

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen

DATUM	6-11-2018	REFERENTIE	J.H. de Baas
ONS NUMMER	81DF2F28	DOORKIESNUMMER	2627
NUMMER PS	2018BEM105	E-MAILADRES	janherman.de.baas@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	1	PORTEFEUILLEHOUDER	Straat

Onderwerp Statenbrief: Voortgang organisatieontwikkeling provincie Utrecht

Voorgestelde behandeling: Ter informatie

Geachte dames en heren,

Organisatieontwikkeling

In juni is door ons in de commissie BEM toegezegd, mede naar aanleiding van de wisselingen in de rol van provinciesecretaris/ algemeen directeur, dat wij u dit najaar op de hoogte zouden brengen over de voortgang in de organisatieontwikkeling. Het verheugt ons om mee te kunnen delen dat wij inmiddels weer vaart hebben kunnen brengen in dit proces.

Zoals eerder met u gedeeld zijn er een aantal stevige zorgen, met name over de vraag in hoeverre de basisprocessen op orde zijn; in hoeverre er gewerkt wordt vanuit een heldere en breed gedeelde visie; en of er voldoende een cultuur is van verantwoordelijkheid nemen. Deze vraagstukken waren ook door de vorige directie al onderkend, maar de daarvoor ingezette reorganisatie was door een aantal omstandigheden in een impasse geraakt. Met deze brief informeren wij u over de achtergronden daarvan en de wijze waarop we die impasse hebben kunnen doorbreken. Voor uw informatie vermelden we daarnaast op hoofdlijnen een aantal maatregelen die wij inmiddels binnen de organisatie hebben getroffen en voegen we een interne notitie van het Concernmanagementteam (CMT) als bijlage toe.

Uitgangssituatie

In het coalitieakkoord 2015-2019 is ingezet op een krachtig middenbestuur dat samen met de maatschappelijke partners werkt aan een aantrekkelijke en duurzame provincie Utrecht. Keuzes maken waar het provinciaal belang dat vraagt, maar waar mogelijk ruimte laten voor initiatief van inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Werken aan verbinding en denken in mogelijkheden en kansen.

Voor de organisatie betekende dat focus op de uitvoering van kerntaken en kritisch zijn op de omvang van onze organisatie en ons bestuur.

Dit heeft geleid tot een veranderopgave voor de organisatie. Na de krimp van 850 fte naar 675 fte in de periode 2011-2013 is er een scherpe bewaking gebleven van de omvang van de formatie. Daarbij is de uitvoering van het beleid ontzien en met name gekrompen in management en ondersteuning. In deze coalitieperiode is daar het doel bijgekomen om effectief te opereren in een netwerksamenleving en te investeren in de kwaliteit van ons personeel.

Wij hebben u de afgelopen jaren, o.a. via de commissie BEM, geïnformeerd over stappen die daarbij gezet zijn, waaronder het versterken van de financiële en controlfunctie en een herijking van de zogenaamde 'topstructuur', mede op basis van een extern advies van Twynstra Gudde in 2016. Laatstelijk bent u op 16 mei 2017 via een Statenbrief geïnformeerd over de inrichting van deze 'topstructuur'.

Verloop van de organisatieontwikkeling

De organisatieontwikkeling is daarna stroef verlopen. In de organisatie bestond maar beperkt vertrouwen in de overtuigingskracht van het nieuwe organisatiemodel. Medewerkers herkenden weinig van de aanbevelingen die zij in 2015 tijdens een grote medewerkersbijeenkomst (de 'Expeditie') hadden ingebracht, zoals: Aanspreken op Professionaliteit; Verantwoordelijkheid; Leiderschap gebaseerd op inhoud; Denken in toegevoegde waarde en Zelfredzaamheid in balans. Uit het meest recente Medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt grote tevredenheid over de inhoud van het werk, maar grote ontevredenheid over de mate waarin de leiding een helder beeld geeft van waar de organisatie naar toe gaat.

