué	Communiqué nr. 4
5-jul-05	bericht	Persbericht CBR van 5 juli 2005 betreffende benoeming Van Amerongen tot voorzitter RvT CBR en Doop tot lid RvT CBR,
6-sep-05	communiqué	Communiqué nr. 5
11-okt-05	communiqué	Communiqué nr. 6
25-okt-05	verslag	verslag overleg directie en Hoofden van 25 oktober 2005 betreffende Fin. Situatie, CAO, pensioenen en reorganisatie,
27-okt-05	verslag	Verslag overleg CBR en vakorganisaties van 27 oktober 2005 betreffende o.a. CAO, pensioenen, reorganisatie
31-okt-05	verslag	Verslag overleg CBR en DGP ministerie V&W van 31 oktober 2005 betreffende o.a. Fin., pensioenen, reorganisatie, toekomst CBR, ontvlechting - verkoop TT/NEA
11-nov-05	document	Levensloopregeling tijdens POP-bijeenkomsten
22-nov-05	communiqué	Communiqué nr. 7
22-nov-05	bericht	Morgen bijeenkomsten met directie van start
23-nov-05	verslag	Vragen tijdens informatiebijeenkomst met directie op 23-11-2005 in Arnhem
24-nov-05	bericht	Regio Oost: massale belangstelling voor informatiebijeenkomst
24-nov-05	verslag	Vragen en antwoorden directierondgang regio Noord, 24 november 2005
28-nov-05	verslag	Uitwerking vragen uit directierondgang West-Noord 28 november 2005, Rondgang n.a.v. meerjarenplannen

30-nov-05	verslag	Verslag van de vragen en antwoorden gesteld en gekregen tijdens de directierondgang in West-Zuid op 30 november 2005
6-dec-05	verslag	Vragen en antwoorden informatiebijeenkomst 6 december 2005
7-dec-05	verslag	Vragen en antwoorden directierondgang CCV en Vorderingen 7 december 2005
12-dec-05	document	Overeenkomst fusie Stichting Examenhuis & CBR
13-dec-05	document	Toekomstvisie 2006-2010: alle vragen en antwoorden
22-dec-05	document	Principeakkoord CAO CBR
18-jan-06	document	Principeakkoord CAO definitief
20-jan-06	brief	brief directie over Telegraafartikel
1-feb-06	bericht	Uitnodiging overlegvergadering 14 februari 2006
5-feb-06	bericht	CBR-directie positief over besluit vernieuwd rijexamen
17-feb-06	rapport	E&Y Onderzoek Proces Papierloos examen
24-feb-06	document	Rol OK Gerechtshof 24 februari 2005 betreffende OR versus SKON/Meijer,
28-feb-06	bericht	communiqué AEF inzake onderzoek verhouding directie-OR
4-mrt-06	document	OK Gerechtshof Amsterdam: rol van de OK voor 4 maart 2006 betreffende zaak OR JJI Hartelborgt/advocaat Hampsink versus Staat der Nederlanden/advocaat Knijff - De Brauw & Blackstone
15-mrt-06	rapport	E&Y Onderzoek Informatiebeveiliging CBR
12-apr-06	conceptrapportage	AEF-onderzoek conceptrapportage onderdeel pensioenen van 12 april 2006, 22 mln negatieve overrente; AEF-onderzoeksrapportage onderdeel pensioenen van 9 juni 2006, 15 mln. negatieve overrente
16-mei-06	bericht	OR-bericht 16 mei 2006
18-mei-06	bericht	Reactie van de directie op het extra OR bericht
18-mei-06	bericht	Bericht directie naar aanleiding van OR-bericht d.d. 16 mei jl.
22-mei-06	brief	Brief Hoofden aan directie en RvT van 22 mei 2006 betreffende zorgelijke situatie CBR en onderzoek AEF
24-mei-06	brief	Brief Meijer aan OR van 24 mei 2006 betreffende gratificaties aan directie en hoofden in 2006 over het jaar 2005
29-mei-06	brief	Brief betreft pensioenen aan de heer F.C.A. Meijer
29-mei-06	brief	Brief OR aan directie van 29 mei 2006 betreffende o.a. onderzoek AEF, pensioenen, Fin. Jaarverslag CBR 2005 en strategie
31-mei-06	bericht	OR-bericht 3
2-jun-06	bericht	Bericht van de raad van toezicht
2-jun-06	bericht	Bericht van de raad van toezicht
28-jun-06	brief	Voornemen bonden naar ondernemingskamer te stappen
4-jul-06	bericht	OR-bericht 4
1-aug-06	bericht	Uitnodiging overlegvergadering 22 augustus 2006
22-aug-06	bericht	Directie: de mijlpalen van de afgelopen twee jaar
22-aug-06	bericht	CBR medio 2004-medio 2006
23-aug-06	bericht	Directiebericht: strategie en organisatieaanpassingen
25-aug-06	bericht	Bericht van de gezamenlijke vakorganisaties en de ondernemingsraad CBR
1-sep-06	bericht	Strategiecommissie aan de slag
4-sep-06	bericht	CAO 2006 beschikbaar
4-sep-06	brief	Brief Meijer aan OR van 4 september 2006 betreffende Hoffmann-onderzoek bij ICT
1-okt-06	documenten	BB-spiegel van oktober 2006 betreffende afscheid van vice-voorzitter RvT Prins

12-okt-06	bericht	OR-bericht 5
17-okt-06	bericht	OR-bericht 6
18-okt-06	bericht	Minister Peijs benoemt nieuw lid raad van toezicht CBR
26-okt-06	e-mail	Email OR-voorzitter aan voorzitter RvT Van Amerongen van 26 oktober 2006 betreffende o.a. Hoffmann-onderzoek - opschorting overleg, Pensioenfonds - Toeslagfonds, interview Prins RvT
31-okt-06	bericht	Akte van Waardering voor PPE-ers
9-nov-06	artikel	Telegraafartikel van 9 november 2006 betreffende "Mysterieuze verdwijning pensioengeld; Crisis bij CBR"
9-nov-06	bericht RvT	Bericht RvT van 9 november 2006: "Telegraafartikel ver bezijden de waarheid",
10-nov-06	bericht	Bericht van de directie
10-nov-06	bericht Directie	Bericht directie van 10 november 2006 betreffende onjuistheid Telegraafartikel,
13-nov-06	bericht	OR-bericht 7
23-nov-06	brief	Open brief aan de ondernemingsraad van het CBR
29-nov-06	bericht	OR-bericht 8
29-nov-06	brief	Brief Van Walree aan DNB van 29 november 2006
4-dec-06	brief	Brief Prins ING-bank aan OR-voorzitter en Meijer van 4 december 2006
5-dec-06	brief	Brief AKD aan RvT-lid Prins ING-bank van 5 december 2006
5-dec-06	brief	Brief RvT aan OR en bonden van 5 december 2006 betreffende relatie directie, OR en bonden
6-dec-06	bericht	OR-bericht 9
11-dec-06	brief	Brief Teerink, bestuurder De Unie aan Van Amerongen RvT van 11 december 2006 betreffende relatie directie, OR en vakbonden
12-dec-06	brief	Brief aan de heer E.A. van Amerongen
12-dec-06	brief	Brief OR aan Van Amerongen RvT van 12 december 2006 betreffende "onderzoek Van Gijzel" met o.a. gebouwenbeleid, CAO, onrust reorganisatie, integriteitsbeleid, ICT, pensioenen, DNB, ontvlechting
13-dec-06	brief	Medewerkersbrieven aan de OR
13-dec-06	brief	Steunbetuiging aan het door de OR gevoerde beleid
15-dec-06	bericht	Persbericht: raad van toezicht achter directie
15-dec-06	bericht	Persbericht: raad van toezicht achter CBR-directie; ondernemingsraad treedt af
15-dec-06	bericht	Persbericht CBR van 15 december 2006 betreffende o.a. OR, pensioenen, beleid,
15-dec-06	artikel	De Telegraaf-artikel van 15 december 2006: "Chaos bij CBR na vertrouwensbreuk",
16-dec-06	artikel	De Telegraaf-artikel van 16 december 2006: "Bonden naar rechter om chaos bij CBR"
19-dec-06	document	In Kort Geding gedagvaard door CBR Meijer/Kennedy v.d. Laan van 19 december 2006: Uitgeversmaatschappij De Telegraaf BV
19-dec-06	document	Verklaring vakbondsbestuurder Abvakabo van 19 december 2006 t.b.v. Kort Geding CBR - De Telegraaf; tevens als productie bij OK-zaak 12 juli 2007
21-dec-06	bericht	OR-bericht 10
21-dec-06	document	OR-bericht 10, van 21 december 2006, inclusief brief van Van Gijzel van 17 december 2006 betreffende het besluit om de minister te verzoeken hem te laten ontlasten van zijn toezichhoudende taak bij het CBR
28-dec-06	bericht	Op weg naar morgen, Advies voor een strategische koers voor het CBR
2-jan-07	bericht	Advies strategiecommissie gereed

