



Prestatie informatie onderzoek CBR

Eindrapport

Referentie: 21. A2100024242.D5.2

—

Den Haag, 4 april 2022



Inhoudsopgave

1. Introductie en aanpak onderzoek	3
2. Huidige situatie prestatie informatie	6
2.1 Huidige situatie besturing CBR	
2.2 Ervaringen sturingsrelatie binnen de driehoek	
3. Probleemanalyse	9
4. Aanbevelingen voor het vervolg	12
Bijlagen	17
I Geraadpleegde bronnen en gesprekspartners	



1. Introductie en aanpak onderzoek

KPMG doet onderzoek naar mogelijke oplossingsrichtingen om de doeltreffendheid van het CBR beter in beeld te brengen

Achtergrond en context

Ten tijde van de vorming van het CBR als zelfstandig bestuursorgaan (hierna: ZBO), is een aantal kritieke prestatie-indicatoren (hierna: KPI's) vastgesteld om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken van het CBR te meten. Uit meerdere wettelijke en externe evaluaties rond het CBR blijkt echter dat de huidige prestatie informatie rond de CBR-taken en producten kan worden verbeterd¹.

De huidige set aan KPI's gaat met name over de afgesproken reserveringstermijnen voor productafname door de klanten van het CBR. Ook bevat de huidige set aan KPI's te weinig informatie voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) om vanuit haar rol als opdrachtgever van het CBR te sturen op de doeltreffendheid van het CBR.

Aanleiding en doel onderzoek

De observaties en aanbevelingen uit de eerdere evaluaties ten aanzien van het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid van het CBR, zijn door zowel IenW als het CBR omarmd. Dit heeft er mede aan bijgedragen dat in de tijdelijke voortgangsrapportages die het CBR deelt (ten aanzien van 'de corona-inhaalslag examens' en 'KSRG') veel aandacht is voor informatie als basis voor beleidsrijke gesprekken omtrent de doeltreffendheid van het CBR. Tegelijkertijd is het complex gebleken om de doeltreffendheid van de wettelijke taken van het CBR als geheel op een eenduidige wijze in kaart te brengen. Dit is mede de aanleiding geweest voor de vraag aan KPMG om de sturingsdriehoek te inspireren door onze ervaring met dergelijke vraagstukken en vergelijkbare sturingsrelaties te delen en vervolgens aanbevelingen te formuleren waarmee de doeltreffendheid van het CBR beter in beeld gebracht kan worden.

In dit onderzoek is in gezamenlijkheid gekeken naar de huidige prestatie informatie rond de CBR-taken en producten en de gewenste informatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de verschillende rollen in de sturingsdriehoek. Het doel van het onderzoek is om te komen tot aanbevelingen voor de optimalisatie van de sturingsrelatie tussen het ministerie en het CBR in termen van KPI's door het beter in beeld brengen van de doeltreffendheid van het CBR.

Voorliggende eindrapportage bevat de probleemanalyse ten aanzien van de huidige prestatie informatie en sturingsrelatie en geeft inzicht in de mogelijkheden om de doeltreffendheid van het CBR beter in beeld te brengen en sturing hierop te faciliteren.

Scope en reikwijdte onderzoek

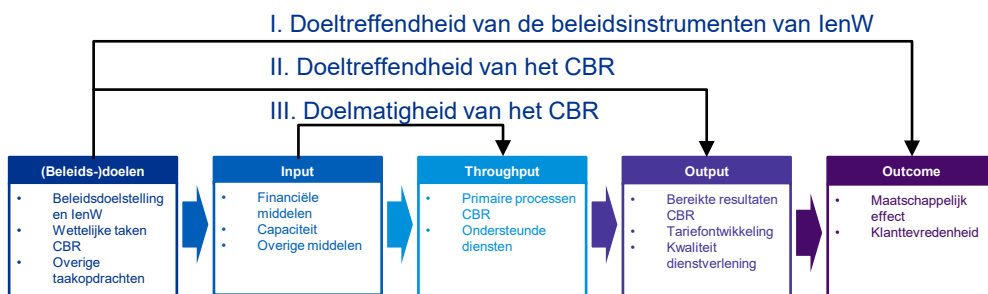
— Dit onderzoek stelt de verbetermogelijkheden ten aanzien van het in beeld brengen van de doeltreffendheid van de wettelijke taken van het CBR centraal. De wettelijke taken zijn hieronder op hoofdlijnen samengevat.

1. het afnemen van theorie- en praktijkexamens van motorrijders, automobilisten en bromfietzers;
2. het afnemen van beroepsexamens van aanstaande en ervaren professionals in wegvervoer, binnenvaart en logistiek, evenals de theorie-examens van beroeps- en privévliegers;
3. het beoordelen van de lichamelijke en geestelijke geschiktheid van bestuurders en de eventueel voor hen benodigde aanpassingen aan het voertuig;
4. het onderzoeken van de rijgeschiktheid of rijvaardigheid van bestuurders bij een vermoeden van ongeschiktheid, bijvoorbeeld na een verkeersovertreding;
5. het opleggen van wettelijk verplichte cursussen en onderzoeken op het gebied van alcohol, drugs, rijvaardigheid en op medisch gebied.

¹ PWC (2018); Galan (2019); Evaluatie van Eringa (2020).

