

KWALITEIT

DOOR

SAMENSPEL

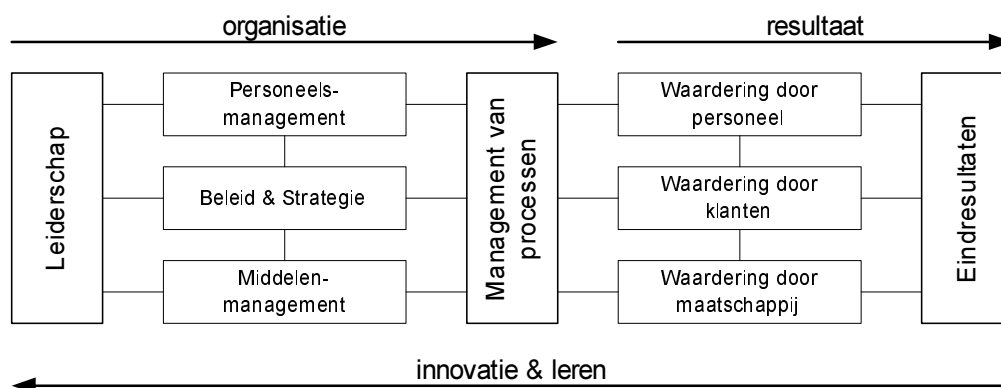
*Kwaliteitsverslag 2002 van de griffier over de organisatie van de
provincie Utrecht*

Utrecht, september 2002

Inhoudsopgave

0. Inleiding.....	5
ORGANISATIE	
1. Leiderschap	7
2. Strategie en Beleid	9
3. Medewerkers	11
4. Middelen	13
5. Processen	15
RESULTATEN	
6. Waardering door klanten en leveranciers.....	17
7. Waardering door medewerkers.....	19
8. Waardering door de maatschappij	21
9. Eindresultaten: de bevindingen.....	23
10. Hoe verder?	25

De indeling van dit verslag is gebaseerd op de 9 onderdelen van het INK-model voor kwaliteitsontwikkeling: 5 paragrafen gaan over de organisatie (leiderschap, strategie en beleid, medewerkers, middelen en processen) 4 paragrafen over de resultaten (waardering door klanten, door medewerkers, door de maatschappij en eindresultaten).



Bijlagen:

1. Actielijst 2001: stand van uitvoering
2. Actielijst 2002
3. Samenvatting Zicht op samenhang, eindrapport zelfevaluatie INK-positiebepaling, juli 2002
4. Overzicht bronnen

0. Inleiding

Jaarlijks moet de griffier van de provincie Utrecht verslag doen over de kwaliteit van de provinciale organisatie (art. 11 Organisatieverordening). Een goede regel, want zo kan de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie van jaar tot jaar worden gevolgd.

Medio 2001 schreef ik mijn eerste kwaliteitsverslag. Het was vooral gebaseerd op eigen observaties en intuïtie, omdat er weinig “harde feiten” beschikbaar waren die iets konden aangeven over de kwaliteit van de organisatie. In zeker opzicht heb ik het nu gemakkelijker. Het afgelopen jaar is nieuw materiaal beschikbaar gekomen waar ik dit verslag op kan baseren. Te denken valt aan de positiebepaling in het kader van het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit), het onderzoek naar tevredenheid bij de medewerkers en gegevens over de (telefonische) bereikbaarheid.

Ik kijk met een goed gevoel terug op het afgelopen jaar. Er is veel geïnvesteerd in de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie. Kijkt u maar eens naar uitvoering van de Actielijst 2001, waarvan de stand van zaken is opgenomen (bijlage 1). Er is nog veel te doen, maar het perspectief is vol beloften. Dit wordt bevestigd door de INK-positiebepaling (bijlage 3).

Hoewel de organisatie van de provincie Utrecht nog (lang) geen excellente organisatie kan worden genoemd, is onze score vergeleken met andere (overheids-) organisaties die worden beoordeeld, heel behoorlijk. Doel is uiteraard om de gang in opwaartse richting te maken.

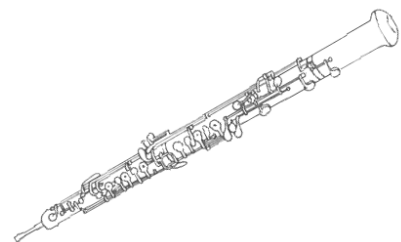
Het bestuur van de provincie Utrecht heeft aangegeven haar inspanning te willen richten op *presteren en verbinden*. Dat is van grote betekenis voor de organisatie.

Presteren betekent: de organisatie moet paraat zijn, toegevoegde waarde leveren en meetbare resultaten laten zien. We willen niet alleen plannen maken, beheren en toezicht houden, maar ons ook verantwoordelijk stellen voor het eindresultaat. Niet alleen de inspanning, maar vooral het resultaat telt!

Verbinden betekent: inhoud geven aan de wisselwerking tussen overheid en samenleving: maatschappelijke organisaties, burgers. Dit vraagt om een specifieke externe oriëntatie van de medewerkers. Het vizier niet op onszelf of op andere ambtenaren richten, maar op de samenleving!

Zie de “provincie Utrecht” als een creatieve uitdaging die alleen in goed samenspel tot een succes kan worden, een symfonie* die we samen moeten spelen: bestuur en organisatie. We hebben veel partijen en een uiteenlopend instrumentarium, maar één ding is zeker: voor goed resultaat is ieders inzet op het juiste moment nodig. Het thema hebben we inmiddels wel te pakken. We gaan nu op afwerking en precisie letten; dat vraagt meer inspanning, maar levert ook meer voldoening!

Utrecht, september 2002
Drs. H.H. Sietsma, griffier



* Voor de liefhebber: Utrecht stond al eens centraal in een compositie: naar aanleiding van de Vrede van Utrecht (de Spaanse successie-oorlog werd in 1713 te Utrecht beslecht) schreef de grote G.F. Händel het *Utrecht Te Deum*.

1. Leiderschap

Goed leiderschap is in mijn ogen: inspireren, coachen, stimuleren en, als het nodig is, corrigeren. Wel blijft centraal staan dat de leiding verantwoordelijk is voor het resultaat.

Het gaat dus om twee dingen:

- a. Leiderschap met betrekking tot inhoud van het beleid en te bereiken resultaten;
- b. Leiderschap met betrekking tot structuur, cultuur en processen in de organisatie.

Wie zich uitsluitend concentreert op het tweede element en zich permitteert een “lege” manager te zijn kan zich niet goed identificeren met het doel van de organisatie. Van leiders bij de provincie Utrecht verwacht ik dat ze affiniteit hebben met de overheid en meer in het bijzonder met de provincie Utrecht. Ze moeten gráág bij de provincie willen werken (geldt overigens voor alle medewerkers)!