22-jan-07	verslag	Verslag overleg DGP met OR-delegatie van 22 januari 2007 betreffende o.a. historie CBR 2004 - 2007, vertrouwensbreuk, pensioenen, ICT, integriteitsbeleid, casus Van Gijzel, AEF-onderzoek
24-jan-07	bericht	OR-bericht 1
7-feb-07	bericht	OR-bericht 2
7-feb-07	document	OR-bericht nr. 2 van 7 februari 2007, inclusief bericht aan DGP V&W
15-feb-07	bericht	OR-bericht 3
19-feb-07	brief	Brief betreft Ontstane Situatie bij CBR aan de heer C. Lange
19-feb-07	brief	Brief DGP aan OR van 19 februari 2007 betreffende reactie op bericht van 7 februari 2007
8-mrt-07	bericht	OR-bericht 5
22-mrt-07	bericht	Bericht van de raad van toezicht en de directie
22-mrt-07	brief	Brief betreft indexatie pensioen aan alle CBR-medewerkers en (pre)pensioenuitkeringsgerechtigden
26-mrt-07	bericht	OR-bericht 6
30-mrt-07	brief	Brief aan alle CBR-medewerkers
12-apr-07	brief	Brief aan de voorzitter van de Ondernemingsraad CBR de heer C.M. de Lange
16-apr-07	bericht	OR-bericht 7
16-apr-07	brief	Brief van de OR aan de heer F.C.A. Meijer
25-apr-07	document	WOB-dossiers van V&W aan OR CBR van 25 april 2007 en 12 juni 2007,
2-mei-07	brief	Brief advocaat Bosch van de bonden aan Meijer en RvT CBR van 2 mei 2007 betreffende: "bezwaar tegen het beleid en gang van zaken bij CBR"
4-mei-07	bericht	OR-bericht 8
7-mei-07	bericht	OR-bericht 9
11-mei-07	rapport	E&Y Onderzoek proces Reserveren Theorie-examens
16-mei-07	document	Verzoekschrift advocaat Bosch (Bosch & Ruijter advocaten) van de bonden aan OK Gerechtshof Amsterdam van 16 mei 2007 betreffende enquêteverzoek en een verzoek tot het treffen van een onmiddellijke voorziening
23-mei-07	bericht	Ondernemingsraad Extra bericht nr. 10
29-mei-07	brief	Brief advocaat Krijgsman/CBR (De Brauw & Blackstone) van 29 mei 2007 aan C.M. Lange betreffende het in strijd handelen met de opgelegde geheimhoudingsplicht richting vakorganisaties
30-mei-07	document	Bestuursnotulen Toeslagfonds van 30 mei 2007
31-mei-07	brief	Brief advocaat Bosch van de bonden aan advocaat Krijgsman/CBR van 31 mei 2007 met referte aan voornoemde brief van 29 mei 2007 aan de voorzitter OR inzake geheimhoudingsplicht van art. 20 WOR
1-jun-07	brief	Brief OR-advocaat Van Mierlo (AKD) aan advocaat Krijgsman (CBR) van 1 juni 2007 met referte aan de brief van Krijgsman van 29 mei 2007 aan voorzitter OR CBR
3-jun-07	brief	Brief leden pensioenbestuur, inclusief dossier, aan voorzitter OR van 3 juni 2007,
6-jun-07	bericht	OR-bericht 11
25-jun-07	document	Analyse m.b.t. benoeming Meijer bij CBR door Pont (oud lid RvT) van 25 juni 2007 ter ondersteuning van voornoemde verklaring vakbondsbestuurder Abvakabo van 19 december 2006; is tevens productie bij OK-zaak 12 juli 2007

25-jun-07	document	Concept gezamenlijke verklaring van 25 juni 2007 opgesteld door De Brauw & Blackstone Westbroek betreffende deal RvT/bonden, inclusief het intrekken van de OK-procedure
29-jun-07	document	Verweerschrift van de OR CBR/advocaat Van Mierlo (AKD) aan de OK Gerechtshof Amsterdam van 29 juni 2007
12-jul-07	bericht	OR-bericht 12
10-aug-07	brief	Brief Min. Van Justitie/JJI Hartelborgt aan OR-advocaat Van Mierlo/AKD van 10 juli 2007 betreffende opzeggen vertrouwen in Meijer door OR-JJI Hartelborgt
13-aug-07	artikel	De Telegraaf-artikel van 13 juli 2007: "wachtijd bij CBR loopt op tot halfjaar; Datum afrijden te koop",
13-aug-07	document	OR-bericht nr. 13 van 23 augustus 2007 betreffende een kort overzicht van de gebeurtenissen en de dilemma's voor de OR
22-aug-07	artikel	AD-artikel van 22 augustus 2007: "CBR schuldig aan chaos met examens; CBR verdwenen pensioenmiljoenen houden rijexameninstituut in hun greep; er is onduidelijk wie er is vernacheld"
23-aug-07	bericht	OR-bericht 13
4-sep-07	verslag	Minister met RvT CBR en directie CBR
11-sep-07	communiqué	Communiqué 1 n.a.v. overlegvergadering 11 september 2007
24-sep-07	brief	Brief OR aan Anker van 24 september 2007 betreffende verkennend onderzoek door econoom SBI inzake Fin. Verantwoording CBR op het gebied van pensioenopbouw 2003 - 2006
3-okt-07	e-mail	Email OR aan Anker, Puur advocaten en AKD van 3 oktober 2007 betreffende o.a. pensioenen, Toeslagfonds, RvT, KPMG
9-okt-07	communiqué	Communiqué 2 n.a.v. overlegvergadering 9 oktober 2007
20-nov-07	communiqué	Communiqué 3 n.a.v. overlegvergadering 20 november 2007
1-dec-07	document	Conclusies en aanbevelingen WW
3-dec-07	bericht	Bericht van de directie
6-dec-07	document	Communiceren met externe media
10-dec-07	brief	Brief Watson Wyatt (WW) aan OR CBR van 10 december 2007
17-dec-07	document	OR-bericht van 21 december 2006, inclusief de brief van de heer Van Gijzel (voormalig lid RvT CBR) van 17 december 2007
18-dec-07	communiqué	Communiqué 4 n.a.v. overlegvergadering 18 december 2007
5-feb-08	communiqué	Communiqué 1 n.a.v. overlegvergadering 5 februari 2008
5-feb-08	presentatie	Update OR Strategie in Uitvoering
6-feb-08	bericht	OR-bericht 1
12-feb-08	bericht	Vorbereiding toekomstvisie begonnen
6-mrt-08	minuut	Extern onderzoek situatie CBR
11-mrt-08	communiqué	Communiqué 2 n.a.v. overlegvergadering 11 maart 2008
11-mrt-08	presentatie	Presentatie aan OR - Strategie in Uitvoering
1-apr-08	brief	Wachttijden CBR
1-apr-08	document	Strategie in uitvoering, Resultaten fase 2
1-apr-08	document	Resultaten fase 2 Strategie in Uitvoering
3-apr-08	presentatie	Presentatie aan OR - Strategie in Uitvoering
3-apr-08	presentatie	Workshop aan OR - Strategie in Uitvoering
4-apr-08	verslag	Routine overleg CBR/DGP