Het is in 2017 wel gelukt om de toen bestaande structuur met 9 afdelingen te vervangen door een structuur met 3 domeinen. Maar de herinrichting van het middenmanagement die daarop moest volgen is vastgelopen op gebrek aan draagvlak in de organisatie en de ondernemingsraad. Als gevolg daarvan ontstond een impasse waarin de ambtelijke organisatie de afgelopen twee jaar moest functioneren met een half afgemaakte reorganisatie: wel drie nieuwe grote domeinen, maar nog geen nieuwe teamindeling.

De span of attention was op veel plekken te groot geworden. Teamleiders waren onzeker over hun positie en het was niet duidelijk waar je als medewerker terecht kon. Zo kan er, als om welke reden dan ook vanuit de leiding te weinig tijd en aandacht aan medewerkers wordt besteed, een beeld ontstaan van een verweesde organisatie. Hierbij was niet eens het contact tussen de individuele medewerker en diens direct leidinggevende doorslaggevend. Het ging vooral om de helderheid en structuur die de leiding van de organisatie biedt, als bedding voor het dagelijks werk.

Als gevolg van de voortdurende impasse konden de belangrijkste aandachtspunten van *vrijblijvendheid* versus *verantwoordelijkheid* niet daadkrachtig worden aangepakt. Ze verergerden juist, door de onduidelikheden en demotiverende werking van de voortdurende impasse. Het patroon waar wij mee te maken hebben, van vrijblijvendheid en het mijden van verantwoordelijkheid, is niet een eerste voorkeur van mensen. Het is een vluchtheuvel, een afweerreactie die (onbewust) ontstaat in situaties waarin medewerkers een vacuüm boven zich voelen en zich niet bij machte voelen om dat zelf te veranderen. Na verloop van tijd schikken mensen zich daarin. Dan vallen ze terug op: het dan maar zo optimaal mogelijk voor zichzelf regelen van hun eigen werk ('doe-het-zelf-sturing').

In het functioneren van onze organisatie is dit terug te zien. Daarbij zijn de externe prestaties dankzij de betrokkenheid van eenieder nog goed op peil gebleven. Zo bleek uit de tussentijdse evaluatie in 2017 en bij de laatste begrotingsvoorbereiding dat de voornemens en afspraken uit het coalitieakkoord goeddeels zijn uitgevoerd.

De bedrijfsprocessen zijn echter nog niet naar behoren. Dit is onder meer gebleken uit de herhaaldelijke reacties van de accountant op onze jaarrekening, die tot op dit moment nog niet kon worden vastgesteld. Ook uit onderzoeken van de Randstedelijke Rekenkamer, die u komende periode zult bespreken, komen gebreken naar voren in de administratieve processen rond inhuur, opdrachtverlening en financiële registratie. Intern hebben we onvoldoende overzicht over de trajecten die lopen en de capaciteit die daarmee gemoeid is. Medewerkers kunnen daardoor niet voldoende worden geholpen in keuzes om de werkdruk te hanteren. Er is strak gestuurd op de formatie, maar de externe inhuur is niet gedaald maar gestegen.

Herstart doorontwikkeling

Deze omstandigheden zijn voor ons dit voorjaar aanleiding geweest om een nieuwe impuls te geven aan de organisatieontwikkeling. Begin dit jaar hebben wij, naar aanleiding van het Uithooflijndossier, maatregelen genomen om de sturing op dat dossier op opgavegerichte wijze aan te scherpen. Voor de zomer hebben wij in goed overleg met de ondernemingsraad besloten tot een herstart van de lopende reorganisatie.

De basis voor de overeenstemming tussen het management en de OR was een nieuwe notitie van het concernmanagementteam (CMT) '*Provincie Utrecht Opgavegericht*', waar ook ons college van harte mee heeft ingestemd (voor uw informatie bijgevoegd). Deze notitie bevat een uitwerking van de hierboven kort weergegeven analyse en een heldere keuze voor opgavegericht werken als leidend motief voor onze organisatieontwikkeling.