Voor de bevindingenrapportage is gebruik gemaakt van de bestaande onderzoeken in combinatie met beelden vanuit de sturingsdriehoek

— In het kader van de doeltreffendheid van het CBR wordt gekeken naar de relatie tussen de (beleids-) doelen van de opdrachtgever en de effecten van door het CBR geleverde activiteiten. Sturing op deze relatie staat beter bekend als ‘output’ sturing. Deze relatie is in figuur 1 schematisch weergegeven.



Figuur 1: Schematische weergave doeltreffendheid CBR.

Aanpak

Bij het opstellen van de eindrapportage ten aanzien van het beter in beeld brengen van de doeltreffendheid van het CBR, zijn de volgende vier stappen doorlopen. De stappen worden hieronder nader toegelicht.



Figuur 2: Schematisch overzicht onderzoeks-aanpak

Fase 1. Voorbereiding: Tijdens de startbijeenkomst met de leden van het projectteam is het doel van het onderzoek besproken en is een start gemaakt met de probleemanalyse. De inzichten uit deze startbijeenkomst zijn meegenomen in het voorbereiden van de interviews in fase 3 en bij het opstellen van de rapportage in fase 4.

Fase 2. Deskresearch: Om tot een eenduidige probleemanalyse te komen als basis voor de mogelijkheden om de doeltreffendheid van het CBR beter in beeld te brengen, is gebruik gemaakt van reeds beschikbare informatie.

Het gaat onder meer om de resultaten uit de eerder uitgevoerde (wettelijke) evaluaties, reguliere maandrapportages van het CBR, het Strategisch Plan Verkeersveiligheid en de Strategische Koers van het CBR. De beelden uit de deskresearch zijn gevalideerd en verdiept met behulp van een aantal interviews in fase 3.

Fase 3. Interviews: De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers vanuit de sturingsdriehoek van het CBR (opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer) en zijn gebruikt om enerzijds de huidige sturingsrelatie vanuit verschillende perspectieven samen te brengen en anderzijds om verbetermogelijkheden in kaart te brengen. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde bronnen en geïnterviewde personen.

Fase 4. Analyse en rapportage: De informatie uit de deskresearch en interviews is geanalyseerd en samengebracht. Hierbij is op basis van de drie perspectieven (opdrachtgever, opdrachtnemer of eigenaar) in kaart gebracht welke problemen worden ervaren ten aanzien van het in beeld brengen van de doeltreffendheid van de CBR taken. Op basis van deze probleemanalyse is een mogelijke oplossingsrichting geïdentificeerd welke met behulp van een bevindingenrapportage en een aantal inspirerende voorbeelden tijdens een inspiratiesessie nader is verkend met de medewerkers vanuit de sturingsdriehoek. Op basis van de probleemanalyse en inzichten uit de inspiratiesessie is in deze rapportage een aantal aanbevelingen gedaan om de doeltreffendheid van het CBR beter in beeld te brengen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de huidige informatievoorziening ten aanzien van de besturing van het CBR en de wijze waarop hiermee wordt omgegaan vanuit de verschillende perspectieven van de sturingsdriehoek (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar). Hoofdstuk 3 bevat de probleemanalyse welke de basis vormt voor de aanbevelingen in hoofdstuk 4 om de doeltreffendheid van het CBR in de toekomst beter in beeld te brengen.



2. Huidige situatie prestatie informatie

Sturing vindt primair plaats op basis van throughput, bijbehorende prestatie informatie biedt geen inzicht in de doeltreffendheid van de CBR taken

2.1 Huidige situatie besturing CBR

Voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de publieke taak wordt door lenW gebruik gemaakt van de zogenaamde sturingsdriehoek. In de sturingsdriehoek wordt onderscheid gemaakt naar de rol van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar waarbij elke rol zijn eigen taken en verantwoordelijkheden kent. Ook in relatie tot de taken en producten van het CBR wordt gebruik gemaakt van dit driehoeksmodel. De verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de driehoek worden in het vervolg van dit hoofdstuk nader toegelicht.

De recent uitgevoerde (wettelijke) evaluaties hebben aangetoond dat de huidige prestatie informatie, welke wordt gebruikt voor de sturing binnen de driehoek van het CBR, onvoldoende inzicht geeft in de doeltreffendheid van het CBR. Zo stelde de Galan Groep (2019) dat er ruimte is voor verbetering als het gaat om het beschikbaar stellen van bruikbare managementrapportages. Ook schreef PWC (2018) dat men van mening was dat het ministerie van lenW en het CBR meer kunnen doen om het maatschappelijk effect van beleid en taakuitvoering in beeld te brengen.

De uitgevoerde deskresearch bevestigt dit beeld. Binnen de sturingsdriehoek van het CBR wordt gestuurd met behulp van de reguliere maandrapportages. Deze worden maandelijks door het CBR aangeleverd aan zowel opdrachtgever als eigenaar. In de maandrapportages wordt onder meer gerapporteerd op de reserveringstermijnen, slagingspercentages en de kosten van het CBR. Ze geven daarmee met name inzicht in de bedrijfsvoering van het CBR en faciliteren zo een vorm van 'throughput' sturing (zie figuur 1). Bij throughput sturing wordt met name gekeken naar de processen van het CBR, bijvoorbeeld wat is de omvang van de werkvoorraad of de reserveringstermijnen voor praktijkexamens.