17-apr-08	brief	Brief aan OR van directie CBR betreffende Adviesaanvraag op hoofdlijnen strategie in uitvoering aan OR
22-mei-08	bericht	Directiebericht
23-mei-08	rapport	E&Y Follow-up Attack & Penetration Test
29-mei-08	presentatie	Presentatie aan OR en OC's - Strategie in Uitvoering
30-mei-08	bericht	Directiebericht
10-jun-08	brief	OR niet akkoord met jaarverslag van CBR 2007
10-jun-08	brief	Brief betreft adviesaanvraag op hoofdlijnen "Strategie in uitvoering"
12-jun-08	verslag	Routine overleg CBR/DGP
12-jun-08	bericht	OR-bericht 2
16-jun-08	brief	Brief Anker aan Verwiel (Puur advocaten)/C.M. Lange/voorzitter OR betreffende verzoek gesprek met RvT inzake nader onderzoek
23-jun-08	bericht	Directiebericht
24-jun-08	communiqué	Communiqué 3 n.a.v. overlegvergadering 6 mei en 24 juni 2008
24-jun-08	brief	Adviesaanvraag OR
30-jun-08	rapport	E&Y Review Dyktion
3-jul-08	brief	Brief Verwiel/ C.M. Lange/voorzitter OR (Puur advocaten) aan Van Amerongen RvT van 3 juli 2008 betreffende verzoek tot een gesprek met de RvT en aanvullend onderzoek
8-jul-08	verslag	Routine minister - raad van toezicht CBR
7-aug-08	presentatie	Presentatie aan OR - Strategie in Uitvoering
11-aug-08	minuut	Reactie op jaarstukken CBR 2007
12-aug-08	bericht	Directiebericht
15-aug-08	bericht	Directiebericht
27-aug-08	presentatie	Presentatie Afvaardiging OR
2-sep-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
8-sep-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
9-sep-08	presentatie	Presentatie Afvaardiging OR
15-sep-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
17-sep-08	bericht	Gezamenlijk bericht directie-ondernemingsraad
19-sep-08	bericht	Videoboodschap Cees Anker
22-sep-08	presentatie	Presentatie Afvaardiging OR
23-sep-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
29-sep-08	verslag	Routine overleg CBR/DGP
30-sep-08	presentatie	Presentatie aan OR - Strategie in Uitvoering
7-okt-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
7-okt-08	presentatie	Presentatie Afvaardiging OR
20-okt-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
24-okt-08	minuut	Wob-verzoek
28-okt-08	presentatie	Presentatie aan OR - Strategie in Uitvoering
3-nov-08	brief	Brief directie CBR adviesaanvraag Strategie in Uitvoering
5-nov-08	communiqué	Communiqué Directie, OR, vakbonden betreffende pensioenen
6-nov-08	notitie	Notitie van OR aan collega's CBR
6-nov-08	presentatie	Presentatie Strategie in Uitvoering voor CBR-personeel
7-nov-08	bericht	Presentatie Bunnik online

13-nov-08	bericht	Directiebericht Strategie in uitvoering
18-nov-08	document	Statusrapportage PIT vorderingen
18-nov-08	brief	Brief OR - Vragen en verzoeken voordat adviesaanvraag ingevuld kan worden door OR
19-nov-08	rapport	E&Y Conversie beoordeling Kordaat (conversie Rekening Courant Systeem)
20-nov-08	brief	Examentraject faalangstige kandidaten
20-nov-08	brief	Afschrift brief met aanbevelingen ter verbetering van CBR aan minister van Verkeer en Waterstaat
25-nov-08	presentatie	Presentatie toelichting Adviesaanvraag - Reactie op vragen en verzoeken OR
1-dec-08	rapport	Management rapportage Proces
1-dec-08	rapport	Proces ontwikkelen theorie-examenopgaven
8-dec-08	brief	Stand van zaken toezeggingen Tweede Kamer, motie De Krom, transparantie vorderingsprocedure
10-dec-08	minuut	Toezeggingen en moties aangaande het CBR
15-dec-08	verslag	Routine overleg CBR/DGMO
15-dec-08	brief	Brief betreft adviesaanvraag "Strategie in uitvoering"
15-dec-08	brief	Brief OR - Advies OR betreffende Strategie in Uitvoering
17-dec-08	bericht	OR-bericht 4
18-dec-08	brief	Toezeggingen en moties aangaande het CBR
19-jan-09	bericht	Versterking van 'PIT Medisch' om achterstanden weg te werken
4-feb-09	bericht	Directie legt aangepast voorgenomen besluit voor aan Ondernemingsraad
5-feb-09	minuut	Verzoek toezending in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur
10-feb-09	document	Statusrapportage PIT vorderingen
12-feb-09	bericht	OR-bericht 1
12-feb-09	bericht	Reactie OR op aangepast voorgenomen besluit volgt op 23 februari
20-feb-09	brief	Brief betreft nader voorgenomen besluit "Strategie in uitvoering"
20-feb-09	bericht	OR-bericht 2
20-feb-09	bericht	Persbericht: Geen administratieve chaos bij CBR
20-feb-09	bericht	Persbericht Geen administratieve chaos bij CBR
20-feb-09	brief	Brief OR - 'Brandbrief OR'
5-mrt-09	brief	Verzoek toezending in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur
5-mrt-09	bericht	Directiebericht: Resultaat onderzoek Ernst & Young in april verwacht
6-mrt-09	minuut	CBR
10-mrt-09	minuut	Verzoek toezending in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur
16-mrt-09	bericht	Directiebericht: Sociaal Plan beschikbaar
18-mrt-09	minuut	Uw brief van 7 januari 2009
23-mrt-09	minuut	Verzoek toezending in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur
23-mrt-09	minuut	Kamerverzoek reactie op diverse brieven van derden inzake het CBR
26-mrt-09	minuut	Wob-verzoek van de OR-CBR
14-apr-09	minuut	WOB verzoek 24 maart 2009
16-apr-09	minuut	Kamervragen Roemer
23-apr-09	brief	Maatregelen verkeersveiligheid
6-mei-09	minuut	Extern onderzoek CBR
6-mei-09	minuut	Extern onderzoek CBR
7-mei-09	brief	WRB als volwaardig gesprekspartner voor CBR

13-mei-09	minuut	Kamervragen
13-mei-09	minuut	Kamervragen Roemer d.d. 8 mei 2009
18-mei-09	rapport	E&Y Assurance rapport inzake beweringen OR
20-mei-09	minuut	Aanwijzing n.a.v. uitkomsten extern onderzoek Ernst & Young
20-mei-09	brief	Brief RvT betreffende Assurance - rapport E&Y
25-mei-09	minuut	Extern onderzoek Ernst & Young naar aanleiding beweringen OR
28-mei-09	nota	Extern onderzoek functioneren CBR en voorbereiding AO CBR d.d. 3 juni 2009
29-mei-09	persbericht	Persbericht OR CBR
29-mei-09	bericht	R.A. van Walree treedt terug uit directie van CBR
29-mei-09	bericht	Mededeling Directie CBR aan personeel betreffende Assurance-rapport E&Y
2-jun-09	brief	Aanwijzing n.a.v. uitkomsten extern onderzoek Ernst & Young
4-jun-09	minuut	Toezegging aangaande het reserveringssysteem van het CBR
4-jun-09	bericht	OR-bericht 3
8-jun-09	brief	Aanpak reserveringstermijnen - fasering en evaluaties
9-jun-09	brief	Toezegging aangaande het reserveringssysteem van het CBR
11-jun-09	rapport	E&Y Uitkomsten controle jaarrekening 2008 en overige informatie
12-jun-09	document	Statusrapportage PIT vorderingen
16-jun-09	minuut	Wob-verzoeken OR-CBR
19-jun-09	bericht	Directie neemt definitief besluit over reorganisatie CBR
22-jun-09	minuut	Evaluatie fase 1 reserveringssysteem CBR
23-jun-09	brief	Evaluatie fase 1 Aanpak reserveringstermijnen
23-jun-09	brief	Brief OR - Vragen naar aanleiding definitief besluit reorganisatie, d.d. 19 juni 2009
26-jun-09	brief	Evaluatie fase 1 va het nieuwe reserveringssysteem CBR
29-jun-09	brief	Invoering van het reserveringssysteem van het CBR
1-jul-09	verslag	Verslag brainstorm potentiële risico's CBR
6-jul-09	e-mail	Routine met CBR op 21 augustus
9-jul-09	minuut	Toezeggingen AO CBR d.d. 3 juni 2009
14-jul-09	bericht	OR-bericht 4
14-jul-09	bericht	OR-bericht 5
14-jul-09	bericht	Directiebericht
22-jul-09	bericht	OR-bericht 6
23-jul-09	document	Statusrapportage PIT Rijgeschiktheid
1-aug-09	rapport	Proces invullen, verwerken, controleren maandstaten examinatoren, examenmanagers en theorie-medewerkers
19-aug-09	procedure	Bijlage 1: Beoordeling van "mededelingen"
26-aug-09	brief	Toezeggingen AO CBR d.d. 3 juni 2009
28-aug-09	brief	Evaluatie fase 2 Aanpak reserveringstermijnen
31-aug-09	bericht	Vakbonden akkoord met sociaal plan
1-sep-09	rapport	Vorderingenproces
3-sep-09	bericht	Nieuwsbrief 4 - Sociaal plan ondertekend, extra afspraken over het medisch proces
7-sep-09	minuut	Evaluatie fase 2 reserveringssysteem CBR
15-sep-09	minuut	Tegenvaller in de lopende begroting van het CBR
15-sep-09	nota	Tegenvaller in de lopende begroting van het CBR
16-sep-09	verslag	Routine overleg CBR/DGMO
17-sep-09	brief	Kwartaalrapportage vorderingenprocedure

