

Aan Provinciale Staten
Statencommissie Bestuur, Economie en Middelen

DATUM	9-6-2020	REFERENTIE	R. Sijm
ONS NUMMER	820ED017	DOORKIESNUMMER	3195
NUMMER PS	2020BEM99	E-MAILADRES	rob.sijm@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	nvt	PORTEFEUILLEHOUDER	Strijk

Onderwerp Statenbrief:

Voortgang organisatieontwikkeling en analyse

Voorgestelde behandeling: Ter informatie

Geachte dames en heren,

Op 11 maart jongstleden is tijdens de kwartaalbijeenkomst organisatieontwikkeling toegezegd dat wij u schriftelijk op de hoogte brengen over de voortgang van de organisatieontwikkeling.

Inleiding

Wij kijken vooruit en zijn volop aan de slag met al hetgeen nodig is om de financiële functie en de organisatie in bredere zin te verbeteren. Over de voortgang van de organisatieontwikkeling wordt u bij deze geïnformeerd. Dat neemt niet weg dat wij uw verzoek begrijpen en het belang erkennen om terug te kijken naar hoe zaken eerder zijn verlopen, om daarvan te leren en te voorkomen dat een soortgelijke situatie zich nogmaals kan voordoen. Daarbij merken wij op dat de navolgende samenvattende analyse geen uitputtend onderzoek betreft, maar een reflectie is van een aantal ontwikkelingen en gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in de afgelopen jaren en die een verklaring kunnen vormen voor de huidige situatie in de organisatie. Dit sluit tevens aan bij de signalen en constatering uit onderzoeken en rapportages, onder meer van de accountant in de afgelopen jaren (vanaf 2015).

Voorgeschiedenis en analyse

De analyse

De afgelopen jaren is er veel gebeurd binnen het team Financiën en in de totale organisatie. In de periode 2011-2013 is er een bezuiniging opgelegd op het totale personeelsbestand van 175 fte, van 850 fte naar 675 fte. Daarbij werd de focus gelegd op de uitvoering van het beleid, zodat een groot gedeelte van de krimpogave terecht kwam bij de ondersteunende functies, waaronder het team Financiën. Door de verkleining van het personeelsbestand in kwantitatieve zin werd ook aan kwaliteit ingeboet, onder meer op de juridische en financiële advisering en control.

Om de bedrijfsvoeringprocessen uit te blijven voeren, is vervolgens een aanpak van 'zelfredzaamheid' uitgerold. Dit betekende dat de medewerkers in het primair proces de bedrijfsvoeringstaken zelf gingen uitvoeren en daarvoor verantwoordelijkheid moesten nemen. Het gaat daarbij om activiteiten zoals inkopen, aanbestedingen, codering van facturen en het aanmaken van verplichtingen. Daarmee werd de kwaliteit van deze werkzaamheden afhankelijk van vele individuele medewerkers, die naast hun eigen vakgebied zich dienden te bekwamen in deze complexe werkzaamheden op het gebied van bedrijfsvoering, die zij slechts af en toe uitvoerden. Dit leidde tot een hoger risico op achterstallige kennis en fouten.

Het uitrollen van het financiële systeem SAP heeft niet de beoogde kwaliteitsslag gebracht. Onze inrichting is complex met als gevolg dat het financieel systeem niet gebruiksvriendelijk is en de juiste informatie moeilijk kan worden ontsloten. In combinatie met de hierboven beschreven neergelegde decentrale verantwoordelijkheid voor ambtenaren in het primaire proces om codering, inkopen en dergelijke zelf te regelen, nam de kans op fouten en het aantal fouten toe.

In de periode 2015-2019 bleef er sturing op de gemaximeerde omvang van de organisatie. Er werd een formatieplafond ingesteld en dit werd scherp bewaakt. Dit heeft tot gevolg gehad dat er meer werd ingehuurd om de ambities toch te kunnen blijven realiseren. Daardoor werd het verloop groter en daarmee werden ook de eerdergenoemde risico's groter. Intussen groeide de basis-organisatie en het team Financiën niet mee. Tegelijkertijd was er sprake van belangrijke en grote ontwikkelingen, zoals de overname van het Bestuur Regio Utrecht (BRU), die snel na de besluitvorming in de Eerste en Tweede Kamer moest worden gerealiseerd, en intensieve trajecten zoals de aanleg van een trambaan (Uithoflijn).