En een manager die “opgaat” in de inhoud en probeert het “beter te weten” dan zijn deskundige medewerkers is tot mislukken gedoemd. Professionele medewerkers hebben geen behoefte aan een beter-wetende chef, maar aan een coach die hen stimuleert, de juiste vragen stelt en de andere kant van een zaak laat zien. Vanuit deze achtergrond kijk ik naar het leidinggeven in deze organisatie.

Uit de INK-positiebepaling blijkt dat het *resultaat* van onze organisatie achterblijft bij de investeringen in de *organisatie*. Het management van de organisatie zal dus vooral ook op het bereiken van resultaten moeten worden aangesproken.

Griffier/algemeen directeur

De griffier/algemeen directeur is eindverantwoordelijk voor de organisatie. Ik houd me bezig met zowel bedrijfsvoering en organisatie-ontwikkeling, als met de inhoud, vooral de strategie.

Ik merk dat de koers naar een provinciale organisatie die op *eindresultaat* wordt beoordeeld (wat krijgt de samenleving voor haar investering in de provinciale organisatie?) door de organisatie wordt onderschreven. Dat geeft mij de verwachting dat de provincie Utrecht, door het overwinnen van organisatorische en culturele belemmeringen, in staat zal blijken te zijn de transformatie naar een “presterende provincie” te voltooien.

Soms brengen mijn interventies extra werk mee. Mijn doel is dat ze als *uitdaging* worden ervaren, omdat ik weet dat een uitdagend werkklimaat voor ambitieuze medewerkers als positief wordt ervaren, ook als het belastend is.

De griffier zelf moet een goede verbinding vormen tussen bestuur en organisatie. In de organisatie is mijn oriëntatiepunt vooral de Directieraad en het management, maar het is medewerkers bekend dat ze met daarvoor in aanmerking komende vragen steeds bij me terecht kunnen.

Directieraad/Directeuren

Hoewel de *Directieraad* (DR) geen formele positie inneemt in de organisatie is hij in de praktijk een belangrijke partner van GS bij het sturen van de organisatie. Alle maatregelen met betrekking tot bedrijfsvoering en ook de belangrijkste beleidsvoorstellen worden in de DR besproken en vastgesteld. De DR is de plaats waar de directie in



gemeenschappelijkheid het concern stuurt. Hiér moet dan ook de verkokering in de organisatie worden doorbroken.

De DR heeft het afgelopen jaar belangrijke stappen gezet om de aansturing van de organisatie te verbeteren, zoals:

- ontwikkeling en uitvoering positiebepaling INK
- voorbereiden concernbrede aandacht voor projectmatig werken
- begeleiding organisatorische uitvoering Agenda 2010
- harmoniseren cultuur en houding in de organisatie

Over het leiderschap van de DR ben ik positief, hoewel ik weet dat de organisatie de DR nog niet voldoende als collectieve leiding ervaart. Er is homogeniteit in richting en doelstelling en discussies leiden tot kwaliteitsverbetering, niet tot scheiding der geesten. De DR kan zich het komende jaar nog verder in deze richting ontwikkelen.

De *directeuren* zijn primair belast met de verantwoordelijkheid voor hun dienst. Zowel met betrekking tot de beleidsinhoud als met betrekking tot bedrijfsvoering en organisatie-ontwikkeling zijn er directe lijnen van hun sectorhoofden naar portefeuillehouders en DR. Dat neemt niet weg dat de directeuren op beide terreinen hun sectorhoofden moeten coachen en begeleiden. Zij zijn de aanvoerders van hun orkestsecties. Bij uitstek zijn de directeuren in de positie om de verkokering in de organisatie te doorbreken!

Sectorhoofden

De sectorhoofden spelen de eerste viool in de bedrijfsvoering en in de beleidsontwikkeling. Zij ervaren hun taak als zwaar. Naast aansturing van de inhoudelijke taken vraagt de bedrijfsvoering en de begeleiding van medewerkers veel aandacht.

Een grote verbetering is het afgelopen jaar bereikt met het systeem van jaargesprekken en de persoonlijke actieplannen en ontwikkelingsplannen. De concernstaf en personeelsmedewerkers hebben de invoering ervan goed voorbereid en begeleid. Het werken met dit systeem betekent dat alle medewerkers enkele keren per jaar met hun leidinggevende terug- en vooruitblikken. Ik constateer dat dit instrument bevorderlijk is voor goed leidinggeven.

Met name de sectorhoofden zijn in de positie om de cultuur van vrijblijvendheid -die allerwege in de organisatie wordt ervaren- te doorbreken. Hoewel op dit punt goede stappen zijn gezet -er wordt werk gemaakt van sturing op uitkomst, van terugdringing ziekteverzuim, van aanwezigheid en bereikbaarheid- voldoen verschillende sectoren nog niet aan de eisen van de centrale cultuuropgaven. Ik wil mij inspannen om de door de sectorhoofden ervaren overmaat aan administratieve lasten zoveel mogelijk terug te dringen.

Sommige sectorhoofden lijken vergroeid met de inhoud van het werk, waar ze al veel jaren werkzaam zijn. Dit heeft de DR ertoe gebracht te bevorderen dat sectorhoofden die langer dan 5 jaren hun functie uitoefenen, zo mogelijk bij een andere sector worden geplaatst. Voorts zullen sectorhoofden waar nodig nog meer worden toegerust voor hun werk als leidinggevende. Ik denk hierbij vooral aan de vaardigheid tot het *aanspreken* van medewerkers op resultaat en gedrag en andere managementvaardigheden.

2. Strategie en Beleid

Strategie en inspiratie tot leiderschap

Goed leiderschap in de organisatie is afhankelijk van goede bestuurlijke aansturing. Het bestuur kan naar mijn mening nog preciezer de toon aangeven. Als dat gebeurt kan de organisatie haar operationele aanpak –zoals die bijvoorbeeld wordt beschreven in de sectorplannen- nadrukkelijker baseren op de bestuurlijke doelstellingen. Nu komt het voor dat binnen bepaalde delen van de organisatie eigen deuntjes worden gespeeld: activiteiten worden verricht waar het bestuur niet van op de hoogte is, laat staan dat het er opdracht voor gaf.

In mijn kwaliteitsverslag 2001 heb ik daarom bepleit dat de organisatie de beschikking zou krijgen over een *Werkprogramma* van gedeputeerde staten, waarin de belangrijkste bestuurlijke doelstellingen –af te leiden uit Collegeprogramma 1999-2003, begrotingen, andere beleidsdocumenten- worden opgenomen. Dit is, om zo te zeggen, de partituur, het muziekstuk dat de organisatie moet uitvoeren.