Daarbij is ingespeeld op kritiek uit de organisatie door een evenwichtiger balans tussen flexibel werken maar ook behoud van expertise als een kernkwaliteit van de organisatie. Er is niet gekozen voor een matrixvorm, maar voor een onderscheid tussen enerzijds regulier werk, aangestuurd in de lijn, en anderzijds integrale concernopdrachten, inhoudelijk aangestuurd door opgavemanagers.

Hiermee wordt een heldere structuur geboden passend bij de ontwikkeling van de laatste jaren dat steeds meer trajecten team- en domeinoverstijgend worden uitgevoerd. Nog belangrijker is dat hiermee een aanscherping van de verantwoordelijkheden ontstaat. Voor integrale opdrachten krijgt de opdracht-driehoek van bestuurlijk opdrachtgever, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer (project- of programmaleider) een helder mandaat, om breed informatie op te halen, maar ook om binnen de opdracht-kaders zelf keuzes te maken ('breed afstemmen, slank sturen'). Hierdoor komt de verantwoordelijkheid helder en scherp bij daarvoor aangewezen individuen te liggen. Dat is de sleutelfactor voor het doorbreken van slordigheid en vrijblijvendheid in onze processen.

Opgavegericht Werken

Met de filosofie van Opgavegericht Werken sluiten we aan op de onverminderde inhoudelijke motivatie van de medewerkers. De organisatie heeft in zwaar weer gezeten, maar er is op alle niveaus en onderdelen nog volop spirit, drive en enthousiasme om, ten dienste van het provinciaal bestuur, te werken aan de maatschappelijke opgaven in de provincie.

De regio Utrecht is nationaal en internationaal een Topregio, met een sterke economie mede dankzij de centrale ligging en een hoog kennisniveau. De aantrekkelijkheid van Utrecht wordt mede bepaald door het mooie landschap en cultureel erfgoed. Onze positie als Topregio is echter geen rustig bezit. De bereikbaarheid, betaalbaarheid en gezondheid staan onder druk. Er is een reëel risico dat we zouden doorschieten tot een 'Over de Top-regio'. We kunnen daarom niet meer op onze lauweren rusten. De balans van duurzame groei, ruimtelijk, economisch en sociaal, heeft de hoogste urgentie. Een actieve bijdrage van de provincie is daarbij essentieel en onze medewerkers zetten daar graag hun expertise voor in.

Daarvoor is een andere manier van organiseren nodig dan in de klassieke lijnorganisatie. De aard van onze maatschappelijke opgaven overstijgt steeds de grenzen van beleidsvelden en organisaties (denk aan energietransitie; schaa sprong verstedelijking; bodemdaling; etc). Veel provinciale doelen zijn niet bereikbaar door inzet van de provinciale instrumenten alleen. We werken daarom samen met diverse externe partners. We werken integraal over de sectoren heen. Onze inzet stemmen we flexibel af op de problemen en kansen die zich voordoen in de externe coalities rond onze opgaven. Zo mogelijk nog belangrijker is dat we niet denken vanuit de -wettelijke- taken die we hebben, maar vanuit de vraagstukken zoals ze zich in de samenleving voordoen (van buiten naar binnen). We proberen dat steeds te doen op de manier en het moment en in de samenhang waarin ze optimaal effect bereiken voor de maatschappelijke vraagstukken die wij willen oplossen. Dat noemen we opgavegericht werken.

Om deze reden is in de CMT-notitie '*Provincie Utrecht Opgavegericht*' een heldere keuze gemaakt om de lijnorganisatie te benutten voor het onderhoud van expertise (onze kernkwaliteit), de zorg voor personele ontwikkeling en de uitvoering van reguliere taken, maar de meest integrale maatschappelijke opgaven buiten de lijn integraal op te pakken. Hiervoor worden op concernniveau door het CMT in nauw overleg met het college concernopdrachten geformuleerd waarvoor integrale opdrachtteams worden samengesteld met een opdrachtnemer (project- of programmamanager) en een bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever die gecommitteerd zijn aan de opgave, in plaats van aan sectorale kokers.