In 2017 is een reorganisatie ingezet waarbij de topstructuur van de organisatie werd aangepast en het aantal domeinen (eerst afdelingen) verkleind. De herinrichting van het middenmanagement die daarop moest volgen, liep vast door gebrek aan draagvlak in de organisatie en de ondernemingsraad. Er ontstond een impasse die ruim anderhalf jaar heeft geduurd, waarin de ambtelijke organisatie wel doorwerkte terwijl de reorganisatie nog niet was afgerond. De inrichting van de teams bleef steken, medewerkers hadden geen duidelijke aansturing en misten aandacht vanuit de leiding. Er was onvoldoende helderheid en structuur als basis voor het dagelijkse werk. Zo ontstond er een verweesde organisatie, zoals ook werd bevestigd door de resultaten van het medewerker-tevredenheidsonderzoek (MTO) van eind 2018. Met als gevolg dat de afstand tussen beleid, financiën en bestuur werd vergroot.

Ontwikkelingen

In 2019 is de reorganisatie afgerond met een nieuwe teamindeling, plaatsing van de teamleiders en de invulling van een aantal nieuwe functies. Daarvoor is extra ruimte geboden en tevens is een gedeelte van de langdurige inhuur omgezet in vaste functies. Ook is er medio 2019 een start gemaakt met de systematiek van het opgavegericht werken – naast de lijnorganisatie - om gecoördineerd te kunnen werken aan een aantal specifieke maatschappelijke opgaven in de provincie. Deze wijze van werken en de bijbehorende sturing daarvan – ook in samenhang met de andere delen van de organisatie – is nog volop in ontwikkeling.

In het najaar van 2019 is de topstructuur aangepast. De algemeen directeur geeft nu samen met het concernmanagementteam (CMT) leiding aan de organisatie. Er zijn nu vijf domeinen. Het CMT is in de bezetting op de meeste posten gewijzigd.

Inmiddels is met de toekenning van 100 fte bij de begroting 2020, waarvan een deel betrekking heeft op de bedrijfsondersteunende functies waaronder de financiële functie, aan de organisatie de mogelijkheid geboden om zowel kwalitatief als kwantitatief te ontwikkelen. Dit evenwel in een context van grote achterstanden in de afronding van de jaarrekening 2018, in een zeer uitdagende arbeidsmarkt en de coronamaatregelen, die een tijdelijke vertraging op de lopende sollicitatieprocedures hebben gehad.

Specifiek ter versterking van de financiële functie is inmiddels het verbetertraject Financiële Functie van start gegaan. Doelstelling is het verbeteren van de kwaliteit van de financiële functie en het versterken van het huidige functioneren als 'boekhouder' naar een niveau van minimaal 'financieel adviseur'. Vanaf het eerste kwartaal van 2020 informeren we u via de Financiële Audit Commissie (FAC) per kwartaal over de stand van zaken van de implementatie van de verschillende pijlers en de bijbehorende deelprojecten en de totale projectplanning van het programma 'versterken financiële functie'. Bij deze plannen wordt altijd een relatie gelegd met acties die voortvloeien uit het rapport van de accountant (EY). Doelstelling is dat het implementatietraject in de zomer van 2021 is afgerond en de verbeteringen zijn geborgd in de organisatie.

Verder liggen er grote uitdagingen voor de bedrijfsvoeringprocessen in brede zin in de organisatie. Deze dienen verbeterd of geheel nieuw opgezet te worden om ze naar het gewenste niveau te brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- structuren, systemen en processen zo inrichten dat de organisatie 'in control' is en blijft, en flexibel genoeg zijn om mee te veranderen met de vraag van binnen en buiten;
- bedrijfsvoering versterken en 'veiligheidskleppen' aanbrengen in de organisatie en de projecten;
- plannen & prioriteren, planningsmechanisme inzet medewerkers, om doelen te behalen en bij te sturen, faseren;
- informatiebeveiliging, archivering en privacy;
- digitalisering, informatisering, datasturing;
- risicomangement versterken en contractmanagement opbouwen;
- inkoop en aanbesteden;
- P&C-cyclus op orde brengen.

Bovenstaande zaken zijn onderdeel van het samenhangend verbeterprogramma van bedrijfsvoeringsprocessen dat in opstart is. De intentie is om uw Staten naar analogie van het Verbeterprogramma Versterking Financiële Functie per kwartaal te informeren via de commissie Bestuur, Economie en Middelen (BEM). Ingaande per het 3^e kwartaal van 2020.

Cultuur

We willen toe naar een professionele, daadkrachtige en wendbare organisatie die van buiten naar binnen werkt en waarin de maatschappelijke opgaven centraal staan. Elke medewerker werkt vanuit verbinding, eigenaarschap en verantwoordelijkheid en denkt en handelt voor het geheel. Daar is ook voor nodig dat medewerkers elkaar aanspreken op deze verantwoordelijkheid. Maar ook dat er voldoende verbinding tussen het (top)management en de werkvloer is. Er is hier dan ook dagelijks op de werkvloer aandacht voor.