17-sep-09	minuut	Toezeggingen aangaande het CBR
17-sep-09	minuut	Algemeen Overleg CBR d.d. 24 september 2009
17-sep-09	bericht	Vandaag zitting Ondernemingskamer over reorganisatie
17-sep-09	bericht	Vandaag zitting Ondernemingskamer over reorganisatie
18-sep-09	rapport	KPMG Assurance rapport inzake juistheid en volledigheid voortijdig afgesloten dossiers over het tweede kwartaal 2009
23-sep-09	brief	2e evaluatie reserveringssysteem CBR
24-sep-09	brief	Overleg CBR-VRB
24-sep-09	brief	Overleg CBR-VRB
28-sep-09	brief	Uw kenmerk: CDS2009043 en 90431/VKO/IFE Onderwerp: Overleg VRB DERIJ-SCHOOLBRANCHE.NL/CBR
29-sep-09	minuut	Reactie op jaarstukken CBR 2008
30-sep-09	brief	Klokkenluideregeling
30-sep-09	brief	Brief bestuursleden Toeslagfonds (TF) aan voorzitter TF van 30 september 2009 betreffende vragen voor accountants Deloitte
7-okt-09	verslag	Routine Minister - RvT CBR
20-okt-09	bericht	Nieuwsbrief 5 - Nog geen uitspraak Ondernemingskamer
26-okt-09	minuut	CBR tarieven 2010
29-okt-09	rapport	E&Y Follow-up onderzoek informatiebeveiliging
9-nov-09	bericht	Geen groen licht voor reorganisatie bij CBR
9-nov-09	bericht	Brief betreft OR/Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
9-nov-09	bericht	Geen groen licht voor reorganisatie bij CBR
9-nov-09	bericht	Het verloop van het geding
10-nov-09	bericht	OR-bericht 7
10-nov-09	bericht	Reactie Directie CBR op uitspraak Ondernemingskamer
10-nov-09	bericht	Reactie Directie CBR op uitspraak Ondernemingskamer
11-nov-09	bericht	OR-bericht 8
20-nov-09	bericht	Directiebericht Reorganisatie
20-nov-09	bericht	Brief betreft vervolg uitspraak Ondernemingskamer
20-nov-09	bericht	Directiebericht reorganisatie
25-nov-09	bericht	OR-bericht 9
2-dec-09	minuut	Reorganisatie CBR
2-dec-09	minuut	Reorganisatie CBR
2-dec-09	minuut	Reorganisatie CBR
9-dec-09	bericht	OR-bericht 10
14-dec-09	bericht	Mededeling directie naar aanleiding van uitzending NOS-journaal
16-dec-09	bericht	OR-bericht 11
16-dec-09	document	Statusrapportage PIT vorderingen
17-dec-09	brief	Situatie bij het CBR
17-dec-09	brief	Situatie bij het CBR
22-dec-09	document	Statusrapportage PIT vorderingen
24-dec-09	bericht	OR-bericht 12
1-jan-10	presentatie	Directierondgang
7-jan-10	minuut	Kamervragen i.z. CBR
8-jan-10	e-mail	CBR-stand van zaken voorgenomen reorganisatie

15-jan-10	brief	Effect reorganisatiebesluit op taakstelling
18-jan-10	brief	Verklaring Bonden en Directie over status Sociaal Plan
18-jan-10	bericht	Definitief besluit reorganisatie
18-jan-10	bericht	Directiebericht: directierondgang regio's, divisies en stafafdelingen
18-jan-10	bericht	Definitief besluit reorganisatie
19-jan-10	brief	Kwartaalrapportage vorderingenprocedure derde kwartaal 2009
19-jan-10	minuut	Strategiediscussie CBR
20-jan-10	minuut	Kwartaalrapportage vorderingenprocedure derde kwartaal 2009
21-jan-10	brief	Vorbereidingen AO CBR d.d. 2 februari 2010
21-jan-10	brief	Brief betreft reactie Ondernemingsraad op definitief besluit reorganisatie
26-jan-10	brief	Reorganisatie CBR
26-jan-10	bericht	OR-bericht 1
27-jan-10	bericht	Nieuwsbrief 6 - Controle huidige functiebeschrijvingen
28-jan-10	minuut	Brief aan Tweede Kamer over financiële situatie CBR
28-jan-10	minuut	Verdere verbetering taakuitvoering CBR
28-jan-10	minuut	Vorbereiding AO 2 februari 2010 en verdere verbetering taakuitvoering CBR
1-feb-10	brief	Uw brief "Vorbereiding AO 2 februari 2010 en verdere verbetering taakuitvoering CBR"
1-feb-10	rapport	Evaluatie Medisch Proces 2009-februari 2010
2-feb-10	e-mail	KPMG rapport over pensioenen
3-feb-10	bericht	Nieuw onderzoek bij CBR
15-feb-10	brief	Verdere verbetering taakuitvoering CBR
17-feb-10	brief	Reactie op e-mail voorzitter Ondernemingsraad CBR
17-feb-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
18-feb-10	minuut	Briefwisseling CBR
23-feb-10	minuut	Onafhankelijk onderzoek CBR
23-feb-10	bericht	Nieuwsbrief 7 - Benoeming sleutelfuncties
24-feb-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
2-mrt-10	verslag	Overlegvergadering Directie, OR en RvT
2-mrt-10	verslag	Overlegvergadering Directie, OR en RvT
4-mrt-10	bericht	Nieuwsbrief 8 - Versturen matchingsbrieven
5-mrt-10	bericht	Niet thuis in de week van 11 maart (de matchings- en bezwaarperiode)?
10-mrt-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
11-mrt-10	bericht	Nieuwsbrief 9 - Vandaag: versturen matchingsbrieven
15-mrt-10	bericht	Nieuwsbrief 10 - Matchingsbrieven zijn verstuurd
16-mrt-10	verslag	Overlegvergadering Directie, OR en RvT
16-mrt-10	verslag	Overlegvergadering Directie, OR en RvT
17-mrt-10	brief	Kwartaalrapportage vorderingenprocedure vierde kwartaal 2009
22-mrt-10	minuut	VAO CBR
23-mrt-10	brief	Toezeggingen aangaande het CBR
23-mrt-10	bericht	Reactie Directie CBR op uitzending RTL Nieuws
23-mrt-10	bericht	Nieuwsbrief 11 - Deadline weigeringen en bezwaren verstreken
24-mrt-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
26-mrt-10	bericht	OR-bericht 2
30-mrt-10	verslag	Routine overleg CBR/DGMO

30-mrt-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
30-mrt-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
1-apr-10	document	Corporate communicatie CBR
1-apr-10	rapport	Follow-up rapportage: Status Auditmaatregelen
6-apr-10	bericht	Nieuwsbrief 12 - Opdracht bezwarencommissie beëindigd
7-apr-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
8-apr-10	bericht	Nieuwsbrief 13 - Kantelen, wat betekent dat?
13-apr-10	bericht	Nieuwsbrief 14 - Voortgang interne herplaatsing
15-apr-10	bericht	Nieuwsbrief 15 - Interne herplaatsing: start gesprekken met leidinggeevenden
16-apr-10	bericht	Brief naar externe relaties directie
19-apr-10	brief	Toezeggingen Algemeen Overleg CBR d.d. 2 februari jl.
21-apr-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
27-apr-10	bericht	Nieuwsbrief 16 - Wat gebeurt er op en na 1 mei?
28-apr-10	verslag	
28-apr-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
29-apr-10	brief	Feitenonderzoek pensioendossier CBR
29-apr-10	brief	Kwartaalrapportage vorderingenprocedure eerste kwartaal 2010
29-apr-10	minuut	Wob-verzoek intake CBR
29-apr-10	rapport	Onderzoeksrapport Health Point
1-mei-10	rapport	Project NPS: ontwikkelen nieuw planningsmodule Resource Planning Systeem
3-mei-10	bericht	Spirit update 2
4-mei-10	bericht	Nieuwsbrief 17 - Voortgang interne herplaatsing
12-mei-10	bericht	Nieuwsbrief 18 - ICT Servicedesk
19-mei-10	bericht	Bericht van de raad van toezicht
19-mei-10	bericht	Directiebericht
21-mei-10	verslag	Routine overleg DGMo-CBR
25-mei-10	bericht	OR-bericht 3
25-mei-10	bericht	Nieuwe directie CBR
26-mei-10	bericht	Nieuwsbrief 19 - Centrale planning Rijvaardigheid
8-jun-10	brief	Brief OR aan C. Anker van 8 juni 2010 (kenmerk 13/12.14/10) betreffende feitenonderzoek KPMG inzake pensioendossier; met de directie is afgesproken dat zij de diverse KPMG-onderzoeksrapportages aanleveren aan Twijnstra Gudde/APS,
11-jun-10	bericht	Nieuwsbrief 20 - Klantenservice: de klant centraal
16-jun-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
17-jun-10	brief	Brief RB aan TG betreffende onderzoek aanvullende maatregelen op reorganisatie CBR
13-jul-10	brief	Brief OR aan R.A.L. Verstraeten van 13 juli 2010 (kenmerk 14a/12.14/10) betreffende nadere reactie OR n.a.v. rapport feitenonderzoek pensioendossier, door KPMG
13-jul-10	brief	Brief OR aan R.A.L. Verstraeten van 13 juli 2010 (kenmerk 15/12.14/10) betreffende reactie OR n.a.v. de nota CBR pensioenbenchmark met ABP, door KPMG
11-aug-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
23-okt-10	document	Statusrapportage PIT vorderingen
1e kwartaal 2007	document	KPMG verklaring van 1 ^e kwartaal 2007 in opdracht van RvT betreffende het in control zijn van de processen bij het CBR