Inmiddels is door GS besloten een dergelijk Werkprogramma 2003 op te stellen; het zal eind 2002 beschikbaar zijn. Dit programma zal richtinggevend zijn voor de sectorplannen 2003 (uiteraard onder het voorbehoud van wijzigingen tengevolge van de PS-verkiezingen 2003 en het op te stellen Statenprogramma 2003-2007). Prettig en nodig voor de organisatie die immers als *vraaggerichte* organisatie moet (en wil) functioneren.

In de organisatie bestaat een duidelijk beeld van de maatschappelijke ontwikkelingen. De oriëntatie van de medewerkers in de Utrechtse netwerksamenleving is over het algemeen goed. De organisatie levert goede beleidsproducten af. Ook is ons ambitieniveau zowel op het bestuurlijke als op het ambtelijke niveau hoog.

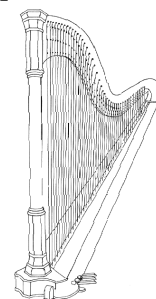
Dit alles betekent nog niet dat het van buiten naar binnen denken, zoals dit als speerpunt is geformuleerd, al volledig tot zijn recht komt. Ik noem enkele aandachtspunten:

- soms blijft kennis van “buiten” in een deel van de organisatie hangen en vindt intern geen verbinding plaats
- niet altijd leiden kansrijke externe stimulansen tot nieuwe initiatieven van de provincie

De organisatie kan bij de beleidsontwikkeling in grotere mate samenwerken. De regiegroep – waarin de totstandkoming van de strategische plannen (streekplan/waterhuishoudingsplan/mobiliteitsplan en milieubeleidsplan) wordt begeleid - heeft vooral een processuele functie, maar zou meer toegevoegde waarde hebben als zij ook met betrekking tot de inhoud zou kunnen integreren.

De organisatie kan nog meer inspiratie ontleen aan ontwikkelingen elders. De provincie heeft nog relatief weinig baanbrekende projecten die landelijk interesse wekken. Nauwkeurige en tijdige kennisneming door de (strategische) medewerkers van de vakliteratuur en actieve benutting daarvan (met de Staatscourant, Binnenlands Bestuur en de regionale pers als basis) is nog niet overal vanzelfsprekend.

De organisatie als geheel beschikt over veel kennis, meer dan operationeel wordt gemaakt (zie www.provincie-utrecht.nl/informatiebalie). De diensten beschikken elk voor zich over gedegen onderzoekscapaciteit, maar nog niet altijd voelen de beleidsmakers zich in voldoende mate de klant van de



informatici. Veel informatie moet worden “gebracht” in plaats dat ze wordt “gehaald”. Dit kan een kwestie zijn van onbekendheid, maar ook van cultuur.

Eind 2002 verschijnt -als product van goede, organisatiebrede samenwerking- *De Staat van Utrecht*, een monitor op alle velden van provinciebeleid. Daarmee kan de kennis ook dienstbaar en inzichtelijk worden gemaakt aan andere partijen in de Utrechtse samenleving (gemeenten, maatschappelijke organisaties), waardoor de verbindende functie van de provincie tot haar recht komt.

Een ander punt betreft de relatie tussen beleidsvorming en –uitvoering. De provincie moet visies en plannen maken. We moeten evenwel meer aandacht hebben voor de vraag of de strategie-ontwikkeling datgene heeft gebracht wat ervan verwacht werd. Leidt de plannenmakerij uiteindelijk ook tot de gewenste maatschappelijke situatie, door interventies van de provincie zelf dan wel door interventies van gemeenten, maatschappelijke organisaties of anderen?

Duidelijke doelstellingen in de plannen en prestatie-indicatoren voor het functioneren van de provincie zijn daarvoor een voorwaarde. In de begroting 2003 zijn deze nu in de basis op alle beleidstaken aanwezig.

3. Medewerkers

Een organisatie die van mensen afhankelijk is weet dat haar doelstelling alleen bereikt wordt als medewerkers zich goed kunnen ontplooiën. Een ieder heeft zijn eigen wil, geest en een eigen manier van denken en handelen en de uitdaging is die diversiteit bijeen te brengen in goed samenspel. Van groot belang is dat alle medewerkers hun aandeel in de totale prestatie van de provincie kunnen ervaren en benoemen. Vooral bij creatieve prestaties – en die worden gevraagd! – is dat van groot belang.

Het beleid van de provincie ten aanzien van medewerkers staat op een hoog niveau. De organisatie als geheel kan zonder reserves “mensgericht” worden genoemd. Nu de jaargesprekken verplicht zijn bestaat de zekerheid dat alle medewerkers met hun leidinggevend in dialoog zijn. Over het algemeen wordt een soepel beleid gevoerd met betrekking tot wensen als het gaat om arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld part-time werken, werk/zorgcombinaties e.d.).

Terwijl de tevredenheid van de medewerkers over hun arbeidsklimaat in het algemeen groot is, is er nog steeds een hoog ziekteverzuim (2002: 7,5%, 2000: 8,5%); in de landelijke vergelijking neemt de provincie Utrecht nu een middenpositie in (in 2000 waren we nog kampioen-verzuimer). Bij de frequentie van meldingen staat de provincie Utrecht nog wel bovenaan. Dit duidt op veel kortdurend verzuim, hetgeen kan wijzen op motivatieproblemen van medewerkers.

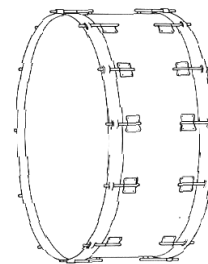
Vanaf 2001 wordt een consequent ziekteverzuimbeleid gevoerd; met vanaf 2002 een nieuwe arbodienst, actieve arbo-coördinatoren, een maatschappelijk werker en actieve sturing door het management. In de DR staan de verzuimcijfers elke maand op de agenda.

Opvallend is dat er geen direct verband lijkt tussen werkdruk en ziekteverzuim: de diensten waar een hoge werkdruk wordt ervaren hebben een relatief laag ziekteverzuim. Het is mijn verwachting dat –gelet op de grote aandacht hiervoor– het arbeidsgerelateerde verzuim in 2002/3 verder zal dalen.

Uit de cijfers blijkt dat het ziekteverzuim van vrouwen bijna het dubbele is van dat van mannen. Dit vraagt om een nadere analyse.

Een ander aspect betreft de part-timers; Utrecht kent van alle provincies het hoogste percentage (44%, provinciaal gemiddeld 31%). De meeste deeltijders hebben een aanstelling van 32 uren per week. Hoewel deeltijdwerk in algemene zin kan worden toegejuicht moet er beter worden gestuurd op aanwezigheid. Het kan niet zo zijn dat de provincie op vrijdag in naam “in bedrijf” is, terwijl de gebouwen uitgestorven zijn en interne communicatie problematisch is. Ik vraag hiervoor nadrukkelijk aandacht van de leidinggevend; een basisbezetting van alle sectoren moet ook op vrijdag aanwezig zijn.

