



Besturingsfilosofie

gemeentelijke organisatie Deventer

1. Inleiding

De gemeente Deventer werkt al een flink aantal jaren aan het verbeteren en waar nodig aanpassen van haar interne organisatie en werkwijze. Dit heeft geleid tot het formuleren van een aantal uitgangspunten voor een vernieuwde gemeentelijke organisatie en een aantal concrete aanpassingen in organisatiestructuur en werkwijze. Deze zijn de afgelopen jaren in verscheidene beleidsstukken beschreven. Dit document schetst de overkoepelende besturingsfilosofie van de gemeentelijke organisatie en biedt overzicht en samenhang in de belangrijkste aanpassingen van de afgelopen jaren.

De basis voor de doorontwikkeling van de organisatie is daarmee gelegd. Maar wel in het volle besef dat het werk nooit af is. Want als de turbulente ontwikkelingen van het afgelopen decennium een voorbode zijn voor de toekomst, dan zal ook bij onze gemeente verandering de enige constante factor zijn.



2. Aanleiding voor de organisatieontwikkeling

Net als ieder andere organisatie dient een gemeente voortdurend alert te blijven op de (snelle) veranderingen in de samenleving. Steeds opnieuw moet zij zichzelf de vraag stellen of haar manier van werken nog aansluit op de wensen, eisen en vraagstukken van de gemeenschap die zij dient. Daarnaast vraagt de samenleving om een compacte en effectieve overheid die zorgvuldig omgaat met publieke middelen.

De samenleving confronteert de gemeente met een enorme verscheidenheid van vraagstukken, in een context die voortdurend in beweging is. Zo zijn we sinds 2015 bijvoorbeeld verantwoordelijk voor nagenoeg het hele spectrum van jeugdhulp, maatschappelijke zorg en arbeidsparticipatie. De uitgaven voor dit sociaal domein omvatten inmiddels vrijwel de helft van de totale gemeentelijke uitgaven. We zijn hiervoor niet alleen systeemverantwoordelijk, maar worden ook nadrukkelijk aangesproken op individuele casuïstiek. Tegelijk doen we als gemeente een beroep op de zelfredzaamheid van de inwoners en hebben we te maken met burgers, bedrijven en instellingen die zelf initiatief nemen en een andere rol van de gemeente verlangen. De rol van de gemeente is daarmee voor ieder vraagstuk een andere en wisselt vaak ook in de loop der tijd. Waar in de ene situatie geval de eindverantwoordelijkheid van de gemeente zwaarder wordt, past in andere vraagstukken de gemeente een meer regisserende of faciliterende rol. Sommige dingen zullen we meer moeten doen en andere juist minder. De invoering van de Omgevingswet gaat de verhoudingen tussen de gemeentelijke organisatie en de inwoners opnieuw veranderen, met name - maar niet alleen! - in het fysieke domein. Ook hebben we flinke slagen gemaakt in de publieke dienstverlening.

De kern van ons werk blijft echter hetzelfde: werken aan de gemeenschap Deventer. Maar de dynamiek van de gemeenschap volgt niet de lijntjes en kaders die we intern gebruiken om onze organisatie te structureren. De gemeenschap denkt niet in programma's of domeinen. De gemeenschap heeft geen boodschap aan hoe wij ons georganiseerd hebben in afdelingen of teams, maar vraagt ons om als één gemeente mee te werken aan oplossingen voor vele en uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken.



De grootste uitdaging is om nog beter aansluiting te vinden op deze dynamiek. Hoe we zaken oppakken, wordt daarom niet meer bepaald door hoe wij ons intern georganiseerd hebben. We keren het om. We richten onze organisatie in op de maatschappelijke opgaven die er zijn in de gemeente Deventer.