Voortgang in de organisatieontwikkeling

Deze visie heeft brede steun in de organisatie en heeft vlak voor het zomerreces instemming gekregen van de ondernemingsraad en ons college. Inmiddels is op basis van deze visie een nieuwe teamindeling overeengekomen, primair gebaseerd op het delen van expertise. Hiervoor zijn inmiddels teamleiders geplaatst, zodat, na afronding van een bedenkingenprocedure, op 1 januari aanstaande de nieuwe indeling van start kan gaan. Daarnaast is in oktober ook de werving van 9 opgavemanagers gestart, die als ambtelijk opdrachtgever de inhoudelijke sturing op integrale projecten gaan versterken.

Hiermee is de bestaande impasse doorbroken en de nog hangende reorganisatie alsnog afgerond. Er is dan weer een scherpe toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dat is de eerste voorwaarde om elkaar te kunnen aanspreken op de noodzakelijke scherpere organisatie van onze bedrijfsprocessen.

Voor de implementatie van het opgavegericht werken loopt daarnaast inmiddels een reeks activiteiten, met als speerpunten:

- Expliciteren van onderlinge rollen, taken en verantwoordelijkheden (incl. opdrachtgever-opdrachtnemerschap op basis van een nieuw vastgestelde Leidraad en aanscherping van de procedures voor inkoop, inhuur en werving van personeel waaronder herinrichting van de financial en businesscontrol in de domeinen).
- Programmeren (prioriteren), als proces om richting en prioriteit te geven (sturen van werkdruk); opgavegericht werken past daarbij. Maatschappelijke opgaven zijn altijd integraal, geworteld in de concrete omstandigheden en in de tijd veranderlijk. Daarom vraagt opgavegericht werken om een integrale aanpak vanuit multidisciplinaire en sector-overstijgende opgaveteams. Teams die integraal vanuit de opgave worden aangestuurd. Met een ambtelijk opdrachtgever die niet gebonden is aan een bepaald onderdeel van de lijnorganisatie; de opgavenmanager. Die werkt met een concernbrede scope, die in overleg met het bestuur is vastgesteld.
- Matchen, als proces om alle medewerkers transparant en open toegang te geven tot werken in opgaveteams aan niet-structurele klussen.
- Versterken van de formatie op een aantal strategische punten, zoals aangegeven in de door u vastgestelde Kadernota. Hiermee worden enkele nieuwe inhoudelijke onderwerpen gesteund (zoals ondermijning); worden schaarse competenties aangevuld (zoals 'publiek ondernemers') en wordt een te ver doorgesloten 'zelfredzaamheid' in de bedrijfsvoering gecompenseerd.
- Terugdringen van de externe inhuur, die waar sprake is van structurele inhuur vervangen kan worden door medewerkers in eigen dienst, zodat kennis beter behouden blijft en er beter volgens onze eigen interne procedures kan worden gewerkt.
- Versterken van het strategisch vermogen, om te beginnen bij een nieuwe, meer strategische en meer gezamenlijke rolinvulling door het CMT. Het CMT programmeert in afstemming met GS de concernbrede opgaven. Hierin wordt de richting en prioriteit van opgaven helder bepaald en bewaakt. Hier zorgen we ook voor de balans met de structurele taken, zodat de werkdruk beter hanteerbaar wordt. Ook de verdeling van werklast binnen het CMT wordt opnieuw bezien.
- Ondersteuning van medewerkers, inhoud en HR/loopbaanontwikkeling, door vernieuwde rolinvulling van opgavemanagers en teamleiders; versterking van de P&O-functie en het opleidingsaanbod.
- Verantwoordelijkheid stimuleren, om voorbij de vrijblijvendheid in de organisatie te komen: als medewerker verantwoordelijkheid krijgen; verantwoordelijkheid actief nemen en achteraf verantwoording geven. Naast de heldere taaktoedeling gaat het vooral om het vinden van een nieuwe openheid in de dialoog (horizontaal en verticaal). Stimuleren van onderlinge intervisie, als belangrijkste methode voor de ontwikkeling van onze professionaliteit ('Wat doe jij? Hoe doe jij dat? Hoe draagt dat bij aan ons gezamenlijke doel?').