De leeftijdsopbouw van de organisatie toont een “grijze golf”; een grote groep medewerkers heeft de leeftijd van 50+. Zij werken vaak al geruime tijd bij de provincie. Mede hierdoor heeft Utrecht van alle provincies de hoogste loonsom per medewerker* .



* In Utrecht ca € 50.000. Gemiddeld per provincie ca € 46.000, dat wil zeggen op jaarbasis 800 x € 4.000 = ongeveer € 3,2 miljoen meer dan gemiddeld.

De relatief hoge leeftijd maakt een pro-actief ouderenbeleid noodzakelijk. Bovendien moet de organisatie zich voorbereiden op relatief groot verloop doordat veelvuldig gebruik zal worden gemaakt van de seniorenregeling. Dit heeft tot gevolg dat veel kennis wegvloeit. Het beleid moet erop gericht zijn dit kennisverlies te ondervangen door tijdige werving van jonge mensen, onze leerling-musici. In 2003 moet een gericht trainees-project worden ontwikkeld.

Voor iedere medewerker moet een productief klimaat worden gecreëerd. Nieuwe medewerkers moeten zich gestimuleerd voelen deel te nemen aan de organisatie. Het nieuwe introductieprogramma, dat sedert begin 2002 bestaat, is een succes. Ook het startersnetwerk Jongstleden van de provincie is sinds 2002 actief en bindt nieuwkomers aan de provincie.

Alle medewerkers zullen eind 2002 de ambtseed/-belofte hebben afgelegd danwel (enkele tientallen bezwaarden) de bijeenkomst hebben bijgewoond waar het thema *integriteit* door de Commissaris van de Koningin en mijzelf is toegelicht. De gedragscode voor alle medewerkers is in werking en aan alle medewerkers uitgereikt.

OR

Voorzover ik het beleef, is mijn verhouding –als bestuurder in de zin van de Wet op de Ondernemingsraden- met de Ondernemingsraad goed. Dit verheugt mij. Naast het overleg in de Overlegvergaderingen is er op gezette tijden productief informeel overleg met directeuren en mijzelf over voorgenomen besluiten.

Ik hoop op voortzetting van deze verhouding met de medio 2002 verkozen nieuwe OR en spreek vanaf deze plaats mijn erkentelijkheid uit voor de inzet van de leden die dit jaar afscheid namen.

4. Middelen

Planning & control

De planning- en controlcyclus van de provincie is systematisch en gedegen, zo blijkt uit de INK-positioneringsanalyse en ook uit de analyses van de accountant. Er vindt (op onderdelen) een systematische kostprijsberekening plaats met behulp van tijdschrijf-gegevens. De filosofie van het systeem is overtuigend.

Er zijn echter minpunten: ook goede systemen werken niet als ze niet consequent en gedisciplineerd worden uitgevoerd. Zowel voor de planning- en controlcyclus als voor het tijdschrijven is meer consequent gedrag en discipline nodig. Zoals de accountant voorjaar 2002 heeft aangegeven zijn de beschrijvingen administratieve organisatie niet volledig en is de interne controle gebrekkig.

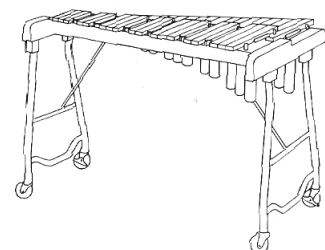
Het inmiddels door het bestuur aanvaarde Actieplan financieel beheer (juli 2002) geeft naar mijn mening de waarborgen dat deze feilen kunnen worden ondervangen. Ik zal mijzelf daarvoor ook persoonlijk inzetten.

In dit verband moeten rol en positie van de Concernstaf en van de centrale administratie (PAV) worden genoemd. De Concernstaf, onder leiding van de concerncontroller, heeft als kerntaak de kaderstelling voor processen van bedrijfsvoering (financiën, planning & control, P&O, I&A). Vanaf de reorganisatie per september 2000 is de Concernstaf er door verschillende omstandigheden nog niet in geslaagd een voldoende gezaghebbende positie te verwerven ten opzichte van de diensten. Ik zal met de –per 1 september jl. aangetreden- nieuwe controller zorgdragen dat deze positie wel ontstaat, zonodig ook door middel van een sterkere formele positie van de controller ten opzichte van de diensten.

De sector PAV heeft ook in 2002 nog te kampen gehad met kwalitatieve en kwantitatieve problemen. Aansluitproblemen rond de financiële administratie tussen diensten en centrale administratie hebben een belangrijke rol gespeeld bij de perikelen rond de jaarrekening 2001. Ik ben verheugd te kunnen melden dat, zo blijkt uit informatie van de dienstcontrollers, het vertrouwen in PAV inmiddels op een goed niveau is. Achterstanden zijn overwonnen, het werk is goed gestructureerd. Zo is in hoog tempo de achterstand met invorderingen (debiteuren) die voorjaar 2002 was geconstateerd, ingelopen. De totstandkoming van *service level agreements* -overeenkomsten tussen PAV en de diensten omtrent te leveren prestaties- zijn nu een urgent aandachtspunt.

Voor wat betreft het gehele concern moeten DR en griffier/algemeen directeur zich nadrukkelijker als verantwoordelijke voor de P&C-cyclus positioneren, door de voortgang regulier te bespreken en regelmatig met de controllers de stand van zaken te bewaken. De (nieuwe) dienstcontroller zal het overleg met de dienstcontrollers en het hoofd administratie intensiveren en hij zal ook zodanig worden gepositioneerd dat hij zijn verantwoordelijkheid waar kan maken.

De administratieve organisatie wordt momenteel beschreven. Interne controle wordt hierdoor verbeterd. Er zal op worden toegezien dat het tijdschrijven consequent en zonder uitzondering wordt uitgevoerd en dat het systeem beter geschikt wordt gemaakt als managementinstrument.



ICT/I&A

De provincie beschikt over een intern netwerk (Lotus Notes) dat uitstekend functioneert. Via dit netwerk kan ook hoogwaardige informatie, o.a. het geografisch informatie systeem (GIS) op elke werkplek worden opgevraagd en kunnen functies worden gecombineerd.

De PSD vervaardigt digitale geografische informatie op een wijze die ondersteuning kan bieden aan het strategische proces, meer nog dan men nu veelal ervaart. Een studiedag over digitalisering van ruimtelijke informatie heeft daarin verandering gebracht; de organisatie bezint zich thans op de voordelen van digitale geografische informatie.

Als het gaat om de Informatie- en Automatiseringsfunctie met het oog op het functioneren van de provincie als (digitale) overheid is er nog een wereld te winnen. Het interactief werken met de burger kent pas enkele –weliswaar interessante- voorbeelden (o.a. reactiemogelijkheid op streekplan via website) en zal de komende periode naar mijn mening vergaande ontwikkelingen doormaken. We zijn daarop nog niet geheel voorbereid.