Het is logisch dat vanuit de eigenaar, opdrachtgever en het CBR de afgelopen jaren prioriteit is gegeven aan het wegwerken van de achterstanden en daarmee slechts in beperkte mate aandacht is geweest voor het implementeren van de adviezen uit de eerdere evaluaties. De aanbevelingen uit de eerdere evaluaties ten aanzien van het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid van het CBR zijn door zowel lenW als het CBR omarmd. Met behulp van voorliggend onderzoek wordt hier gezamenlijk nader invulling aan gegeven.

2.2 Ervaringen sturingsrelatie binnen de sturingsdriehoek

Hieronder is per rol binnen de sturingsdriehoek van het CBR een korte toelichting opgenomen en is op basis van de afgenomen interviews inzichtelijk gemaakt welke beelden er bestaan bij de huidige informatievoorziening en waar eventuele verbetermogelijkheden bestaan.

2.2.1 Opdrachtgever

De rol van opdrachtgever in de sturingsdriehoek wordt ingevuld door de DG Mobiliteit van lenW². De opdrachtgever kijkt grotendeels naar de taken die het CBR uitvoert in relatie tot de beleidsdoelen en de kwaliteit van de taakuitvoering. Daarnaast is de opdrachtgever beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het CBR zijn belegd.

Ten aanzien van de huidige informatievoorziening is men tevreden over de werking van de sturingsdriehoek en de gesprekken die daarbinnen met het CBR worden gevoerd op verschillende niveaus. Tegelijkertijd is een aantal kansen voor verbetering geformuleerd:

- De opdrachtgever mist in de reguliere maandrapportages informatie ten aanzien van de doeltreffendheid van het CBR. Ook inzicht in de dilemma's waar het CBR mee te maken heeft of de punten waarop het wringt tussen beleid en uitvoering komen voor de opdrachtgever nog te weinig naar voren.

² het CBR heeft meerdere opdrachtgevers, waarvan DGMO de grootste is. In dit traject is enkel gekeken naar de driehoek waarin de rol van opdrachtgever door de DG Mobiliteit wordt ingevuld. zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De huidige prestatie informatie voorziet niet in de informatiebehoeften vanuit de verschillende perspectieven uit de sturingsdriehoek van het CBR

- De gesprekken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer werden de afgelopen jaren vaak bepaald door de dagelijkse dynamiek rondom het CBR. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de noodzaak voor het beantwoorden van Kamervragen en het voorbereiden van Kamerdebatten over het functioneren van het CBR ten aanzien van specifieke bedrijfsvoeringsaspecten zoals reserveringstermijnen en doorlooptijden. Het is daardoor lastig om afstand te nemen van de productieprocessen van het CBR. Dit wordt versterkt door de veelal bedrijfsmatige informatie die wordt gedeeld via de reguliere maandrapportages.
- De samenhang tussen de beleidsdoelstellingen van de opdrachtgever en de recent opgeleverde Strategische Koers van het CBR wordt op dit moment nog gemist door de opdrachtgever.
- Voor het verkrijgen van aanvullende (ad hoc) informatie, stuit de opdrachtgever vaak op praktische bezwaren zoals het gebrek aan capaciteit bij het CBR of een rigide inrichting van de (IT-) systemen.

2.2.2 Eigenaar

De rol van eigenaar is belegd bij de SG van IenW. Deze wordt in de praktijk ondersteund door het Bureau Eigenaarsadvisering (BEA). De primaire focus van de eigenaar is de continuïteit van het CBR met aandacht voor de bedrijfsvoering en de toekomstbestendigheid van de dienstverlening. De eigenaar is daarmee vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het CBR als organisatie betreffen.

Ten aanzien van de huidige informatievoorziening is men op hoofdlijnen tevreden over de informatie die door het CBR wordt aangeleverd. De huidige maandrapportages bieden de eigenaar inzicht in de doelmatigheid van het CBR en vormen daarmee een belangrijk instrument om hun rol op de juiste wijze in te vullen. Ook wordt het als prettig ervaren dat zowel de eigenaar als de opdrachtgever over dezelfde informatie beschikken. Tegelijkertijd is er ook vanuit de eigenaar een aantal kansen voor verbetering geformuleerd:

- De eigenaar mist inzicht in de doeltreffendheid van het CBR. Hoewel de

primaire focus van de eigenaar ligt op de continuïteit van het CBR, wil de eigenaar dit in samenhang bezien met de kwaliteit van de dienstverlening en de maatschappelijke impact van het CBR. Zo kan het in theorie voorkomen dat het CBR weliswaar doelmatig opereert, maar daarin niet doeltreffend is. Dat kan vervolgens leiden tot een minder effectieve sturing.

- De huidige maandrapportages bevatten vanuit het eigenaarsperspectief te veel informatie. De eigenaar wenst de sturen op hoofdlijnen en heeft daarvoor enkel behoefte aan een beperkt aantal KPI's met duidelijke normen, trends en samenhang tussen doelmatigheid en doeltreffendheid.