Dit heeft gevolgen voor onder andere de interne taakverdeling, organisatiestructuur, onderlinge samenwerking tussen teams, sturing van processen, relaties met de inwoners van de gemeente, financiële controle etc. Maar minstens zo belangrijk: om het versterken en behouden van de inzet, het enthousiasme en de kwaliteit van de medewerkers. Structuren en systemen verdienen voortdurend kritische beschouwing. Ze zijn belangrijk, maar uiteindelijk niet bepalend voor het succes van de organisatie, die als opdracht heeft de beste dienstverlening voor de samenleving te bieden. De mensen - de professionals in dienst van de gemeente Deventer - maken het echte verschil!

De reflectie op organisatie en werkwijze begon in 2013 met een verkenning van een aantal relevante toekomstontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de gemeentelijke organisatie. Die zijn in 2014 vertaald naar een vijftal ontwikkelingsscenario's¹. Op basis van deze verkenningen en scenario's gaf het College eind 2014 de volgende opdracht: **'Maak een schakelbare en flexibele organisatie die kan omgaan met een enorme verscheidenheid aan vraagstukken, maatschappelijk en individueel, in de samenleving'**.

De uitgangspunten voor de organisatieontwikkeling zijn beschreven in een document dat de toepasselijke naam **Deventer Beweegt**² kreeg. In 2016 gaf het College de opdracht de organisatieontwikkeling verder vorm te geven³. Dit leidde tot een aantal concrete interventies die grotendeels in 2017 zijn doorgevoerd.



¹ Vijf Deventer scenario's voor de Organisatie van de toekomst (2014)

² Deventer Beweegt (2015)

³ Een volgende fase in de doorontwikkeling van de organisatie (2016)

3. Koers van de organisatie

In aansluiting op de uitgangspunten van Deventer Beweegt, is in 2017 de volgende gewenste koers van de organisatie geformuleerd:

- ‘We sturen op één organisatie, met medewerkers die met plezier werken aan de Deventer vraagstukken. Een organisatie waarin integraal gewerkt wordt, over domein- en teamgrenzen heen.
- We zoeken steeds de samenwerking in logische ketens, waarbij die keten niet ophoudt bij de organisatiegrens. We werken van buiten naar binnen, en van binnen naar buiten en met ons hoofd en hart voor Deventer.
- We ontwikkelen ons tot een organisatie die flexibel, communicatief en netwerkend is. Zo kunnen we inspelen op wat de samenleving ons vraagt. Onze rolinvulling bepalen we mede afhankelijk van het maatschappelijke vraagstuk.
- We sturen op basis van: vertrouwen (minder kaders, maar wel steviger) en besliskracht: korte beslismogelijkheden⁴.

De nadruk ligt dus op een organisatie die weliswaar intern een verdeling van taken en verantwoordelijkheden kent, maar naar buiten toe als één geheel opereert. Een organisatie die er op gericht is een optimale connectie te maken met de buitenwereld. En die er voor zorgt dat maatschappelijke vraagstukken snel en effectief worden opgepikt en niet gehinderd worden door ambtelijke verkokering .



⁴ Teamtransities organisatie gemeente Deventer (2017)

Dit vraagt om een platte organisatie met zo weinig mogelijk hiërarchische lagen; een organisatie waarin de (beslis-)lijnen kort zijn en de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk zijn belegd (mandatering). Een organisatie die actief investeert in de contacten met de samenleving en de netwerkpartners en flexibel kan inspelen op nieuwe en complexe vraagstukken, ook al vallen die niet logischerwijs binnen de interne structuren en taakverdelingen. Initiatieven vanuit de samenleving mogen immers niet tussen wal en schip raken doordat wij er intern (nog) niet op zijn voorbereid. Er moet helderheid zijn over ieders verantwoordelijkheden, of dat nu over inhoudelijke verantwoordelijkheden gaat of over financiële.

En niet onbelangrijk: we willen ook een organisatie zijn waarin de medewerkers met trots en plezier kunnen werken. De afgelopen jaren heeft onder anderen de Ondernemingsraad geconstateerd dat de werkdruk in veel teams hoog ligt en tot werkstress leidt. Het arbeidsethos binnen de gemeentelijke organisatie is hoog, maar de werkdruk zal beter gemanaged moeten worden. Dat is niet alleen in het belang van het werkplezier en de gezondheid van de huidige medewerkers, maar een voorwaarde om als gemeente een aantrekkelijke werkgever te blijven, ook wanneer over enkele jaren een grote uitstroom van oudere medewerkers is te verwachten.