P&O

Met betrekking tot de P&O-functie constateer ik een kwalitatieve groei vergeleken met voorheen. De personeelsmanagementadviseurs (PMA's) functioneren beter conform de behoeften van de diensten. Specifieke deskundigheid voor lastige dossiers is aanwezig, zij het beperkt. De organisatie als geheel vraagt najaar 2002 aandacht als de reorganisatie per van 2000 wordt geëvalueerd.

Opdrachten/uitbestedingen

De organisatie beschikt over een centrale inkoopfunctie. Aan- en uitbestedingen gebeuren echter per dienst. Op vragen vanuit provinciale staten is besloten een centrale registratie in te stellen voor verleende opdrachten aan externe bureaus. Op deze wijze wordt de controle op de uitbestedingsprocedure (vragen van offertes) of (Europees) aanbesteden beter. Een procesbeschrijving voor aan- en uitbesteding wordt opgesteld.

5. Processen

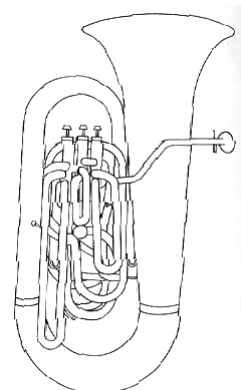
Een organisatie functioneert met behulp van *processen*: ontwerpen, beheersen, verbeteren en vernieuwen. De processen vormen de verbinding tussen het beleid (de wens) en het resultaat (de uitkomst). Deze processen vormen als het ware de baslijn (de ondersteunende toon) van het provinciale functioneren.

De organisatie heeft moeite met het benoemen van primaire, secundaire of ondersteunende processen; het werken aan procesarchitectuur gebeurt slechts incidenteel. Er is een voorkeur voor benutting van de professionaliteit van medewerkers boven het ontwerpen van processen. Het wiel wordt zo echter keer op keer uitgevonden.

Een aantal taken vergt zonder meer een procesbeschrijving: denk bijvoorbeeld aan administratieve organisatie, uitbesteding van werken, vergunningverlening, handhavingprocedures subsidieverstrekking, personele trajecten, externe opdrachten etc.

Deze beschrijvingen zijn momenteel gedeeltelijk aanwezig en voor het overige in productie. In de P&O-sfeer zijn procedures voor werving en selectie, formatiebeheer, introductie nieuwe medewerkers, jaargesprekken etc. uitgebreid beschreven. Een aantal andere beschrijvingen (reiskosten, ziekteverzuim, dossiervorming etc.) komt in 2002 gereed.

De meeste primaire beleidsprocessen in de organisatie betreffen de communicatie van de organisatie met het bestuur: de voorbereiding en besluitvorming rond de wekelijkse GS-vergadering. De GS-stukken, waarvoor duidelijke richtlijnen bestaan, voldoen niet steeds aan de eisen op het punt van duidelijkheid, aanbieding van alternatieven, financiële informatie etc. Ook hier wordt actief gewerkt aan verbetering, o.a. door de interne cursus GS-stukken.



6. Waardering door klanten en leveranciers

Hoe denken de klanten over ons? Bij deze vraag rijst als eerste een vervolgvraag: hééft de provincie klanten?

Het antwoord vraagt om relativering. De overheid heeft in de strikte zin van het woord geen klanten, maar burgers en instellingen die onder haar gezag ressorteren. Natuurlijk is de waardering van de provincie-activiteiten door betrokkenen van belang, maar de slechtste dienst die de overheid haar burgers kan bewijzen is te vervallen in vormen van cliëntalisme.

Anderzijds kan teveel afstand van de overheid tot de doelgroep van het beleid leiden tot de blik naar binnen en te weinig verbinding met de wereld die zij bestuurt. Bovendien zijn de externe partijen in bepaalde gevallen weer nodig als partners bij vormgeving of uitvoering van het beleid.

Ik zou het zó willen formuleren: doelgroepen van de organisatie zijn primair het bestuur (GS, PS), vervolgens ook de Utrechtse netwerksamenleving in wier midden de provincie zo'n cruciale rol vervult, in casu gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. En last but not least en vooral in specifieke gevallen, bijvoorbeeld op inspraakmomenten: de burgers, die het provinciebestuur rechtstreeks kiezen, maar die soms teveel op afstand staan.

Het bestuur

Vanuit het bestuur wordt met wisselende uitingen gereageerd op de kwaliteiten van de organisatie. Er is waardering voor kennis, inzet en inspanning van medewerkers. Kritiek is er op de soms als bureaucratisch en onvoldoende flexibel ervaren processen, bereikbaarheid, ziekteverzuim etc.

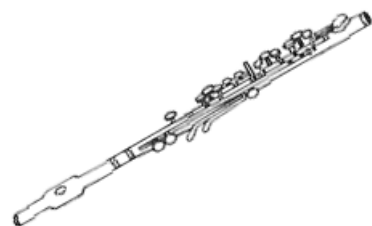
Het al eerder genoemde werkprogramma van gedeputeerde staten kan een belangrijke rol spelen bij het richten van de werkzaamheden van de organisatie (sectorplannen 2003) die daarmee meer vraaggericht worden. En wat de opmerkingen over de bedrijfsvoering betreft: daaraan wordt, zoals ook uit dit verslag blijkt, hard gewerkt.

Gemeenten/organisaties/burgers

De afgelopen jaren zijn er enkele acties verricht om de mening van de buitenwereld over het provinciale functioneren te vernemen, zoals een imago-onderzoek onder burgers (2000), de positioneringanalyse (bureau Quorum, 2001) en een inventarisatie van meningen over de procesgang Agenda 2010 (NSOB, 2002).

Het beeld dat uit genoemde onderzoeken oprijst is dat de provincie en haar producten bij de bevolking geringe bekendheid genieten. Bij de gemeenten/maatschappelijke organisaties bestaat dat probleem uiteraard niet, maar hun waardering voor de provincie is wisselend. Het draagvlak voor provinciale plannen bij rijk, gemeenten, maatschappelijke organisaties is doorgaans voldoende aanwezig, maar externe partijen hebben last van de verkokering van de organisatie (bestuurlijk en ambtelijk). Geconstateerd wordt dat in het contact met externen vaak nog vanuit de eigen belangen en wensen van de organisatie wordt uitgegaan, in plaats van een dienstverlenende en ondersteunende houding aan te nemen.

In de periode tussen het resultaat van het onderzoek van Quorum (begin 2001) en de evaluatie Agenda 2010 (medio 2002) is een zekere positieve ontwikkeling te bespeuren. De



ondervraagden signaleren in dit laatste onderzoek dat de provincie meer “naar buiten” komt en in hun ogen heeft de organisatie de neiging meer de interactie met de samenleving te zoeken.