	document	Overleggen met Tweede Kamer over het CBR
	document	Overzicht van maatregelen in het kader van het verscherpt toezicht
	brief	Onderwerp Kamervragen
		OR-verkiezingsbericht, datum verkiezingen bekend: 23 mei 2007
	bericht	OR-bericht 4
	bericht	OR-bericht 5
	document	Uitwerking vragen uit directierondgangen
	brief	Brief aan alle medewerkers van het CBR
	bericht	1. Tijdelijke verhoging overwerktoeslag
		Protocol communiceren met externe media
	brief	Afscheidsbrief Algemeen Directeur CBR F. Meijer
	document	Interview C. Anker
	document	Toelichting op bezetting en doelformatie voor en na reorganisatie
	bericht	Toelichting op bezetting en doelformatie voor en na reorganisatie
	document	Agenda OK Gerechtshof Amsterdam, met zaak op 12 juli inzake verzoek van FNV, De Unie en Het Gilde (advocaat Bosch van Bosch & Ruijter) tot het instellen van een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken van CBR (advocaten Knijff en Krijgsman van de Brauw & Blackstone)
	document	Verweerschrift CBR/advocaten Knijff en Krijgsman (De Brauw & Blackstone Westbroek) aan de OK Gerechtshof Amsterdam
	document	Verweerschrift Meijer/advocaten Rutgers en Kuijken (Kennedy v.d. Laan) aan de OK Gerechtshof Amsterdam.

Woordenschat CBR

Ten behoeve van het cultuuronderzoek hebben we de beschikking gekregen over vele en diverse documenten die binnen het CBR worden opgesteld en gehanteerd. Het gaat om interne bedrijfscommunicatie, verslagen van gesprekken tussen de OR en de directie, strategiedocumenten en nog veel meer. Op basis van deze documenten is het mogelijk om een analyse van het woordgebruik te doen. De gebruikte woorden zeggen veel over de cultuur van een organisatie. Gezien de onderzoeksscope hebben wij een zeer beperkte verzameling van veel gebruikte woorden gemaakt. In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van gebruikte woorden in willekeurige samenhang en in willekeurige ordening op basis van gewicht. De woorden geven uitdrukking aan de dominante gesprekken binnen het CBR.

Tabel 4. Veel voorkomende woorden in CBR-documentatie

Juistheid van informatie	Transparantie	Ivoren toren
Doordrukken	Klokkenluidersregeling	Monopolist
Adviezen naast zich neer leggen	Druk	Moet veranderen
Vertrouwen/vertrouwelijk	Primaire processen	Onafhankelijk
Pensioendossier	Waterhoofd	Klachtenafhandeling
Kwaliteitsverbetering	Centraal/decentraal	Nevenactiviteiten
Efficiency	CCV hoort bij het CBR	Positie ter discussie
Effectiviteit	Centrale aansturing	Capaciteitstekort
Prestatieverbetering	Adviseurs en juristen	Vergrijzing personeel
Procesgerichte sturing	Interim	Binnen en buitendienst
Eigen rol en verantwoordelijkheid	Achterstanden	Indicatoren/graadmeters
Feiten	Goudomrand	Laat/onvolledig informeren
In control	Deskundigheid	Recherche/onderzoek
Normaliseren	Betrouwbaar en objectief	Nog nooit meegemaakt
Eerlijkheid	Klantvriendelijkheid	Herstel van vertrouwen
Zwarte pieten	Equity of arms	Onderbouwing
Twijfels	Bestaansrecht	Samenwerking
Elkaar aanspreken	Integriteit	Gilde
Verlies van autonomie	Eilanden	Angst, bedreiging, intimidatie
Waarheid	Tweede Kamer	

Uitwerking enkele issues

Klokkenluidersregeling en integriteitsbeleid

Kern van het issue:

- Integriteitsbeleid: Bij het aantreden van de nieuwe directeur in 2004 werd integriteitsbeleid een speerpunt voor de directie. Uiteindelijk duurt het jaren voordat er een integriteitscode komt. Het uitblijven van concrete resultaten schaadt volgens de OR het imago van het CBR.
- Klokkenluidersregeling: In het kader van de 'Commissie van Drie' en het onderzoek naar het dossier van de OR uit 2006 kwamen CBR-directie, bonden en OR op 18 augustus 2006 met het voornemen een klokkenluidersregeling op te zetten. Tot op de dag van vandaag is deze er niet gekomen.

Beschrijving issue

Met het aantreden van een nieuwe directeur in 2004 werd integriteitsbeleid een speerpunt voor het beleid van de CBR-directie. Na een traject van meer dan een jaar komt een speciale werkgroep met een integriteitscode. Daarna had ook een gedragscode moeten komen. Uiteindelijk is men er onder het bewind van de directeur niet in geslaagd om het integriteitsbeleid volledig op te zetten. Wel zijn de zogenaamde IRIS-principes ontwikkeld die centraal moesten komen te staan binnen het CBR (integriteit, respect, innovatie en samenwerking). Verschillende artikelen over IRIS zijn daarna verschenen in het personeelsblad van het CBR waarin de directeur de principes toelicht.

Toen het onderzoek naar de aantijgingen van OR en vakbonden in zomer 2006 door RvT van start ging waren alle partijen eensgezind in het verlangen een klokkenluidersregeling te maken. Tijdens overlegvergadering van 22 augustus 2006 spreekt de directeur commitment uit om een klokkenluidersregeling in te voeren. Op het moment van schrijven is deze regeling er nog steeds niet gekomen, ondanks herhaalde pogingen van directie en OR om tot overeenstemming te komen.

Een ander aspect dat te maken heeft met vraagstukken omtrent integriteit is het veelvuldige gebruik van geheimhoudingsverklaringen, mede door het aanhoudende gebrekkige vertrouwen tussen OR en directie.

Het uitblijven van de klokkenluidersregeling heeft ertoe geleid dat de OR zich genoodzaakt bleef voelen om zelf naar buiten te treden met 'vuile was'. Als er geen goede methode is om punten van kritiek onder de aandacht te brengen, zal de OR deze taak op zich moeten nemen.

Tegelijkertijd kan het uitblijven van een klokkenluidersregeling een en effectief integriteitsbeleid volgens ons geïnterpreteerd worden als een uiting van het onvermogen van het CBR om een interne, evenwichtige discussie over de kwaliteit van de dienstverlening te voeren.

Standpunten van verschillende betrokkenen

Ondernemingsraad

Het OR-dossier uit 2006 en de verweerschriften van de OR voor de OK-procedure uit 2007 geven een goed overzicht van hun opvattingen over het integriteitsbeleid. In de periode 2004 – 2007 was het integriteitsbeleid een speerpunt voor de directie. Toen de OR het vertrouwen in de directie opzegde verwezen ze dan ook onder meer naar het integriteitsbeleid. Het traject om te komen tot een integriteitscode duurde veel te lang. Het uiteindelijk uitblijven van een gedragscode, ondanks incidenten binnen het CBR die de noodzaak ervan illustreerde, heeft het imago van het CBR geschaad.

De klokkenluidersregeling moet er nu snel komen. De directie heeft verschillende voorstellen gedaan, maar de OR vond de voorstellen ontoereikend. Het centrale twistpunt bleek het extern meldpunt voor klokkenluiders. Volgens de OR heeft het verleden uitgewezen dat de RvT niet onafhankelijk genoeg is, en daarom kan deze ook niet functioneren als extern meldpunt. Het belang van een klokkenluidersregeling voor de OR blijkt ook uit een verslag van een training van de OR en de OC's van het CBR d.d. 18 en 19 juni. Een klokkenluidersregeling is essentieel om transparantie 'dwars door de organisatie heen en van boven naar beneden' te verzekeren. Ook uit interviews met de OR wordt het belang van een klokkenluidersregeling benadrukt: 'Er zijn de afgelopen jaren mensen geïntimideerd, er is veel van tafel verdwenen terwijl wij steeds nieuwe zaken in handen krijgen. Maar er is geen klokkenluidersregeling'.