2.2.3 Opdrachtnemer

Het CBR vervult de rol van opdrachtnemer en is belast met het uitvoeren van de wettelijk opgedragen taken zoals het afnemen van theorie- en praktijkexamens en het beoordelen van rijgeschiktheid.

Ten aanzien van de huidige informatievoorziening geeft de opdrachtnemer aan dat het maken van de reguliere maandrapportages geen doel op zich is. Het is eerder een middel om, daar waar relevant, het juiste gesprek te voeren binnen de driehoek over de prestaties van het CBR. De huidige maandrapportage biedt daarvoor voldoende houvast. Tegelijkertijd ziet ook de opdrachtnemer kansen voor verbetering geformuleerd:

- Het ontbreekt op dit moment aan een eenduidig overzicht van beleidsdoelstellingen vanuit de opdrachtgever en de wijze waarop deze gekoppeld zijn aan het CBR. Dat maakt het voor het CBR lastig de doeltreffendheid in kaart te brengen.
- De informatievoorziening binnen de sturingsdriehoek biedt op dit moment onvoldoende mogelijkheden om tijdig kansen te signaleren voor het ontwikkelen van (nieuwe) taken of beleid op basis van de expertise van het CBR. Hiervoor wordt met name gewezen op de sterke focus op de bedrijfsvoering die de maandrapportages op dit moment kennen.



3. Probleemanalyse

De samenhang tussen de beleidsdoelen van de opdrachtgever en de ambities van het CBR wordt gemist

De huidige prestatie informatie die wordt gedeeld in de sturingsdriehoek van het CBR, richt zich met name op de bedrijfsvoering van het CBR. Zowel vanuit het perspectief van de eigenaar als vanuit het perspectief van de opdrachtgever wordt inzicht in de doeltreffendheid van het CBR en de relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid bij het CBR gemist. De tijdelijke rapportages die door het CBR verstrekt worden, geven volgens de betrokken al meer inzicht in de doeltreffendheid van het CBR en faciliteren beleidsrijke discussies. Voor de reguliere maandrapportages geldt dat de operationele insteek van de huidige maandrapportages de juiste dialoog in de sturingsdriehoek bemoeilijkt.

Het gebrek aan prestatie informatie rondom de doeltreffendheid van het CBR kan worden verklaard door een tweetal observaties. Ten eerste wordt een integraal overzicht van beleidsdoelen gemist. Ten tweede is er ruimte om de relatie tussen de beleidsdoelen en de taken en activiteiten van het CBR verder te concretiseren. Beide observaties worden in dit hoofdstuk nader toegelicht en vormen de basis voor de aanbevelingen in hoofdstuk 4.

Het ontbreken van een integraal overzicht van beleidsdoelstellingen, bemoeilijkt het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid van het CBR

Door het ministerie van IenW is in 2018 het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 opgesteld (hierna: SPV 2030). Dit plan bevat een visie op het verkeersveiligheidsbeleid en biedt een nadere onderbouwing bij de ambitie van nul verkeersslachtoffers in 2050. Naast het SPV wordt momenteel door het ministerie van IenW gewerkt aan verschillende visiedocumenten op het gebied van verkeersveiligheid en de realisatie van beleidsdoelen en een meer risicogestuurde aanpak.

Ook vinden er parallel aan onderhavig onderzoek diverse ontwikkelingen plaats die eveneens van invloed zijn op de taken en producten van het CBR. Denk bijvoorbeeld aan de opvolging van het Advies Verbetering

Rijscholenbranche (Roemer, 2021).

Voor het CBR geldt dat zij in 2021, mede op verzoek van de eigenaar, een nieuwe strategische koers heeft opgesteld. Middels deze strategische koers wil de organisatie zich transformeren 'van uitvoerder naar publieke dienstverlener'. Het belang van de ambitie wordt zowel vanuit de opdrachtgever als de eigenaar onderstreept. Wel bestaat vanwege de recente verschijningsdatum van de Strategische Koers de behoefte om de deze nog expliciet in lijn te brengen met de beleidsdoelen van de opdrachtgever.

Omdat doeltreffendheid van het CBR toeziet op de relatie tussen beleidsdoelen van IenW en de prestaties van het CBR (zie figuur 1), maakt het ontbreken van een integraal overzicht van beleidsdoelen dat de doeltreffendheid van het CBR lastig in kaart te brengen is. Door geen eenduidig inzicht te hebben in de gezamenlijke doelstellingen, kunnen de prestaties van het CBR hier slechts in beperkte mate tegen afgezet worden.

De relatie tussen de doelstellingen van de opdrachtgever en de wettelijke taken en producten van het CBR dient verder geoperationaliseerd te worden

Het CBR levert in het kader van haar wettelijke taken, in nauwe samenwerking met de (keten)partners, een breed pallet aan producten en diensten, welke elk hun eigen dynamiek en samenhang kennen. Op welke wijze deze producten en diensten samenhangen met de beleidsdoelen van de opdrachtgever is, mede vanwege de complexe relaties, niet eenduidig vastgelegd. Het is daardoor op dit moment bijvoorbeeld niet duidelijk wat het effect is van examinering of bestuursrechtelijke vergunningshandhaving op de verkeersveiligheid in Nederland of de ambitie van nul verkeersslachtoffers in 2050.