Een specifiek punt hierbij vormt de toegankelijkheid van de organisatie. Sedert 2002 functioneert op centraal niveau (BMS) een viertal *account managers* waar gemeenten terecht kunnen met vragen of initiatieven die niet elders in de organisatie thuishoren. Ook problemen bij afhandeling van zaken kunnen daar worden gemeld. De vier medewerkers hebben elk een deel van de provincie onder hun hoede: de stadsgewesten Amersfoort en Utrecht, Zuid-oost Utrecht en West-Utrecht (indeling Utrechts model).

Dit model moet haar waarde nog bewijzen, maar er zijn positieve eerste ervaringen te melden.

Een laatste punt dat de aandacht verdient is de (telefonische) bereikbaarheid van de organisatie. De mate van bereikbaarheid bepaalt in de beleving van de “klant” in sterke mate de klantgerichtheid. Eind 2001 is een bereikbaarheidsonderzoek gehouden. De KPN-normen voor telefonische bereikbaarheid worden bij de provincie (behalve bij het hoofdnummer, dat “zeer goed” scoort) niet gehaald. Belangrijkste oorzaken zijn de onvoldoende snelheid van de eerste beantwoording en het onvoldoende positief verwijzen (pro-actieve hulp bij afwezigheid van de gevraagde medewerker). Dit is vooral een kwestie van cultuur. De resultaten van de meting hebben in de organisatie geleid tot nadere actie. Eind 2002 zal een nieuwe meting worden gehouden omdat de gegevens per sector beschikbaar zijn, kan de voortgang zeer precies worden gevolgd.

7. Waardering door medewerkers

Alle medewerkers zijn in de gelegenheid gesteld hun oordeel over de organisatie te geven in het Medewerkers-tevredenheidsonderzoek (medio 2002). Ik geef hieronder slechts enkele opvallende resultaten weer.

De medewerkers beoordelen het leiderschap in de organisatie weliswaar met een voldoende (6,4), maar in mijn optiek is dit nog mager. Zaken die de aandacht vragen zijn ondermeer openheid omtrent alle aspecten van het leidinggeven en de vormgeving van het werkoverleg. Ik verwijs naar hetgeen ik in hoofdstuk 1 heb opgemerkt.

De medewerkers vinden terugkoppeling van de DR naar de organisatie onvoldoende en verwachten meer van de DR als het gaat om randvoorwaarden waaronder de organisatie goed kan functioneren. Sinds voorjaar 2002 verschijnt des woensdags omstreeks 15.00 uur de DR-Flits; deze wordt goed gelezen. De DR kan zich nog duidelijker als eenheid manifesteren.

Voor de medewerkers is het vaak niet duidelijk welke weg de provincie bewandelt. Niet slechts de missie van de provincie is vrijwel onbekend (formeel bestaat die trouwens ook niet), ook de duidelijkheid van plannen en doelstellingen van de eigen sector is onvoldoende. De term 'presterende provincie' zegt de meeste medewerkers wel iets maar zal, gelet op vorenstaande scores, niet in het gedachtegoed zijn verinnerlijkt.

Wie hierover nadenkt moet toegeven dat dit opmerkelijk is. We spelen een muziekstuk en veel uitvoerenden kennen het stuk niet, alleen hun eigen partij of die van hun directe omgeving!

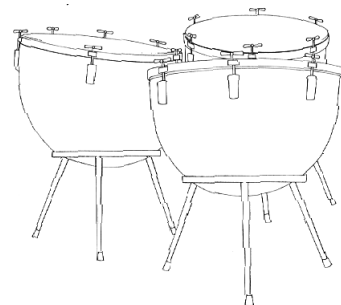
Een oorzaak hiervan kan gelegen zijn in de onvoldoende communicatie met de medewerkers over de doelstellingen van de provincie als geheel. Ook kan een oorzaak gelegen zijn in het feit dat veel medewerkers minder belangstelling hebben voor de doelstellingen van de provincie dan voor die van de eigen sector; het accent ligt dan op de eigen werkplek en het eigen product.

Dat is niet onlogisch, maar wel ongewenst. Daarom wil ik bevorderen dat alle medewerkers meer te weten komen over en zich meer betrokken voelen bij de provincie als geheel.

In de perceptie van de medewerkers hebben de inspanningen om de cultuur in de organisatie te veranderen nog onvoldoende resultaat afgeworpen. De mate waarin afspraken worden nagekomen, het van buiten naar binnen werken zijn nog onvoldoende ingebed, en het tekortschieten van samenwerking tussen de diensten spant de kroon. De medewerkers zien in dit gebrek aan samenwerking wellicht de belangrijkste reden om de bedrijfscultuur negatief te beoordelen, evenals de slagvaardigheid van de organisatie.

Opvallend is overigens dat de medewerkers over het algemeen de aspecten over hun eigen inzet en motivatie positief benadrukken, terwijl als een oordeel wordt gevraagd over collega's en externe invloeden de waardering daalt.

De medewerkers beoordelen de manier waarop het werk aansluit bij hun capaciteiten met een voldoende; hetzelfde geldt voor de mogelijkheid veranderingen in het werk te brengen.



Zeer hoog scoort de beleving van de flexibiliteit met werktijden; op de achterkant van dit fenomeen ben ik hiervoor reeds ingegaan.

Verontrustend is dat slechts 45% de werkdruk ervaart als goed of laag, het overige percentage van de medewerkers vindt de werkdruk (te) hoog. Ik pleit ervoor dat de leidinggevenden van de sectoren waar dit gegeven sterk speelt nagaan in welke mate belemmeringen moeten worden weggenomen. Met name het creëren van *uitdagingen* in plaats van *werkbelasting* lijkt me een belangrijk punt.

Een punt van aandacht hierbij kan zijn de vraag of de werktijden wel algemeen in acht worden genomen. Op het realiseren van de overeengekomen werktijden wordt in onze organisatie weinig gestuurd. Mijn waarneming is dat er weinig situaties voorkomen dat “alle verloven worden ingetrokken” en dat de hectiek in het provinciale bedrijf betrekkelijk gering is. Wellicht wordt onder het gevoel van overbelasting ook meer algemeen onbehagen van werknemers begrepen; dat zou met een ander –soms zelfs intenser- werkaanbod ook bestreden kunnen worden!

Ik vraag leidinggevenden en medewerkers aandacht voor het vervullen van de overeengekomen werktijden door *alle* medewerkers.

Verder blijkt dat er in algemene zin veel onvrede bestaat met de mate waarin procedures zijn beschreven en kunnen worden uitgevoerd. Ook de wijze waarop de leiding de naleving van procedures controleert kent geen hoge waardering. Dit bevestigt de noodzaak van aandacht voor de totstandkoming van procedurebeschrijvingen en de werking ervan.