Concrete stappen

In dit proces zijn inmiddels de volgende concrete stappen ondernomen:

- Overeenstemming tussen college, CMT en OR over de richting van de organisatieontwikkeling op basis van de CMT-notitie 'Provincie Utrecht Opgavegericht'.
- Het vaststellen van een nieuwe teamindeling, zodat de lopende reorganisatie is afgerond.
- Het herplaatsen van teamleiders vanuit de oude naar de nieuwe teamindeling, met een herformulering van hun taakopdracht (plaatsingsproces is gestart op 19 oktober; nieuwe indeling formeel per 1-1-2019).
- Het openstellen van 9 nieuwe functies voor zogenaamde 'opgavemanagers', die als gekwalificeerd ambtelijk opdrachtgever verantwoordelijkheid kunnen nemen voor meerdere concernopdrachten. Hiermee wordt een extra impuls gegeven aan de inhoudelijke sturing op de koers, het tempo en de zorgvuldige processen binnen de belangrijkste integrale opdrachten. Anderzijds zorgt dit ervoor dat de teamleiders extra tijd krijgen voor expertisemanagement, begeleiding van medewerkers en de organisatie van reguliere werkzaamheden. Met deze maatregel wordt compensatie geboden voor de ondercapaciteit op sturende functies die sinds de laatste krimp was ontstaan.
- Het versterken van de financiële en controlfunctie. Het gaat hierbij onder meer om een strakker regiem voor het aanbrengen van financiële mutaties en een harde maandafsluiting van de financiële administratie. Daarnaast worden de financiële en businesscontrollers binnen de verschillende domeinen in het vervolg vanuit het concernniveau te werk gesteld om zo te zorgen voor een meer uniforme functionele werkwijze.
- Het opstellen van een nieuwe ambtelijke mandaatregeling, waarin minder hiërarchische stappen zijn opgenomen, zodat er sneller kan worden gewerkt, maar vooral de verantwoordelijkheid van de mandaathouders scherper is omdat zij niet wordt vertroebeld door de gedachte dat nog meer mensen mee-paraferen.
- Een herijking van de rol en werkwijze van directie en CMT die meer dan voorheen als een gezamenlijk team verantwoordelijk zijn voor de concernsturing en de programmering van strategische concernopdrachten. De CMT-leden krijgen hiervoor ook meer tijd door de introductie van opgavemanagers, een scherpere rol van teamleiders

en een onderlinge herverdeling van taken. De hoofdtaak voor alle CMT-leden is om als concernmanager bij te dragen aan de integraliteit en ontwikkeling van het gehele concern. Ze treden op strategisch niveau op als aanspreekpunt voor het bestuur en externe partners.

- Het programmeren van concernopdrachten voor de integrale aanpak buiten de lijn (inmiddels ligt er een eerste conceptlijst) en het bemensen van de rollen van opdrachtnemer en ambtelijk opdrachtgever.
- Het ontwikkelen van een nieuw organisatiebreed matchingsproces, waarmee alle medewerkers in de organisatie op basis van competenties toegang krijgen tot concernopdrachten en andere teamoverstijgende klussen.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Het doel van organisatieontwikkeling is een goed functionerende organisatie, die haar basisprocessen op orde heeft; professioneel adviseert aan het bestuur en effectief bijdraagt aan het bereiken van de bestuurlijke doelen met partners in de omgeving.

We kunnen dat meten als bestuur en externe partners de samenwerking met onze organisatie toenemend waarderen en de tevredenheid van medewerkers over hun werk minimaal op hetzelfde niveau blijft, terwijl de waardering voor het management en de organisatie als concern belangrijk toeneemt.

Financiële consequenties

Proces- en personeelskosten blijven binnen het bestaande budget, inclusief de verruiming die bij de Kadernota is gegeven.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,
De secretaris,