Sturing op output of outcome wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een koppeling tussen de beleidsdoelen en de taken en producten van het CBR

Ook de invloed van andere beleidsinstrumenten of instrumenten van (uitvoerings-) organisaties op de beleidsdoelstellingen en daarmee de samenhang met de producten en diensten van het CBR is nog niet in beeld gebracht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de rol van Rijkswaterstaat voor het realiseren van veilige infrastructuur, RDW voor het toelaten van veilige voertuigen op de weg of het ministerie van IenW voor de publiekscommunicatie (bijvoorbeeld de 'BOB-campagne').

Hoewel dergelijke relaties tussen doel en middel vaak complex en niet 1-op-1 te leggen zijn, wordt een integrale visie tussen de doelstellingen vanuit de opdrachtgever en de taken en producten van het CBR gemist. Dit maakt dat er geen eenduidig beeld bestaat van de wijze waarop het CBR bijdraagt aan de doelen van de opdrachtgever en wat er dus van het CBR wordt verwacht.

Ter illustratie kan gekeken worden naar de recent uitgesproken ambitie om de kwaliteit van de rijtscholenbranche te verbeteren op basis van het advies Roemer. Een dergelijke verbetering leidt voor het CBR mogelijk tot een kleiner aantal herexamens, de verwachting is immers dat het slagingspercentage stijgt. Hoewel een kleiner aantal herexamens een positief effect heeft op de doelmatigheid van het CBR, is het op dit moment onduidelijk in hoeverre ook de doeltreffendheid van het CBR wordt vergroot ten opzichte van de beleidsdoelen van de opdrachtgever. Zo zorgt een hoger slagingspercentage in theorie niet voor een verbetering van de verkeersveiligheid in Nederland. Iedereen die slaagt voor zijn of haar examen, wordt immers geschikt geacht om de weg op te gaan.

Het ontbreken van de relatie tussen beleidsdoelstellingen en de taken en producten van het CBR bemoeilijkt de sturing op doeltreffendheid. Er is immers geen eenduidig beeld van wat er van het CBR wordt verwacht en wat derhalve als doeltreffend gezien wordt. Dit beeld wordt bevestigd via de recent door het CBR uitgevoerde invoeringstoets met betrekking tot het

gebruik van een Bioptisch Telescoopstelsel. Via deze invoeringstoets zijn de beoogde beleidsdoelstellingen door het CBR geëvalueerd in relatie tot de uitgevoerde activiteiten. De evaluatie bleek lastig uit te voeren in verband met het ontbreken van concrete beleidsdoelen aan de voorkant.

Door het ontbreken van een concrete relatie tussen de beleidsdoelen en de wettelijke taken en producten van het CBR, is het tevens onduidelijk welke prestatie informatie nodig is om te kunnen sturen op outcome (het effect van de CBR taken op verkeersveiligheid) of output (de prestaties van het CBR t.a.v. verkeersveiligheid). Dit vertroebeld de sturingsrelaties binnen de sturingsdriehoek en voorkomt een beleidsrijke dialoog ten aanzien van eventuele dilemma's tussen doeltreffendheid en doelmatigheid of tussen beleid en uitvoering.



4. Aanbevelingen voor het vervolg

Creëer een integraal overzicht van beleidsdoelen en maak de relatie met de wettelijke taken en producten van het CBR inzichtelijk

De probleemanalyse laat zien dat het ontbreken van prestatie informatie ten aanzien van de doeltreffendheid van het CBR in belangrijke mate wordt veroorzaakt door een tweetal aspecten. Enerzijds ontbreekt het op dit moment aan een integraal overzicht van beleidsdoelstellingen en anderzijds kan de relatie tussen de beleidsdoelstellingen van de opdrachtgever en de wettelijke taken en producten van het CBR verder worden geconcretiseerd. Middels een inspiratiesessie zijn de aandachtspunten vanuit de probleemanalyse nader verkend met de medewerkers uit de sturingsdriehoek. Hierbij is onder meer gekeken naar de wijze waarop andere publieke organisaties doeltreffendheid inzichtelijk maken en de wijze waarop hierop wordt gestuurd. Tijdens en na afloop van de inspiratiesessie is binnen de sturingsdriehoek de behoefte ontstaan om gezamenlijke invulling te geven aan de aandachtspunten uit de probleemanalyse. Om hier opvolging aan te geven en het momentum te benutten bevat dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen om de doeltreffendheid van het CBR de komende periode beter inzichtelijk te maken en de sturing op doeltreffendheid (beter) mogelijk te maken.

Creëer een integraal overzicht van beleidsdoelen in samenspraak met relevante (keten-) partners

Er wordt op dit moment een integraal overzicht van de beleidsdoelen die toezien op de verkeersveiligheid in Nederland gemist. Om de doeltreffendheid van het CBR inzichtelijk te kunnen maken dient er op basis van de visie vanuit IenW op de verkeersveiligheid in Nederland een integraal overzicht te worden gecreëerd waarin alle beleidsdoelstellingen bij elkaar worden gebracht. Het formuleren, duiden en samenbrengen van doelstellingen creëert helderheid over de doelen die bereikt dienen te worden en maakt het mogelijk om de onderlinge relaties en prioritering tussen beleidsdoelen vast te stellen.