Directie

Het integriteitsbeleid was een speerpunt voor de directie in de periode 2004 - 2007. Uiteindelijk heeft het traject inderdaad te lang gesleept. Dit kwam mede door het vertrek van HR-directeur die het traject moest trekken. In september 2004 is de werkgroep aan de slag gegaan, en op 12 december 2005 is de integriteitscode naar de OR gestuurd. In 2007 zou dan de vaststelling van een gedragscode hebben moeten plaatsvinden. Het feitelijke relaas over het integriteitsbeleid in de periode 2004-2007 hebben we afgeleid uit de verweerschriften van de toenmalige directie voor de OK-procedure uit 2007.

Onder de leiding van de directeur heeft de vorige directie verscheidene voorstellen gedaan om met de OR tot overeenstemming te komen over een klokkenluidersregeling. De directie heeft daarin rekening gehouden met de wens van de OR om rekening te houden met de adviezen op dit gebied van de Stichting van de Arbeid (STAR). Zo stelden zij een extern meldpunt voor gefaciliteerd door de organisatie People Intouch.

Hiermee zou een CBR-medewerker anoniem meldingen kunnen doen, maar wel in staat worden gesteld informatie uit te wisselen met de directie. Het feitelijke relaas van de directie is goed te overzien in een brief aan de minister d.d. 2 februari 2010 ter voorbereiding van een algemeen overleg in de Tweede Kamer. De directie schrijft in de brief over 'een weinig coöperatieve opstelling' van de OR, die verder 'de inhoudelijke discussie uit de weg is gegaan'.

Ministerie

Uit de verslagen van overleggen tussen ministerie en CBR, en uit toezeggingen van de minister op vragen uit de Tweede Kamer, blijkt dat het ministerie de totstandkoming van een klokkenluiderregeling aanmoedigt.

Samenvatting:

De kern van het geschil tussen OR en directie over het integriteitsbeleid en de klokkenluiderregeling draait om de volgende punten:

- het uitblijven van een volwaardig integriteitsbeleid heeft volgens de OR het imago van het CBR geschaad. Volgens de directie in de periode 2004 - 2007 zijn er wel degelijk resultaten geboekt maar heeft het vertrek van sleutelpersonen en de moeizame relatie met de OR verdere stappen toen onhaalbaar gemaakt
- de klokkenluidersregeling is een toezegging van de directie uit 2006. Tot op heden is het grote struikelpunt het externe meldpunt dat onderdeel uitmaakt van een klokkenluidersregeling. Volgens de directie kan de RvT deze taak op zich nemen. Voor de OR was dit niet aanvaardbaar. Een andere mogelijkheid (via de organisatie People Intouch) werd ook afgewezen
- het issue raakt andere elementen zoals het uitblijven van een constructieve relatie tussen OR en directie en het lang aanslepen van bepaalde beleidsinitiatieven (klokkenluidersregeling staat al 4 jaar op de agenda).

Bestaand onderzoek

Op het moment van schrijven hebben wij geen onderzoeken/adviezen ingezien omtrent het verder vormgeven van het integriteitsbeleid of een klokkenluiderregeling bij het CBR.

Toekomstwaarde en oplossingen

Het lang aanslepen van een integriteitsbeleid en klokkenluiderregeling illustreert de moeizame relatie tussen OR en directie in de afgelopen jaren. De integriteit van bestuurders, management en OR-leden wordt incidenteel door de verschillende partijen ter discussie gesteld. Het zou daarom goed zijn een breed gedragen gedragscode te ontwikkelen die het voor alle medewerkers van het CBR duidelijk maakt wat op het gebied van integriteit van hen verlangd kan worden. Verder is de klokkenluiderregeling een toezegging naar OR die er maar niet komt. De OR ziet een goede klokkenluiderregeling als een voorwaarde om meer transparantie te verwezenlijken binnen het CBR. De klokkenluiderregeling kan ook helpen om een cultuur van geheimhouding en afrekenen te doorbreken.

HRM Beleid

Kern van het issue:

HRM-beleid: de afgelopen jaren is de aandacht voor opleiding en ontwikkeling van CBR-medewerkers verslapt. De OR vraagt dringend werk te maken van een landelijk opleidingsbeleid en praktijkbegeleiding

Beschrijving issue: HRM-beleid

De taakuitvoering van CBR stelt eisen aan deskundigheid, autonomie en houding van medewerkers, vertaald naar beleid op het gebied van:

- versterking van de organisatie door werving- en selectie en ontwikkeling van medewerkers
- benoemingsprocedures
- beoordelingscyclus
- managementstijl.

Beschikbare inhoudelijke, feitelijke gegevens

- sociaal statuut en CAO, (geldend van 1 januari 2009 t/m 28 februari 2010)
- Strategie in Uitvoering (Overzicht van alle functieprofielen van de beoogde organisatie gedateerd 3 november 2008)
- handboek HR (versie van 2 mei 2006, “update in voorbereiding”).

Standpunten van verschillende betrokkenen

Ondernemingsraad

De OR heeft een duidelijk lijst van aanbevelingen ontwikkeld op het gebied van personeelsbeleid (Verslag training voor OR en OC's CBR d.d. 18 en 19 juni 2010):

Ontwikkeling medewerkers

- benut de kwaliteiten van medewerkers beter: aanwezige kennis en expertise moet je in kaart brengen
- heb aandacht voor de ontwikkelingswensen van medewerkers en voer hierop HR-beleid (dit is meer dan alleen maar ruimte geven voor vakmatige opleidingen)
- kijk naar wat mensen wel kunnen, i.p.v. wat ze niet kunnen
- ontwikkel examinatoren tot all round specialisten in sociale vaardigheden die om kunnen gaan met examenvrees, prestatieangst en rijangst
- neem voldoende adequaat personeel aan
- maak het aannamebeleid toekomstgericht en richt je op competenties die de organisatie daadwerkelijk nodig heeft.

Personeelsbeleid

- formuleer één samenhangend personeelsbeleid waarin alle aspecten van Human Resources Management zijn opgenomen
- kom tot een voor iedereen duidelijk pensioenreglement
- kom tot praktisch arbobeleid en arbeidstijdenbeleid
- kom tot een gericht ouderen- en leeftijdsgericht beleid

- voer de CAO landelijk uniform uit
- zorg voor goede ontvangst- en gespreksruimtes die bemand zijn en/of voorzien zijn van monitoren met up to date informatieverstrekking over actuele zaken bij het CBR.

De andere actoren die een rol spelen zijn *management* en *medewerkers*. Tussen deze partijen moet het gesprek tussen werkgever en werknemer vorm krijgen waar het weer gaat over verwachtingen over prestaties, functioneren, ontwikkeling en ambitie.

Management:

- in de leiderschapscultuur van CBR en het gebrek handelingskader zoals een eenduidige HRM-beleid heeft middenmanagement een afwachtende houding aangenomen en zelf weinig initiatief ontplooid
- medewerkers hebben de neiging middenmanagement te passeren en direct 'in gesprek' te gaan met de directie
- management richt zich met name op efficiency van de dienstverlening en heeft weinig oog voor werkdruk, functioneren, ontwikkelen dan wel welbevinden van medewerkers.

Medewerkers:

- medewerkers signaleren een gebrek aan duidelijkheid en eenduidigheid over (persoonlijke) ontwikkeling, interne sollicitaties en vacaturevervulling en beoordeling- en functioneringsgesprekken
- medewerkers ervaren een gebrek aan transparantie en duidelijkheid in de aansturing
- er is kritiek op de rol, stijl en kwaliteit van het management
- het management heeft een gerichtheid op efficiency met weinig oog voor welbevinden medewerkers.

Samenvatting:

Het hele personeelsbeleid van het CBR is natuurlijk een breed thema. Maar waar het hier in de kern om draait is het volgende:

- een landelijk, samenhangend personeelsbeleid staat al langer op de agenda van het CBR. Het is vaak met de mond beleden, maar nooit uitgewerkt
- het issue illustreert het fenomeen dat bepaalde beleidsinitiatieven lang op de plank kunnen blijven liggen binnen het CBR
- verder sterkt het uitblijven van een landelijk beleid het personeel in de overtuiging dat management en directie vooral zich fixeren op kwantiteit, zonder oog voor kwaliteit.

Bestaand onderzoek

Er is ons geen eerder onderzoek op dit onderdeel bekend.

Wat valt ons op?

- uitgangspunten Sociaal Statuut zijn niet uitgewerkt in beleid
- visie op, of informatie over, ontwikkeling en functioneren al dan niet uitgewerkt in loopbaanbeleid of personeelsontwikkelingsbeleid (of op welbevinden van de medewerker) ontbreekt
- aanwezig beleid richt zich voornamelijk op regels- richtlijnen en arbeidsrechtelijke zaken
- procedures rond werving en selectie, functioneringsgesprekken, beoordelingsgesprekken, (persoonlijke) ontwikkeling, feedback, handelswijze bij disfunctioneren: ontbreken of zijn incompleet
- met management worden managementcontracten gesloten met bijbehorende KPI's. In de ontvangen stukken over HRM-beleid wordt daar niet naar gerefereerd.

