

Aan Provinciale Staten
t.b.v statencommissie

utrecht.nl

Datum : 29 mei 2006
Uw Kenmerk : **2006BEM61**
Ons kenmerk :
Contactpersoon : R. Cortjens
E-mail : r.cortjens@provincie-
Doorkiesnr. : 2470

Onderwerp: Organisatie in Ontwikkeling

Aanleiding

Na de Kwatta-operatie in 2004 en begin 2005 is een volgende fase ingegaan. Met de vaststelling van de notitie “Organisatie in Ontwikkeling” d.d. 27 september 2005 in GS en na instemming van de commissie Bestuur en Middelen, is een aantal onderzoeken gestart op deelvraagstukken en is onderzoek gedaan naar samenhang ervan met de gehele organisatie.

De resultaten van deze onderzoeken en de visie op de ontwikkelrichting van de organisatie geven aanleiding tot fundamentele verandering van de hoofdstructuur van de organisatie. Op 15 mei 2006 hebben de staten een motie aangenomen, waarin zij hebben uitgesproken dat een fundamentele verandering gerealiseerd moet worden, dat de nieuwe organisatiestructuur en de start van implementatie ervan voor het begin van de nieuwe zittingsperiode van PS hun beslag dienen te krijgen en dat prestatievergelijking, een klantenhandvest en een sterke verlaging van de overhead ijkpunten zijn voor de verandering.

Achtergrond

Al geruime tijd wordt geïnvesteerd in de organisatie met als doel krachtiger en meer zichtbare prestaties die niet alleen intern, maar ook extern als effectief worden ervaren en tot meer betekenis van het provinciale optreden in de samenleving (beleid) leiden en tot betere dienstverlening aan de burger.

Dit is een positieve motivatie, omdat er –anders dan vele reorganisaties die vooral door onvrede met de actuele situatie worden gedreven- niet vanuit onvrede of ongenoegen tot organisatie-ingrepen wordt overgegaan. De organisatie moet de kans krijgen zich verder te ontwikkelen tot een niveau waarop innovatie, kwaliteitsverbetering en resultaatgerichtheid systematisch is geborgd en niet afhankelijk is van specifieke omstandigheden. Men zou kunnen zeggen dat de krachtige performance die de organisatie op een aantal onderdelen biedt tot stand is gekomen terwijl de condities in cultuur en structuur daarvoor nog niet optimaal waren. Om verder te groeien naar een organisatie waarin excelleren mogelijk is en resultaatgerichtheid “normaal” is, moet de organisatie krachtiger sturing organiseren en zichzelf van een aantal beperkingen ontdoen.

Medio 2005 is, na overleg met provinciale staten, besloten een onderzoek in te stellen naar een aantal aspecten van de provinciale organisatie, te weten:

1. het niveau van overhead;
2. mogelijkheden tot uitbesteding van bepaalde taken;
3. de organisatie van staftaken;
4. de organisatie van de control;
5. effectiviteit van subsidieverstrekking;
6. handhaving en vergunningverlening
7. gebiedsgericht werken
8. projectmatig werken/projectmanagementbureau.

De huidige organisatie kent een zgn. dienstenstructuur, waarbinnen de 5 diensten een relatief onafhankelijke positie innemen; elke dienst wordt verondersteld volledig management te kunnen uitoefenen. Weliswaar zijn niet alle ondersteunende taken decentraal georganiseerd (communicatie, P&O), maar voor een aantal taken geldt dit wel.

De behoefte is gerezen hier de doelmatigheid te vergroten (centralisatie ondersteunende staf- en controltaken) en de centrale control te versterken, een beweging die in alle grotere organisaties zichtbaar is. Ook de subsidieverstrekking dient meer langs centraal vastgestelde lijnen te verlopen, om rechtmatigheid en effectiviteit van dit instrument te verzekeren.

De eerste vijf onderwerpen genoemd in bovenstaande opsomming hebben dus vooral een interne aanleiding; de noodzaak tot versterking van sturing en control en de beheersing van kosten.

Handhaving en vergunningverlening komt aan de orde vanwege landelijke tendensen ten aanzien van dit werkgebied (“integrale handhaving”). Het gebiedsgericht en projectmatig werken hebben vooral als aanleiding dat er effectiever en meer gecoördineerd extern moet worden opgetreden.