Bij het opstellen van een dergelijk integraal overzicht is het raadzaam om in gezamenlijkheid het spanningsveld tussen beleidsdoelen onderling vast te

stellen. Zo werd bijvoorbeeld tijdens de inspiratiesessie door de aanwezigen gesproken over het overkoepelende beleidsdoel van het CBR om een bijdrage te leveren aan een verkeersveilige omgeving. Bij het nastreven van dit overkoepelende beleidsdoel komen meerdere (soms conflicterende) subdoelen, zoals inclusiviteit, toegankelijkheid en duurzaamheid, bij elkaar. Het is daarom aan te bevelen om de kennis en kunde van het CBR en andere relevante (keten-) partners te betrekken om de dilemma's tussen doelen in samenhang te benaderen en te komen tot concrete en haalbare doelen. Het hebben van dit overzicht is een belangrijke randvoorwaarde om de doeltreffendheid van het CBR inzichtelijk te kunnen maken.

Breng de (in)directe relatie tussen de beleidsdoelen van de opdrachtgever en de wettelijke taken en producten van het CBR in kaart door middel van een beleidsdoelenboom

Zodra de beleidsdoelen zijn samengebracht, dient te worden vastgesteld op welke wijze de prestaties van het CBR direct of indirect bijdragen aan het bereiken van die beleidsdoelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wijze waarop examinering of bestuursrechtelijke vergunningshandhaving bijdraagt aan de verkeersveiligheid in Nederland. Het ontbreken van deze relatie zorgt voor onduidelijk over welke prestatie informatie nodig is om te kunnen sturen op de doeltreffendheid het CBR. Om deze relatie inzichtelijk te maken kan gebruik worden gemaakt van een zogenaamde beleidsdoelenboom. Een beleidsdoelenboom biedt inzicht in de wijze waarop de diverse beleidsinstrumenten in samenhang bijdragen aan één of meerdere overkoepelende beleidsdoelen. In het geval van het ministerie van IenW kan bijvoorbeeld de (al dan niet causale) relatie tussen de verkeersveiligheid in Nederland en de instrumenten die bij het CBR inzichtelijk worden gemaakt.

Vertaal de beleidsdoelen in concrete KPI's waarmee de doeltreffendheid van het CBR inzichtelijk kan worden gemaakt

Vanwege de vele factoren die van invloed zijn op de verkeersveiligheid in Nederland, is het niet altijd mogelijk zijn om de directe relatie tussen een beleidsdoel en de wettelijke taken van het CBR vast te leggen. Deze complexiteit maakt dat ook dat men verder dient te kijken dan de directe koppeling tussen beleidsdoel en taak, door bijvoorbeeld de afgeleide relatie centraal te stellen. Zo is de directe bijdrage van het afnemen van een rijexamen aan verkeersveiligheid niet eenvoudig vast te stellen, maar kan wel gekeken worden naar de kwaliteit van de examens.

Het in beeld brengen van de directe of indirecte relaties tussen beleidsdoelen en wettelijke taken en producten van het CBR dient in samenspraak te worden opgepakt met de verschillende relevante (keten-) partners. Denk in het geval van verkeersveiligheid bijvoorbeeld aan de rol van de 'zusterorganisaties' van het CBR binnen IenW, zoals Rijkswaterstaat voor het veilig inrichten van de weg of van RDW voor het keuren van voertuigen en de bijdrage vanuit de directe ketenpartners van het CBR, zoals rij scholen en keuringsartsen of wetenschappelijke instanties, zoals Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).

Formuleer een aantal KPI's die (in samenhang) de bijdrage van het CBR aan de beleidsdoelen inzichtelijk maakt ten behoeve van outputsturing

Dit onderzoek laat zien dat sturing op throughput, zoals nu met name het geval is binnen de sturingsdriehoek van het CBR, nog niet resulteert in de gewenste inhoudelijke gesprekken. Daarvoor is meer inzicht nodig in de doeltreffendheid van de wettelijke taken en producten van het CBR. Inzicht in doeltreffendheid kan op twee manieren worden verbeterd. Enerzijds door inzicht te krijgen in het effect van de CBR taken op de beleidsdoelen (outcome). Anderzijds door inzicht te krijgen in de geleverde prestaties van het CBR in het licht van de gestelde beleidsdoelen (output). Sturen op outcome blijkt in de praktijk erg complex vanwege de beperkte mate waarin het effect van taken en activiteiten in de praktijk geïsoleerd kunnen worden van externe effecten. In dat kader is tijdens de interviews de ambitie uitgesproken om toe te werken naar een vorm van outputsturing in de

driehoek van het CBR.