Toekomstwaarde en oplossingen

Het 'oplossen' van het issue is van belang voor de organisatie naar de toekomst toe. Het ontbreken van een visie op HRM vertaald naar eenduidig personeelsbeleid creëert onduidelijkheid, onveiligheid en leidt tot willekeur en conflicten.

Oplossingsrichtingen die uit de interviews/documenten naar voren komen zijn:

- ontwikkel een transparant en eenduidig personeelsbeleid
- formuleer procedures over functioneren, (interne) vacaturevervulling en (persoonlijke) ontwikkeling
- leef procedures na, ook ten tijde van grote werkdruk
- geef invulling aan ARBO-beleid, zowel als het gaat om de fysieke werkplek als kwalitatief ARBO-beleid (leiderschap, verantwoordelijkheid, aandacht voor mentale werkdruk in sommige functies).

Toekomst BNOR en CCV

Kern van het issue:

Status en toekomst CCV en BNOR: Binnen de OR worden er vraagtekens gezet bij de toekomst van CCV en BNOR als integrale onderdelen en daarmee minder zichtbare onderdelen van het CBR.

Beschrijving issue

Binnen de organisatie van het CBR kwam naar voren dat er twijfels zijn over het voortbestaan van CCV en BNOR als activiteiten van het CBR. Dit hebben we vooral kunnen afleiden aan gesprekken die we met de OR en medewerkers van het CBR gevoerd hebben.

CCV neemt examens af voor beroepschauffeurs, schippers, logistiek medewerkers, ondernemers in het transport en theorie-examens voor beroeps- en privélegers. Dit kunnen wettelijk verplichte examens zijn, als examens ontwikkeld op verzoek van sociale partners.

Mede in kader van de taakstelling die het kabinet beoogd worden er vragen gesteld bij het private karakter van de activiteiten van CCV. Ook in het kader van de Instellingswetgeving is bij sommige betrokkenen (o.a. het ministerie) de vraag gerezen of de private activiteiten van het CBR wel binnen de nieuwe wettelijke kaders passen. Verder wordt het aparte karakter van CCV (eigen huisstijl, marktgericht, nauwe samenwerking met stakeholders...) niet helemaal geaccepteerd binnen het CBR. Daarbij valt te denken aan het streven naar bijvoorbeeld 'één CBR'.

BNOR (Bureau Nader Onderzoek Rijvaardigheidsbewijzen) is verantwoordelijk voor de onderzoeken naar de rijvaardigheid van personen die binnen een tijdsbestek van vijf jaren bij het CBR of de CVV vier maal gezakt zijn voor een examen van dezelfde rijbewijscategorie. Op advies van de commissie Tóth is BNOR overgeheveld naar het CBR vanuit het Ministerie. Tot de reorganisatie bestond BNOR als zelfstandige divisie, nu gaat het onderdeel uitmaken van de divisie Rijvaardigheid. De afgelopen jaren zijn er af en toe vragen gesteld bij de levensvatbaarheid van BNOR. Het aparte karakter van het examen in vergelijking met de rest van Rijvaardigheid leidde ertoe dat bestuurders zich afvroegen of ze zo'n dienst wel moesten blijven leveren. Anderen stellen dan weer dat het behouden van BNOR essentieel is om de monopoliepositie van het CBR te vrijwaren.

Een laatste punt van aandacht is de invoering van het faalangstexamen bij het CBR. Hoe gaat dit zich verhouden met BNOR?

De soms onzekere positie van CCV en BNOR binnen het CBR tekent volgens sommigen het gebrek aan een meerjarenstrategie voor de organisatie.

Standpunten van verschillende betrokkenen

OR

In het verleden zijn de positie van CCV en BNOR niet voldoende beschermd in het belang van het CBR. De directeur in de periode 2004 - 2007 had geen aandacht voor BNOR en wilde zelfs van het BNOR af. In gesprekken met de OR werd gezegd dat BNOR een 'club was waar het CBR onder toenmalige directeur trots op was. De directeur in de periode 2004 - 2007 trad aan en wou BNOR opheffen'. Volgens anderen was de voormalig directeur van mening dat het BNOR-examen gevoelig was voor misbruiken, en op deze manier het CBR in diskrediet zou kunnen brengen (integriteit).

Bij de reorganisatie van het CBR in 2010 is BNOR ondergebracht in de divisie Rijvaardigheid. Dit zou wel eens nadelige gevolgen kunnen hebben voor de monopoliepositie van het CBR. Als BNOR voor de buitenwacht niet meer herkenbaar is, zou de discussie over een tweede loket kunnen aantrekken. Dit is op dit moment de crux voor de OR. Als BNOR wordt afgestoten van het CBR zou het de eerste scheur kunnen zijn in de monopoliepositie van de organisatie.

Morrelen aan de exclusiviteit van het CBR op gebied van mobiliteitsexamens kan uitmonden in een bedreiging voor het voortbestaan.

Op de achtergrond speelt wellicht volgens de OR ook de taakstelling die door het ministerie het CBR is opgelegd. Het afstoten van BNOR zou een mogelijkheid kunnen zijn om fte-doelstellingen te halen.

Directie

In overleg met het ministerie is besloten dat het bundelen van mobiliteitsexamens bij het CBR in het publiek belang zou zijn. Daarom heeft er in 2006 een fusie plaatsgevonden tussen het Examenhuis en CCV. 'Het nu afstoten van een deel van deze activiteiten zal tot veel ophef leiden in de sector transport en logistiek en bij de sociale partners. Dit achten wij zeer ongewenst.' Het behouden van CCV binnen het CBR wordt dus niet ter discussie gesteld.

Wat betreft BNOR heeft het onderzoek geen concrete opmerkingen opgeleverd van (oud-)bestuurders. Ook in de documentatie was er geen echte discussie over de toekomst van BNOR binnen het CBR te achterhalen.

Ministerie

Het ministerie heeft, afgaand op de verslagen van overleggen met het CBR, op gezette tijden de discussie over de private activiteiten bij het CBR aangewakkerd. Er worden vragen gesteld, mede op basis van juridische gronden (n.a.v. instellingswetgeving), over de CCV-activiteiten binnen een publiek-rechtelijke zbo.

Samenvatting:

De kern van de vragen over de toekomst van CCV en BNOR binnen het CBR is de volgende:

- vraagtekens omtrent CCV en BNOR bij de OR en medewerkers van het CBR zijn eerder sluimerend (niet zo uitgesproken als bijvoorbeeld de pensioenproblematiek)
- dit issue maakt onderdeel uit van het vaak gehoorde verwijt van OR richting directies: er is geen sprake van een langtermijn strategie
- onrust bij medewerkers en OR over toekomstrichting CBR uit zich ondermeer in (on)terechte speculatie over CCV en BNOR.

Bestaand onderzoek

In verschillende geledingen is er gesproken over de toekomst van CCV en BNOR binnen het CBR. Maar voor zover bekend zijn hier geen specifieke onderzoeken naar geweest. Wel is er al langere tijd sprake van een bundeling van mobiliteitsexamens bij het CBR. De activiteiten CCV en BNOR zijn bij het CBR gekomen, ondermeer door het positieve advies hieromtrent van de commissie Tóth.

Toekomstwaarde en oplossingen

Vragen over de toekomst van BNOR en CCV hangen erg samen met de toekomst van het CBR.

Velen zien in de gang van zaken rond dit issue aanwijzingen voor de positie van het CBR in de toekomst.

Duidelijkheid van het ministerie en CBR-directie met betrekking tot CCV en BNOR kan onzekerheid bij het CBR-personeel wegnemen. Op deze manier is dit issue ook verbonden met het door de OR uitgesproken verlangen om een duidelijke ambitie en meerjarenstrategie voor het CBR te krijgen van de directie.

Ontvlechting hybride activiteiten

Kern van het issue

Ontvlechting hybride activiteiten: Bij de verkoop van NEA en Traffic Test meent de OR dat er sprake was van verschillende wanpraktijken: belangenverstrengeling, mismanagement waardoor de waarde van de bedrijven daalde en onvoldoende betrokkenheid van de OR. De toenmalige directie weerspreekt deze voorstelling van zaken.