Bij de doordenking van de consequenties van de deelonderzoeken, hiervoor genoemd, kwam steeds duidelijker naar voren dat de organisatie zich in de dagelijkse praktijk sterk beweegt tussen de polen “centraal” en “decentraal” (in vaktermen: “de toren” en “de sterren”), waardoor een ingebouwd antagonisme de verhoudingen beheerst dat in elk geval veel beleidslasten genereert (veel overleg). In feite zou er geen polariteit tussen centraal en decentraal moeten bestaan, maar dienen alle lijnen van sturing en control zich te richten op de gemeenschappelijkheid, binnen een duidelijke hiërarchische structuur.

Voor wat betreft de intersectorale samenwerking geldt hetzelfde; de “muren” in de organisatie –de grenzen van diensten en sectoren- nopen welhaast tot een sectorale houding en ze zijn daarmee een natuurlijke barrière die soepele samenwerking in de weg staat. Een voorbeeld: de natuurlijke combinatie tussen wonen en zorg worden gecompliceerd doordat de sectoren wonen en zorg in verschillende diensten zijn ondergebracht; een sector landelijk gebied kan niet voldoende integraal werken omdat ze in één dienst valt; zo zijn veel andere voorbeelden te geven.

De ervaringen met Agenda 2010 leren dat er -uiteraard- wel vakdisciplinaire kennis moet zijn, maar dat deze moeiteloos in harmonie rond een project bijeen gebracht moet kunnen worden.

Om deze twee redenen is gaandeweg het onderzoek dus besloten om alsnog een onderzoek in te stellen naar de hoofdstructuur van de organisatie:

- a. ter verbetering van de concernsturing, nl. door vermindering van de tegenstelling centraal/decentraal;
- b. om de verkokering definitief te ontstijgen en flexibele werkverbanden tussen alle organisatieonderdelen mogelijk te maken.

Het advies inzake de hoofdstructuur is verstrekkend, men kan zeggen: revolutionair; het strekt er namelijk toe om de diensten af te schaffen en te volstaan met 20 à 25 werkeenheden, te onderscheiden in de domeinen beleid, uitvoering en ondersteuning. Een kleine (concern-) directie stuurt de organisatie aan.

Ingrepen in de structuur slagen lang niet altijd, met name als ze niet geflankeerd worden door veranderingen in de cultuur. Wij menen dat de ontwikkelingen in de cultuur een niveau hebben bereikt waarop het aanvaardbaar is de structuur te betrekken in de ontwikkeling van de organisatie. Het zou onaanvaardbaar zijn als barrières die de structuur oplevert voor verdere kwalitatieve ontwikkeling van de organisatie niet zouden worden geslecht. Wel willen we de structuurverandering inbedden in een moderne aanpak die getuigt van verbindend leiderschap waarin de mensen centraal staan.

Organisatiestructuur is een hulpmiddel om onze doelen te bereiken. Een organisatie die klaar is voor de vraagstukken van morgen, heeft een structuur nodig die dit optimaal mogelijk maakt. In de huidige structuur hebben de vijf diensten een hoge mate van autonomie en zijn sectoren gericht op beleidsdomeinen. Daardoor zijn er belemmeringen voor het maken van de juiste combinaties van mensen en middelen om nieuwe uitdagingen aan te gaan. De grenzen tussen domeinen gaan steeds meer knellen. We zitten als het ware gevangen in de structuur en het kost veel inspanning hieruit los te komen en het stimuleert mensen onvoldoende om innovatief te zijn. Daar hebben we zelf last van, maar veel meer nog de maatschappij die dingen van ons vraagt, die wil dat wij zaken oplossen in plaats van compliceren.

De conclusie is dat we ons moeten losmaken uit de “ketenen” van de huidige structuur. We moeten ruimte krijgen om nieuwe uitdagingen aan te kunnen gaan en vraagstukken op te pakken over de grenzen van de beleidsdomeinen heen. Daarvoor staan die vraagstukken centraal en niet de vraag binnen welk domein ze opgelost moeten worden. De organisatie heeft flexibiliteit nodig om steeds weer te kunnen inspelen op haar veranderende omgeving. Hiervoor is een fundamentele verandering nodig in de hoofdstructuur van de organisatie.

Vervolgprocedure/voortgang

Momenteel worden de voorstellen voor de inrichting van een toekomstige hoofdstructuur verder uitgediept, worden de consequenties ervan en de kosten van de operatie in beeld gebracht. De voorgenomen veranderingen worden ter advisering voorgelegd aan de ondernemingsraad en na de zomer vloeit hieruit een definitief voorstel uit voort.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
De voorzitter, mr B. Staal
De secretaris, drs. H.H. Sietsma