De doelen die we daarbij hanteren zijn:

- de maatschappelijke opgaven staan centraal;
- samenwerken binnen én buiten;
- aandacht voor medewerkers en hun ontwikkeling;
- we zijn als organisatie daadkrachtig, resultaatgericht, wendbaar, koersvast en betrouwbaar.

Met de aandacht voor 'Utrecht in Ontwikkeling' zetten we ook in op deze cultuurkant van onze werkwijze en daarmee de doorontwikkeling van de provinciale organisatie en de ontwikkeling van onze medewerkers.

Integriteit

De afgelopen jaren is het integriteitsbeleid aangepast en wordt getracht het beleid beter te borgen in de organisatie. In 2018 is het Integriteitsplan vastgesteld. Ook uitkomsten van de externe onderzoeken hebben aanleiding gegeven tot aanpassingen in het integriteitsbeleid en het nemen van een aantal concrete acties. De maatregelen richten zich zowel op de cultuur van de organisatie als op regelgeving. Een aantal concrete verbetermaatregelen die inmiddels is ingezet: het invoeren van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor alle nieuwe medewerkers, screening van nieuwe medewerkers voor gevoelige en managementfuncties, het vastleggen van nevenfuncties van bestuur en ambtenaren, herijking van de mandaatregeling en aanscherping van de inhuurprocedure. De verdere uitvoering van het Integriteitsplan zal de komende periode nog de nodige aandacht vragen. De aangepaste gedragscode wordt binnenkort ter vaststelling aan u voorgesteld.

Tot slot

In deze samenvatting hebben wij geen aandacht gegeven aan alle individuele gebeurtenissen en ontwikkelingen in de afgelopen jaren die van invloed zijn geweest op het reilen en zeilen in de provinciale organisatie. Wij hebben een aantal grote lijnen bij elkaar gebracht die een verklaring kunnen bieden voor de uitdagingen waar de organisatie zich nu voor gesteld ziet.

Evenmin hebben wij een opsomming gegeven van alle verbeterprocessen en interventies die nu gepleegd worden om de organisatie te helpen om in korte tijd op een hoger kwaliteitsniveau te komen, maar is een aantal grote ontwikkelingen beschreven waaraan is en wordt gewerkt. Daarnaast informeren wij u actief over afzonderlijke onderwerpen middels aparte statenbrieven.

De kennis van vandaag leert ons hoe belangrijk een goede basisorganisatie is. Vanzelfsprekend richt het politiek bestuur zich vaak op de maatschappelijke doelen die zij wil bereiken. Financiën, bedrijfsvoering, informatieveiligheid, privacy en organisatieontwikkeling zijn ondergesneeuwd en onvoldoende geprioriteerd. Dit nemen wij ter harte. Het college richt daarbij de blik naar voren. We weten wat ons te doen staat om een organisatie neer te zetten die een midden bestuur van deze omvang simpelweg verdient en nodig heeft.

Wij doen er alles aan om de organisatie en onze medewerkers te helpen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Daarbij zal ook de coronatijd de ontwikkelingen beïnvloeden, onder meer op het gebied van digitalisering en andere vormen van samenwerken binnen de organisatie, nu dat dit voornamelijk op afstand plaatsvindt.

Essentie / samenvatting:

Wij hechten belang aan de doorontwikkeling van de organisatie. Belangrijke opgaven daarbij zijn het op orde brengen en houden van de financiële functie, de overige organisatiebrede bedrijfsvoeringsprocessen en de capaciteit van de ambtelijke organisatie in kwalitatieve en kwantitatieve zin. Accenten binnen de doorontwikkeling zijn het (waar nodig en passend) inzetten op de gewenste cultuur en blijvende aandacht voor integriteit. U wordt via aparte statenbrieven en in het geval van het verbeterprogramma Versterking Financiële Functie per kwartaal over de voortgang geïnformeerd. Vanaf het derde kwartaal 2020 zullen wij u ook elke drie maanden actief gaan informeren over de voortgang van het verbeterprogramma 'bedrijfsvoeringsprocessen'.

Meetbaar / beoogd beleidseffect

Met deze brief doen wij twee toezeggingen af:

Gedeputeerde Van Muilekom heeft u toegezegd een notitie toe te sturen waarin (met het oog op het voorkomen van herhaling) een analyse wordt gegeven hoe de huidige problemen en achterstanden bij Financiën, Bedrijfsvoering, Informatieveiligheid zijn ontstaan.

Gedeputeerde Strijk heeft u toegezegd om u een statenbrief over de stand van zaken van de organisatieontwikkeling te sturen zodat politieke discussie over de organisatieontwikkeling wordt gefaciliteerd.

Het doel van organisatiedoortwikkeling 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.

Financiële consequenties

In het overzicht Overhead zijn reeds tot en met 2023 jaarlijks structurele en incidentele middelen beschikbaar gesteld.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter,

De secretaris,