Om outputsturing mogelijk te maken, kan op basis van de relatie tussen de beleidsdoelen van de opdrachtgever en de wettelijke taken en producten van het CBR een aantal nieuwe KPI's afgesproken worden. Om deze output indicatoren vast te stellen, dienen onderstaande stappen te worden doorlopen:

1. Bepalen welke kritische succesfactoren randvoorwaardelijk zijn voor de mate waarin de wettelijke taken van het CBR succesvol uitgevoerd kunnen worden in relatie tot het behalen van de beleidsdoelen.
2. Kwantificeren van deze kritische succesfactoren naar KPI's, zodat ook op objectieve wijze de prestaties gemeten kunnen worden. Creëer ook een bepaalde mate van gelaagdheid tussen de KPI's door bijvoorbeeld onderscheid te maken tussen de belangrijkste hoofd- en sub KPI's, KPI's voor interne sturing en externe verantwoording en onderscheid tussen KPI's op divisie- en afdelingsniveau.
3. Vaststellen van verklarende indicatoren. Deze indicatoren zijn relevant om het CBR te helpen om afwijkingen tussen de gewenste en gerealiseerde prestaties te verklaren.
4. Inventariseren benodigdheden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de benodigde capaciteit om de diverse inzichten te generen of eventuele aanpassingen binnen de informatievoorziening van het CBR.
5. Vastleggen van de gemaakte afspraken. De afspraken over doeltreffende KPI's (definities, meetmethoden, frequentie van rapporteren etc.) worden vastgelegd, waardoor voor alle betrokkenen te allen tijde duidelijk is wat, wanneer van wie verwacht mag en kan worden.
6. Verankering in de P&C-cyclus. Op basis van de set aan outputindicatoren kan de juiste dialoog gevoerd worden in de driehoek. Zorg er daarbij voor dat niet enkel afstemming plaatsvindt in de constellatie van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, maar ook tussen de verschillende rollen in de driehoek onderling.

Neem de ervaringen die zijn opgedaan tijdens dit traject mee in een eventuele vervolgfase

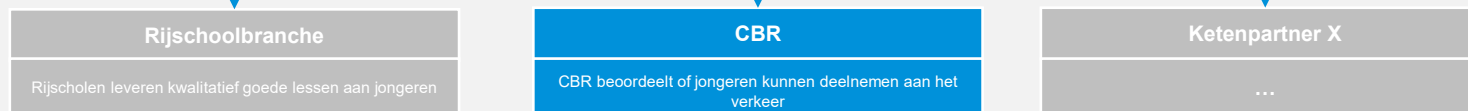
Voorbeeld relatie tussen een doel en taken van het CBR

Tijdens de inspiratiesessie is samen met de medewerkers vanuit de sturingsdriehoek een eerste brainstormoefening gedaan om de koppeling tussen beleidsdoel en activiteiten van het CBR te leggen. Na een korte gedachtewisseling over de wisselwerking tussen toegankelijkheid en verkeersveiligheid is ten behoeve van deze oefening een start gemaakt met het volgende doel: *'het nastreven van voldoende toegankelijkheid tot het verkeer voor jongeren, rekening houdend met de verkeersveiligheid'*. De resultaten van de brainstorm zijn op hoofdlijnen weergegeven in de onderstaande figuur.

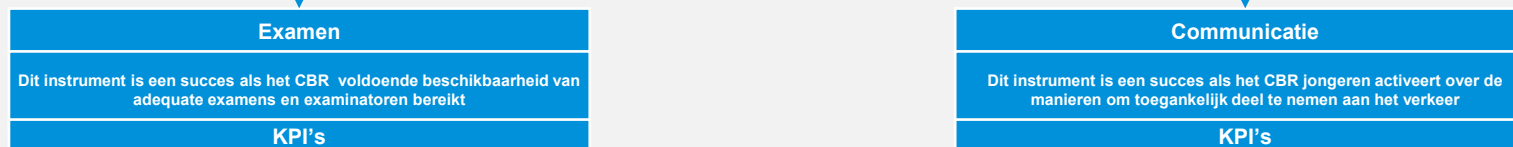
I. Beleidsdoel



II. Organisatie(s)



III. Taken en instrumenten van CBR



IV. Doelen op afdelingsniveau



Figuur 3: Schematisch weergave koppeling beleidsdoel aan CBR taken en activiteiten

Houd tijdens het vervolgproces van het beter in beeld brengen van de doeltreffendheid ook rekening met essentiële succesfactoren

Besteed voldoende aandacht aan de essentiële succesfactoren rondom het proces voor het in beeld brengen van de doeltreffendheid

Het vertalen van beleidsdoelen naar concrete KPI's is doorgaans erg complex. Het onderzoeksteam heeft daarom de belangrijkste succesfactoren van vergelijkbare trajecten nader onderzocht die medewerkers van de sturingsdriehoek kunnen meenemen bij de inrichting van het vervolgtraject. De belangrijkste succesfactoren zijn:

- **Creëer duidelijke commitment en capaciteit.** Het traject om vanuit beleidsdoelen toe te werken naar concrete KPI's vraagt om inzet vanuit verschillende kanten van de sturingsdriehoek. Hierbij is het creëren van commitment en draagvlak vanuit alle rollen essentieel. Daarnaast is het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit een belangrijke randvoorwaarde om een traject succesvol te voltooien.
- **Kies voor een compact traject.** Het opstellen van een integrale beleidsdoelenboom met passende KPI's kan een langdurig traject worden, wanneer 'het er even bij' wordt gedaan en momenten van samenkomst te ver uit elkaar liggen. Door een concreet afgebakend traject (met een passende cadans) aan te houden waarin met behulp van een mijlpalenplanning en helder gedefinieerde tussenproducten kan worden gestuurd op de voortgang. Daar waar relevant kan indien nodig aanvullende begeleiding worden ingezet om de voortgang en energie te bewaken en/of om inhoudelijk te ondersteunen.
- **Staar je niet blind op het middel (KPI's) voor het einddoel (sturing op doeltreffendheid).** Het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid is een theoretische exercitie en vraagt om het maken van keuzes op verschillende aspecten. Doordat niet alle doelen zich eenvoudig laten vatten in KPI's kan veel tijd en energie worden gestoken in het ontwikkelen en vervolgens bereiken van consensus over een, in theorie, perfecte KPI model. Door KPI's als middel te zien voor de ondersteuning bij de sturing op doeltreffendheid kan de juiste focus worden behouden.