De bedrijfsmaatschappelijk adviseur heeft als voornaamste taak de arbeidsverhoudingen te waarborgen. Eén op de 6 medewerkers (17%) heeft problemen waarvoor de bedrijfsmaatschappelijk werker wordt benaderd. Dit is gelukkig een daling ten opzichte van 2000 met 12%.

Cultuur

De cultuur van de organisatie blijft een pregnant punt. Al is met de cultuurontwikkeling in de organisatie met als leidraad het bekende boek van Covey (Stephen R. Covey, *De 7 eigenschappen van effectief leiderschap*) veel gewonnen, toch moet de mentaliteit nog meer gericht worden op samenwerking. Daarnaast moet oplossingsgericht denken gaan domineren boven het taakgericht handelen en in de aanspreekbaarheid kan nog veel terrein gewonnen worden. Dat de organisatie hieraan niet onmiddellijk volledig kan tegemoetkomen is niet merkwaardig. De organisatie in haar geheel heeft nog moeite om die slag te maken: we spelen een andere compositie dan enkele jaren geleden. Dit leidt vaak tot de noodzaak van een heroriëntatie en daarmee het gevoel van een verhoogde werkdruk. Het is onze opgave om hierin een goede balans te vinden, waarbij de kwetsbaarheid van de organisatie en van individuele medewerkers wordt verkleind.

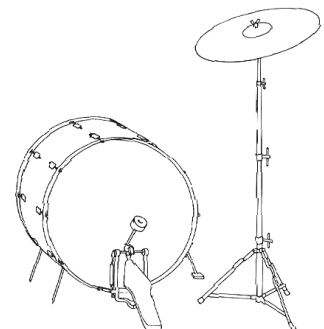
8. Waardering door de maatschappij

Nog steeds hebben provincies een grijs imago. V eel bezoekers trekken we niet op onze concerten. Spelen we een impopulair repertoire of is de kwaliteit van ons werk onaantrekkelijk?

Misschien zijn beide oorzaken van toepassing. Niet zonder reden zoeken provincies een scherper profiel en willen ze meer risicozoekend bijdragen aan het realiseren van wenselijk beleid. Niet steeds dezelfde stukken dus, maar complexere en spannender muziek. En wat de kwaliteit van ons werk betreft: we spelen doorgaans foutloos, maar misschien met te weinig passie. Liever emotievol spelen “met het hart” en een enkele fout dan de te vlakke voorspelbaarheid die ons nu soms kenmerkt.

Meer scherpe politieke discussie over onze koers dus graag, bestuur, en meer passie in het werk graag, medewerkers; dan komen de bezoekers vanzelf. De bij tijd en wijle oplaaierende discussies over de toekomst van de provincie is in dit verband lastig. Natuurlijk moet de discussie over de schaal van het middenbestuur doorgaan, maar niet vanuit idee en over “opheffing”, maar vanuit de perceptie van “versterking”. Natuurlijk moet Utrecht in de Randstad samenwerken, maar een daadwerkelijk opgaan van de provincie Utrecht is het eerste decennium niet realistisch. Juist ook het nieuwe kabinet legt in deze periode de uitdaging nadrukkelijk bij de provincies neer.

De organisatie van de provincie Utrecht kan en zal daarop met élan kunnen en willen reageren. De bezoekers zullen zeker komen, om te beginnen bij de verkiezingen van maart 2003!



9. Eindresultaten: de bevindingen

Vergeleken met mijn vorige kwaliteitsverslag in 2001 constateer ik belangrijke vorderingen in de kwaliteitsontwikkeling van de organisatie. Ik geef ze concreet aan in bijlage 1, waar de voortgang van het Actieplan 2001 is vermeld.

Uit de achter in dit verslag vermelde bronnen blijkt dat de provincie Utrecht een organisatie is die:

- beschikt over een adequaat management-instrumentarium (maar de werking daarvan moet verbeteren)
- veel kennis en kwaliteit herbergt (maar daarmee nog meer tot stand kan brengen)
- in sterke mate aansluit bij behoefte van medewerkers aan een mensgerichte organisatie (maar waarin de aanspreekbaarheid van medewerkers op resultaten nog kan toenemen)
- in toenemende mate extern georiënteerd is (maar het werken met prestatie-indicatoren nog kan vervolmaken)
- sterker dan voorheen vraaggestuurd wordt (maar dat niet zelfstandig kan, omdat het bestuur de vraag dient te expliciteren)

In zekere zin is een kritisch punt bereikt: de analyse en kennis is nu compleet en de wil om naar de nieuwe positie te komen is aanwezig. De druk om te presteren wordt groter en de organisatie wil dat ook. Maar zowel structurele als culturele voorwaarden zijn nog niet (volledig) vervuld.

Eén organisatie: samenwerken!

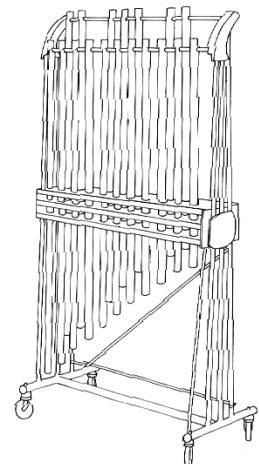
De organisatie als geheel kan niet worden geleid als er geen structuur of cultuur is om de organisatie als geheel te sturen. Ik constateer dat de decentralisatie in de organisatie op verschillende punten is doorgeschoten, waardoor de kwaliteit van de organisatie als geheel in het gedrang dreigde te komen. Orkestgroepen lopen dan het risico uit de maat te raken.

Voorbeelden zijn/waren de communicatie-functie (die niet goed kan functioneren als ze versnipperd is), de behandeling van beroeps- en bezwaarschriften waar per dienst aan werd gewerkt en de behandeling van “Europa” door de verschillende diensten.

We hebben in 2001/2 daarom in de organisatie enkele reparaties aangebracht:

- de centrale communicatie is bijeengebracht vanuit de Concernstaf en BMS in een afzonderlijke eenheid Concern-communicatie, en het doel is –in welke vorm dan ook- ook de communicatiemedewerkers van de diensten hierbij te betrekken
- de medewerkers voor bezwaar- en beroepschriften van de diensten zijn per medio 2002 centraal ondergebracht bij de Concernstaf, mede om tegemoet te komen aan kritische opmerkingen over de juridische kwaliteit van onze organisatie
- de medewerkers die full-time belast zijn met “Europa” zijn inmiddels centraal gehuisvest en het doel is deze unit ook centraal in de organisatie te positioneren om dit beleidsveld de plaats te geven die het verdient

Maar effectieve centrale aansturing hangt niet altijd samen met de positionering in de organisatie. Juist ook vanuit de kernfuncties van de



diensten moet in alle gevallen een oriëntatie op de provincie als geheel plaatsvinden om optimaal resultaat te bereiken.