” Onze medewerkers maken het verschil! Succes wordt niet bepaald door een structuur of systeem, maar door de mensen en dat is in de gemeente Deventer ook het geval. Onze structuren en systemen moeten ondersteunend zijn om successen te boeken en de beste dienstverlening in brede zin voor de samenleving te bieden. We zijn van Deventer en werken met plezier. Ons werk doet er toe. We maken met elkaar het gevoel van trots, saamhorigheid en plezier: door aandacht voor de mensen, door met elkaar resultaten neer te zetten voor de Deventer samenleving, door successen te vieren en (samen) te werken aan de hand van onze vier kernwaarden: Zorgzaam, Open, Verantwoordelijk en Durf⁵.



⁵ Zie: 'Sturing van de organisatie Deventer' (bijlage 1 van 'Teamtransities organisatie gemeente Deventer')

4. Inrichting van de organisatie

Om bovengenoemde doelstellingen te bereiken is medio 2017 een aantal wijzigingen doorgevoerd in de organisatie.

Bredere teams voor betere aansluiting op vraagstukken. Inhoudelijk gelijksoortig werk hebben we zo veel als mogelijk bij elkaar gebracht, om zo vraagstukken flexibel en in samenhang op te kunnen pakken. Dit heeft geleid tot een flinke afname van het aantal teams waarin de medewerkers samenwerken. De teams zijn in omvang groter geworden en het aantal teammanagers is sterk verminderd, hetgeen onder andere het intern overleg en de afstemming vereenvoudigt. Van bundeling van inhoudelijke taken in nieuwe teams is onder andere sprake bij:

- Eerstelijns publiekscontacten (balie, telefoon, post, mail, social media, digitale dienstverlening en WhatsApp)
- Leefomgeving (beheer, onderhoud en inrichting , zowel fysiek als administratief; inclusief wijk- en vastgoedbeheer)
- Projecten, realisatie en ontwikkeling (o.a. inbreidingslocaties, herstructurering, afval/reiniging)
- Adviesdiensten (o.a. P&O, Communicatie, Kennis en Verkenning, Juridische zaken en Inkoop)
- Financiën (expertise en control)
- Beleid (alle beleidsontwikkeling en beleidsstrategie over de gehele begroting heen⁶).

Binnen de teams worden waar nodig vakgroepen gecreëerd en in een aantal gevallen doorontwikkeld ten bate van professionalisering en ontwikkeling, maar nooit als hiërarchische of organisatorische entiteit. De teams worden aangestuurd door een of twee teammanagers die rechtstreeks onder de directieraad vallen. Zo houden we de lijnen kort. De teammanagers zijn verantwoordelijk voor de mensen, producten en middelen binnen de teams.



⁶ Zie: 'Teamtransities organisatie gemeente Deventer', hoofdstuk 5.

Los van deze teams is er een kleine **concernstaf** die verantwoordelijk is voor de kwaliteit, integraliteit en voorbereiding van de besluitvorming voor B&W en voor de bestuurlijk-strategische communicatie. Deze staf valt direct onder de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

Binnen de gemeente waren al **programmamanagers** actief. Zij waren en blijven verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en realisatie van de programma's zoals die in de gemeentebegroting zijn onderverdeeld (bijvoorbeeld: Ruimtelijke Ontwikkeling, Jeugd en Onderwijs, Economie, Kunst en Cultuur).

Omdat er zich voortdurend complexe en multidisciplinaire onderwerpen aandienen die meerdere programma's raken (of nog niet in programma's zijn onder te brengen) zijn er **regiemanagers** aangesteld. Zij waken erover dat belangrijke maatschappelijke opgaven hoe dan ook worden opgepakt door de ambtelijke organisatie en zijn de verbindende schakel tussen bestuur, directieraad en de diverse teams en programma's. De regiemanagers zijn tevens belangrijke speler in het netwerk met externe partners en vertegenwoordigen mede hierin de gemeente Deventer.