Beschrijving issue

Naar aanleiding van een besluit van de minister op 26 augustus 2004 was het CBR verplicht zijn private activiteiten te ontvlechten. NEA en Traffic Test moesten uiterlijk 31 december 2006 verkocht worden. Gezien het ‘gedwongen’ karakter van de verkoop in een toenmalig ongunstig economisch klimaat heeft het ministerie een vorm van nadeelcompensatie beschikbaar gesteld aan het CBR. Deze schikking (brief minister aan directeur CBR d.d. 17 maart 2005) voorziet in een totale vaste vergoeding van € 1.2 miljoen, alsmede een vergoeding voor de daadwerkelijk gemaakte externe advieskosten tot maximaal € 250.000,-.

Op 5 oktober 2005 is er een koopovereenkomst getekend met EIM Groep B.V. met betrekking tot de verkoop van NEA. De OR gaat akkoord met de ‘*voor-noemde aandelenoverdracht en verkoop*’ naar aanleiding van een adviesaanvraag van de directie.

Op 7 november 2005 stuurt de CBR-directie aan adviesaanvraag naar de OR voor de verkoop van Traffic Test B.V. aan DHV. Twee dagen later ondertekend de CBR-directie een koopovereenkomst met DHV. Tijdens een overlegvergadering met de directie op 22 november, en later per brief op 23 november, geeft de OR een negatief advies over de verkoop van Traffic Test aan DHV. Nadat het personeel van Traffic Test de OR verzocht om in het belang van werkgelegenheid de overname door DHV zo snel mogelijk plaats te laten vinden, ziet de OR af van een opschortingstermijn van 1 maand. De transactie is vervolgens per 1 december geëffectueerd.

Standpunten van verschillende betrokkenen

Ondernemingsraad

De OR erkende de noodzaak voor de afstoting van de private activiteiten gezien de beslissing van het ministerie. Wel heeft de OR kanttekeningen gemaakt bij het verkoopproces.

Uit de door de OR geleverde documentatie (Verweerschriften OR voor enquêteverzoek uit 2007) alsmede OR-bericht 3 uit 2006, kunnen op het gebied van de ontvlechting de volgende punten van kritiek gedistilleerd worden:

- de CBR-directie heeft een te lage nadeelcompensatie bedongen bij het ministerie. De compensatie betrof enkel de verkoop van NEA en Traffic Test. Maar volgens de OR was er ook sprake van schade bij bijvoorbeeld de marketing afdeling van het CBR, en ook de rijsimulatoren moesten de deur uit
- het CBR zou door het ministerie worden gecompenseerd voor de advieskosten van de begeleidende partijen. De OR heeft aangedrongen bij de directie om inzage te krijgen in de exacte advieskosten die gemaakt werden door Deloitte
- volgens de OR was er mogelijk sprake van belangenverstrengeling bij de verkoop. Speelden er persoonlijke belangen bij directie, RvT, begeleidende bureaus of oud-medewerkers? OR stelt vast dat een lid van de RvT op dat moment werkzaam was bij een Nederlandse bank die betrokken zou zijn geweest bij de financiering van de transacties
- bij de OR leefde vermoedens dat mismanagement bij Traffic Test de waarde van het bedrijf heeft doen dalen. Er is bijvoorbeeld geen acquisitie gedaan in de periode voorafgaand aan de verkoop (zie dalende kilometervergoedingen)
- de OR stelde vraagtekens bij de begeleiding van Deloitte bij de verkoop. Het tussentijds vertrek van de betrokken Deloitte-adviseur was onder meer aanleiding voor de OR om te stellen dat de directie van het CBR het verkoopproces niet goed in de vingers had
- volgens de OR nam het CBR te hoge risico's op zich bij de verkoop van Traffic Test. Bijvoorbeeld het overnemen van huurcontracten
- later stelt de OR ook dat ze te laat bij de besluitvorming zijn betrokken. De directie heeft de adviezen van de OR niet serieus genomen.

In de loop van de verschillende interviews, die in het kader van het onderzoek met de OR gehouden zijn, gaat de kritiek nog een stap verder en blijkt dat het issue nog volop leeft:

- in interviews met de OR werd gesteld dat deze geluiden kreeg van de medewerkers van NEA en Traffic Test over mismanagement door leidinggevenden
- de OR werd niet alleen laattijdig maar ook nog eens misgeïnformeerd
- er is door de bestuurders bewust voor gezorgd dat de waarde van NEA en Traffic Test zou kelderen. Daarna zijn de bedrijven verkocht aan bevriende relaties.

Directie

De toenmalige directie van het CBR weerspreekt de aantijgingen van de OR. Uit de verweerschriften van het CBR voor de Ondernemingskamer uit 2007 blijkt een andere kijk op de gang van zaken omtrent de verkoop van NEA en Traffic Test:

- de bedongen nadeelcompensatie is het resultaat van een minnelijke schikking met het ministerie. Het alternatief was om jarenlange procedure met onzekere uitkomst
- de advieskosten de verkoop van NEA en Traffic Test zijn volgens de directie zeker onder de € 250.000,-- gebleven
- er was op geen enkele manier sprake van belangenverstremgeling bij de verkoop van NEA en Traffic Test. Het lid van de RvT was werkzaam bij een Nederlandse bank die niet betrokken was bij het verkoopproces. Het lid van de RvT heeft de directie alleen met advies bijgestaan in het ontvlechtingproces
- de exploitatie van Traffic Test is in het jaar 2005 verslechterd. Volgens de directie kwam dit door verslechterde economische omstandigheden, onzekerheid bij de klanten en personeel van Traffic Test. De directie heeft juist geprobeerd om het management aan te sporen en het personeel een hart onder de riem te steken tijdens het overnameproces
- personele wisselingen bij Deloitte hebben het proces niet negatief beïnvloedt. Volgens de directie hebben betrokken partijen, zoals DHV bij de overname van Traffic Test, in eer en geweten gehandeld
- de risico's die het CBR op zich nam waren verantwoord. De huurconcessie, in plaats van een concessie op de koopprijs, was voordeliger voor het CBR want het kon de huurconcessie nog voor zich laten renderen
- de OR was vanaf het begin nauw betrokken bij het besluitvormingsproces. Eerst via een speciale commissie van de OR, later met de voltallige OR via overlegvergaderingen met de OR. Het argument van de OR van tijdsdruk en voor voldongen feiten te zijn gezet werd niet genoemd in het advies over de verkoop van NEA.

Samenvatting:

De kern van het geschil van de OR met de toenmalige CBR-directie komt neer op de volgende punten:

- de directie is kennelijk niet voor het CBR-belang gaan staan en heeft kennelijk te makkelijk toegegeven aan de wensen van het ministerie. In hoeverre was de ontvlechting onvermijdelijk?
- de OR is volgens hen niet op een juiste manier betrokken geweest bij het verkoopproces en heeft twijfels bij zorgvuldigheid ten aanzien van de procedures doorlopen
- er is sprake geweest van belangenverstremgeling en financiële mistanden bij de ontvlechting. De verkoop is volgens de OR op een onprofessionele manier gebeurd.

Tot op de dag van vandaag is de ontvlechting van de hybride organisatie een aandachtspunt voor de OR. Dit blijkt alleen al uit het feit dat het bijvoorbeeld ter sprake is gekomen in de loop van ons onderzoek. Volgens de OR paste de ontvlechting van de hybride activiteiten in een breder kader van financiële wanpraktijken op het gebied van vastgoed en wellicht pensioenen onder de toenmalige directie.

Het is belangrijk hierbij aan te tekenen dat wij geen ‘harde bewijzen’ hebben teruggevonden in het ontvangen OR-dossier uit 2006. Veel is terug te brengen tot verhalen van derden of het in verband brengen van uiteenlopende zaken.

Bestaand onderzoek

Voor zover bekend zijn er later geen echte onderzoeken ingesteld naar de hele gang van zaken van de ontvlechting van de private activiteiten van het CBR.

Wel was er in augustus 2006 een overlegvergadering van de directie en de OR waar de afwikkeling van de ontvlechting besproken is.

Toekomstwaarde en oplossingen

De ontvlechting van de private activiteiten was een belangrijk moment in de historie van het CBR. Hiermee kwam een duidelijk einde aan een periode van groei en ontplooiing van private activiteiten. Het CBR moest zich weer uitsluitend gaan richten op zijn publieke taken.

In het proces van ontvlechting komen verschillende eigenschappen van de CBR-cultuur naar boven. Het illustreert de groeiende afstand tussen de OR en de (toenmalige) directie. Actoren vinden dat de ander zijn verantwoordelijkheid niet neemt of onjuist heeft gehandeld. Discussies over integriteit en (gebrekkige) informatiestromen worden gevoerd op basis van aanwijzingen, overtuigingen en emoties. Het toekomstbeeld van het CBR binnen de organisatie werd door de ontvlechting ondermijnd.

In interviews met betrokkenen is gebleken dat er nog steeds, bijna 5 jaar na dato, veel naar deze periode wordt verwezen. Afronding van dit issue is daarom belangrijk.