Goede voorbeelden daarvan het afgelopen jaar zijn:

- de afstemming in de regiegroep van de ontwikkeling van de strategische plannen
- de samenwerking van alle diensten met Kabinet bij totstandkoming van de nota Veiligheid en Handhaving
- de gemeenschappelijke inzet voor de formulering van de tien projecten van Agenda 2010, waarvan één reeds volop in uitvoering is op een wijze die te danken is aan goede interdienstelijke samenwerking (project Hart voor de Heuvelrug)

Onze organisatie kan goed projectmatig werken. Het bouwen en onderhouden van de provinciale wegen gebeurt al jaren in strakke projectvorm en zelden gaat daar iets mis. Ook het gebiedsgericht beleid in bijvoorbeeld De Vallei, de Langbroekerwetering en De Venen zijn fraaie voorbeelden.

Maar projectmatig werken over grenzen van diensten blijkt lastiger. Daarom heeft de DR besloten vanaf medio 2002 een professionalisering met betrekking tot projectmatig werken in te zetten, te beginnen bij de 10 grote projecten van Agenda 2010.

10. Hoe verder?

Eerst een enkele relativering van te hooggestemde verwachtingen.

In elke grotere werkeenheid zijn problemen; soms met een individueel, soms met een meer collectief karakter. Organisaties in de publieke sector hebben een meer gecompliceerde structuur vanwege de grote diversiteit in producten, de rechtspositie van de medewerkers en, niet te vergeten, vanwege de soms grillige politiek-bestuurlijke context.

Een ideale situatie zal de provincie Utrecht dus niet gauw bereiken. Maar voorwaarden voor een trede hoger op de kwaliteitstrap zijn vervuld. We bevinden ons nu in het stadium op de overgang van fase 1 naar fase 2 van het INK-model: van activiteit-georiënteerd naar proces-georiënteerd. De DR heeft als doel gesteld dat we in 2006 fase 3 (systeem-georiënteerd) moeten kunnen bereiken.

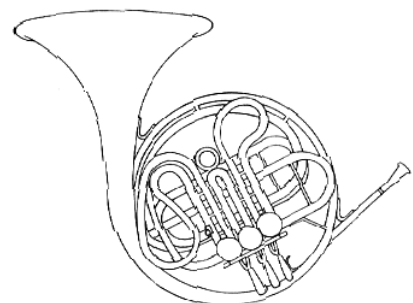
Zo'n systeemgerichte organisatie heeft de volgende vijf kenmerken:

<i>Leiderschap met lef</i>	<i>Interne en externe informatie wordt gebruikt om de koers te bepalen. De stijl van leidinggeven is coachend en is gericht op de medewerkers en externe partners.</i>
<i>Resultaatgericht</i>	<i>In de gehele organisatie worden integraal resultaatmetingen uitgevoerd, trends worden gevolgd en afwijkingen van de doelen geanalyseerd. De metingen betreffen alle 'stakeholders'.</i>
<i>Continue verbetering</i>	<i>Verbeteringen zijn niet alleen kleine stapjes vooruit, maar zijn ook gebaseerd op fundamentele veranderingen en nieuwe concepten.</i>
<i>Transparantie</i>	<i>Onderlinge relaties tussen processen zijn bekend en er wordt gestuurd op basis van toegevoegde waarde. De proceseigenaren beheren de aan processen gekoppelde budgetten.</i>
<i>Samenwerking</i>	<i>Leveranciers worden betrokken bij het vaststellen van specificaties. Met medewerkers wordt gecommuniceerd over de koers van de organisatie en hun bijdrage.</i>

De DR wil de komende twee jaren dus vooral aandacht geven aan:

- Leiderschap
- Cultuurontwikkeling
- Verbetering van de (administratieve) processen
- Aandacht voor de klanten
- Resultaten

Ik prijs me gelukkig dat er een kwaliteitsmodel bestaat -zoals het INK-model- omdat deze een gestructureerde aanpak van allerlei aspecten van de organisatie mogelijk maakt. In plaats van allerlei goedbedoelde maar te weinig samenhangende acties, die voor de medewerkers geen onderling verband lieten zien, kunnen we de komende jaren systematisch gaan werken aan opvolging van de aanbevelingen die uit de INK-analyse voortvloeien.



Het is noodzakelijk dat deze kwaliteitsontwikkeling de komende jaren –tenminste tot 2006- volop aandacht houdt. Daarom moet nog in 2002 een centrale *kwaliteitscoördinator* worden aangewezen en zullen ook bij de diensten medewerkers specifiek met kwaliteitsontwikkeling belast moeten worden.

Ik voeg opnieuw een Actielijst (2002) toe, om aan te geven op welke punten specifieke actie wordt ondernomen. Alle actiepunten passen volledig in het concern-brede programma ter uitvoering van de INK-aanbevelingen.

Wélke symfonie spelen we eigenlijk?

Volgens mij kunnen we alles uitvoeren, het bestuur hoeft het maar te zeggen. Eén ding is zeker: ons werk komt niet af. In die zin zou ik het wel op de Unvollendete, de 7e symfonie (1822) van Franz Schubert willen houden.

De oppervlakkige lezer zou dit demotiverend kunnen noemen; werken aan een klus die nooit afkomt. Maar het fascinerende van het openbaar bestuur, van de provincie Utrecht dus ook, is nu juist dat het werk blijft, zolang de samenleving functioneert. Bestuurders en ambtenaren komen en gaan, maar het ambt blijft. Een bedrijf kan worden begonnen en beëindigd, het openbaar bestuur heeft continuïteit.

Daarom werken we niet zozeer aan afronding, aan een Finale van onze compositie, maar gaat het om de inspanning van de dag.

Ik stel voor dat alle medewerkers de uitdaging zoeken in ons gemeenschappelijke product van vandaag: de manier waarop onze symfonie klinkt. Kwaliteit ontstaat alleen door samenspel!

Bijlage 4

Bronnen

1. Zicht op samenhang, eindrapport zelfevaluatie INK-positiebepaling, juli 2002
2. Jaarverslag 2001 bedrijfsmaatschappelijk werk
3. Sociaal Jaarverslag 2001
4. Positioneringsanalyse Quorum, december 2001
5. IPO, IWV-enquête 2000 en 2001
6. Imago-onderzoek provincie Utrecht ('De provincie Utrecht Binnenstebuiten', Ruigrok MC, december 2000)
7. NSOB, Provincie Utrecht op/van de kaart, juli 2002
8. BMC, medewerkers-tevredenheidsonderzoek provincie Utrecht juni/juli 2002
9. Managementletter accountant KPMG 2002