De algehele leiding van de ambtelijke organisatie is ondergebracht bij de **directieraad**, geleid door de gemeentesecretaris/algemeen directeur. De directieraad richt zich op de strategische vraagstukken en zorgt daarbij voor de bestuurlijke aansluiting en afstemming. In samenspel met de regiemanagers worden deze vraagstukken belegd in de organisatie. De directieraad zorgt voor strategische afweging op concernniveau en is integraal verantwoordelijk voor de programmabegroting.



5. Bijpassende manieren van werken

Deze en andere formele aanpassingen in de inrichting van de organisatie kunnen er een bijdrage toe leveren dat de gemeente Deventer sneller, slagvaardiger, integraler en beter in connectie met de 'buitenwereld' gaat opereren. 'Kunnen', want het succes van een organisatie hangt, zoals gezegd niet zozeer af van systemen en procedures, maar vooral van de inzet, de motivatie en de kwaliteit van de medewerkers. Er wordt dan ook een stevig beroep gedaan op de inzet van de individuele medewerker en de wijze waarop deze wordt aangestuurd door motiverende en verbindende leidinggevenden.

We vragen onze medewerkers (nog) meer verantwoordelijkheid te nemen voor het werk dat hen is toevertrouwd en bieden ook meer vrijheid om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen. We zijn immers als organisatie niet alleen collectief, maar ook op individueel niveau er voor verantwoordelijkheid dat de vragen die de samenleving ons stelt adequaat worden opgepakt.

Verantwoordelijkheid betekent ook dat de medewerker zich er van bewust is wanneer bepaalde kwesties opgeschaald moeten worden naar een hoger niveau, bijvoorbeeld wanneer het onderwerp politiek of bestuurlijk complex wordt. Of wanneer financiële consequenties ingrijpender zijn dan verwacht.

Verantwoordelijkheid nemen vraagt ook **durf** en **openheid**. Durf om knopen door te hakken. Durf om collega's aan te spreken op gemaakte afspraken. Durf om soms net iets 'buiten de lijntjes te kleuren' als dat een oplossing bespoedigt. Openheid om te erkennen dat zaken niet helemaal goed zijn gelopen. Daar moeten we op een respectvolle en integere wijze samen mee omgaan om te leren van fouten en aan verbeteringen te werken. Het management zal hier rugdekking voor moeten geven. De ambitie is om het vertrouwen in elkaar te vergroten en **zorgzaam** te zijn; uitgaan van elkaars kracht en inzet, in plaats van elkaar te controleren en te wantrouwen. We steunen elkaar en vieren successen samen. We vormen immers samen de gemeente Deventer en dat dragen we ook uit naar onze omgeving. We werken samen aan resultaten. We zijn van Deventer en werken met plezier.

6. Besturen is ook verantwoord

Besturen betekent vooraf kaderen, vervolgens het goede handelen en achteraf (kunnen) verantwoord. Daarom geen besturingsfilosofie zonder verantwoordingsfilosofie. De gemeente Deventer wil graag laten zien dat zij in control is. Daarom vertalen wij onze strategie naar kaders voor onze manier van werken. Om in control te zijn en dus op de juiste momenten, met de juiste informatie de juiste beslissingen te kunnen nemen hebben wij een zogenoemd controlraamwerk⁷ ingericht. Dit raamwerk bevat onze kaders, de wijze van sturen en beheersen en tevens onze manier van toetsen en ervan leren. Zo verantwoord we open en transparant aan onze inwoners wat we voor de gemeenschap hebben gedaan.



⁷ Zie: '1-2-3- in control. De doorontwikkeling van de controlfunctie in de gemeente Deventer'.

Colofon

Uitgave	Gemeente Deventer
Tekst	team Advies, Support en Kennis en team Finance & Control
Vormgeving	AMGdesign Deventer

september 2018