Zorg voor een periodieke evaluatie op de nieuwe KPI's die worden vastgesteld, ook in relatie tot de ingezette beleidsinstrumenten. De juiste KPI's kunnen de prestaties van het CBR in relatie tot de beleidsdoelen inzichtelijk maken. Het is daarom belangrijk om KPI's regelmatig bij te sturen en te heroverwegen indien blijkt dat deze in de praktijk onvoldoende inzicht geven of qua meetbaarheid niet langer haalbaar zijn. Daarnaast kan het voorkomen dat het CBR presteert in lijn met de beleidsdoelen van de opdrachtgever, maar dat de achterliggende beleidsdoelen van IenW niet worden behaald. Het is raadzaam om, aanvullend op de relatie tussen de beleidsdoelen en de prestaties van het CBR, ook de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten van IenW zelf periodiek te evalueren³. Dergelijke evaluaties kan bijvoorbeeld met relevante kennisinstellingen en andere stakeholders binnen het mobiliteitsdomein die een belangrijke rol spelen bij het uitvoeren van de verkeersveiligheidsbeleid, zoals de rijtscholenbranche of Rijkswaterstaat, worden uitgevoerd. Dit type evaluatie biedt inzicht in de mate waarin de ingezette beleidsinstrumenten van IenW zelf ook bijdragen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid (outcome sturing).

³ Een dergelijke evaluatie is recent uitgevoerd door WODC met betrekking tot de doeltreffendheid van de maatregelen die worden opgelegd als gevolg van het rijden onder invloed of risicovol rijgedrag.



Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht geraadpleegde bronnen en gesprekspartners

Documentatie	
1	Brief begrotingsbijdrage innovatie werkprogramma (2020)
2	Budgetaanvraag I&W Actief informeren bredere taakopvatting CBR (2021)
3	CBR Strategische Koers (2021)
4	CBR wettelijk jaarverslag 2020
5	Eigenaarsvisie zbo's 2019-2023: 'Synergie in de driehoek versterken en verstevigen' (2018)
6	Financiële maandrapportage CBR van september (2021)
7	Innovatie werkprogramma CBR 2020-2024 (2020)
8	Landelijk Actieplan Verkeersveiligheid 2019-2021 (2018)
9	Maandrapportage CBR corona taskforce examenafname van oktober (2021)
10	Maandrapportage CBR dienstverlening divisies Klantenservice en Rijgeschiktheid augustus-september (2021)
11	Rapport Eringa: 'Het CBR komt van ver' (2020)
12	Rapport PwC: 'Eerste vijfjaarlijkse evaluatie CBR' (2018)
13	Rapport WODC: Recidive na maatregelen rijvaardigheid en geschiktheid (2019)
14	Rapporten Galan: 'Eindrapportage onderzoek CBR' en 'Rapportage aanvullend onderzoek Ministerie van IenW' (beide 2019)
15	Reactie brief ASS beoordelingsprocedure (2021)
16	Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030: Veilig van deur tot deur (2018)
17	Verslag derde strategische sessie CBR onder begeleiding van dhr. Rodrigues incl. bijlagen (2020)
18	Visie medische rijgeschiktheid: CBR-visie op het stelsel en mogelijke verbeteringen in de uitvoering (2020)
19	Van Rijles naar Rijonderwijs – advies verbeteren autorijscholenbranche (Roemer, 2021)

Interviews	
1	Opdrachtgever (IenW) <ul style="list-style-type: none"> • Marion Smit (Directeur Wegen en Verkeersveiligheid) • Geertje Hegeman (Afdelingshoofd Verkeersveiligheid)
2	Opdrachtgever (IenW) <ul style="list-style-type: none"> • Sebastiaan van Niele (Senior beleidsmedewerker en projectleider stelseloptimalisatie rijgeschiktheid) • Maartje Gerritsen (Senior Beleidsmedewerker bestuurlijke handhaving) • Stephanie Bos (Senior beleidsmedewerker Verkeersveiligheid)
3	Eigenaar (IenW) <ul style="list-style-type: none"> • André Belonje (Projectdirecteur Algemeen Economische Aangelegenheden) • Bart-Jan Westerhof (Waarnemend afdelingshoofd eigenaarsadviesing) • Marrit Kaak (Senior adviseur governance)
4	Opdrachtnemer (CBR) <ul style="list-style-type: none"> • Boudewijn de Wit (Manager Bestuur, beleid en juridische zaken, tevens directiesecretaris CBR) • Eric Horree (Manager Finance & Control CBR)



KPMG on social media



KPMG app

© 2022 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken die onder licentie worden gebruikt door de zelfstandige ondernemingen die lid zijn van de wereldwijde KPMG organisatie.