

Der Stadtdirektor

## Verwaltungsreform "Dienstleistungsunternehmen Stadtverwaltung Arnsberg"

### *Zwischenbericht*

#### Kundenorientierte Reorganisation

#### I. Stellenwert und Ziele der kundenorientierten Reorganisation der Stadtverwaltung im Rahmen der Verwaltungsreform

##### 1. Reformnotwendigkeit

Die Kommunalverwaltung stellt sich auf ein neues Umfeld und neue Anforderungen ein und reformiert sich grundlegend. Neues Umfeld und neue Anforderungen sind u.a.:

- Die gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung führt auf örtlicher Ebene ständig zu neuen Herausforderungen an die Verwaltung. Die Bürgerinnen und Bürger fordern von ihrer Kommunalverwaltung andere, mehr und qualifiziertere Dienstleistungen.
- Bürokratische, auf den "Apparat" bezogene Denkhaltungen und Strukturen behindern angemessene Lösungsprozesse auf die neuen, komplexen Herausforderungen. Die auf sich selbst bezogene "Ämterverwaltung" hat insofern zu der gegenwärtigen Krise der öffentlichen Verwaltung in Deutschland beigetragen. So bestehen eine unzureichende Außen-/Kundenorientierung, kein Qualitätsmanagement, ein unzureichendes Finanzmanagement. Ein strategisches Management fehlt.
- Europäische Union, Bund und Land bürden den Kommunen neue Aufgaben und Kosten auf.
- Alle öffentlichen Haushalte befinden sich in einer strukturell bedingten Finanzkrise. Das gegenwärtige Haushaltsdefizit der Stadt Arnsberg beläuft sich auf 28.570.000 DM (Ansatz 1996) und 38.090.000 DM (Ansatz 1997) im Verwaltungshaushalt.
- Die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit für Bürger und Wirtschaft sind erreicht, wenn nicht schon weit überschritten.

## II. Verwaltungsreform und Organisationsentwicklung

Der gegenwärtige Umbau der Stadtverwaltung Arnsberg von der Ämterverwaltung zu einem Dienstleistungsunternehmen läuft auf

- den Aufbau von unternehmensähnlichen und dezentralen Führungs- und Organisationsstrukturen sowie auf
- die Aktivierung dieser Strukturen durch Kundenorientierung und Bürgeraktivierung (Bürger als Kunde und Produzent) sowie durch Wettbewerb hinaus.

Die Organisationsentwicklung leistet dazu einen notwendigen Beitrag. Nach der Reform einzelner Bereiche bezieht sich die kundenorientierte Organisationsentwicklung auf die gesamte Stadtverwaltung. Die Organisationsentwicklung ist gekoppelt mit einer entsprechenden Personalentwicklung. (Zwischenbericht Personalentwicklung - Drs. 5/97/110/1011)

Organisationsentwicklung und Personalentwicklung sind integriert in die gesamte Verwaltungsreform, die die Ziele verfolgt: höhere Effektivität, größere Kundenorientierung, bessere Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterorientierung und dadurch höhere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an Veränderungen: Bessere Leistungen zu weniger Kosten.

Insgesamt geht es um eine radikale Verbesserung der Produktivität der öffentlichen Dienstleistungen der Stadtverwaltung Arnsberg.

Es geht darum:

- Wirkungsorientierung von Politik und Verwaltung zu ermöglichen,
- nachfrageorientiert und kundenorientiert zu agieren,
- Bürgeraktivierung zu fördern,
- in Produkten zu denken und Leistungen ständig veränderter Nachfrage sowie verfügbaren Mitteln anzupassen,
- auf Wettbewerbsfähigkeit zu achten und dort, wo keine Wettbewerbssituation herzustellen ist, eigene Leistungen intern und interkommunal zu vergleichen,
- in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu investieren, d. h. ihnen klare Leistungsziele zu setzen und ihnen Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung zu bieten,

- eine verbesserte Kooperation zwischen Rat und Verwaltung zu ermöglichen, die eine klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung sowie zwischen Verwaltungsleitung und nachgeordneten Bereichen schafft.

Die neue Organisationsstruktur will dazu entsprechende Voraussetzungen schaffen. Sie ist ein Hilfsmittel zur Zielerreichung. Die Organisationsentwicklung hat insofern dienende Funktion.

### **III. Grundlagen für die Reorganisation (Organisationskultur)**

#### **1. Leitbild**

##### **a) Dienstleistungsunternehmen**

Leitbild der Verwaltungsreform ist der Wandel der Stadtverwaltung Arnsberg von der traditionellen Ämterverwaltung zum Dienstleistungsunternehmen (vgl. Beschluß des Rates vom 15.12.1993 - Drucksache 4/93/I/3496).

Das Leitbild bedeutet für die Organisationsentwicklung, die heutige Primärorientierung am "Apparat" (mit einer Vielzahl von fachlichen Zuständigkeiten für einheitliche Lebenssachverhalte oder Kundensegmente) mit den entsprechenden bürokratischen Restriktionen und unwirtschaftlichen Ergebnissen aufzugeben und die Aufbau- und Ablauforganisation unmittelbar auf die konkreten örtlichen Probleme und die Erwartungen der Bürger und Leistungsabnehmer zu orientieren (Außenorientierung statt Binnenorientierung). "Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" bedeutet, daß die Verwaltung sich um den Bürger dreht und nicht umgekehrt.

##### **b) Lernende Organisation**

Dieses Leitbild wird für die Organisationsentwicklung ergänzt bzw. konkretisiert um das Leitbild der "Lernenden Organisation".

Hier geht es um den Übergang von einem mehr oder weniger beiläufigen/zufälligen Lernen zu einem systematischen, auf Dauer angelegten Lernen.

#### **2. Grundsätze**

Die Reorganisation selbst ist ausgerichtet auf

- Kundenorientierung/Bürgeraktivierung

Die Kundensegmente wurden gebildet nach folgenden Überlegungen: Wer ist der "Kunde"? Was erwartet der "Kunde"? "Welche Möglichkeiten hat der Kunde zur Mitarbeit an der kommunalen Leistungserstellung (Bürgeraktivierung)? Welcher "Vertriebsweg" / "Beteiligungsweg" bietet sich für welche Segmente an?

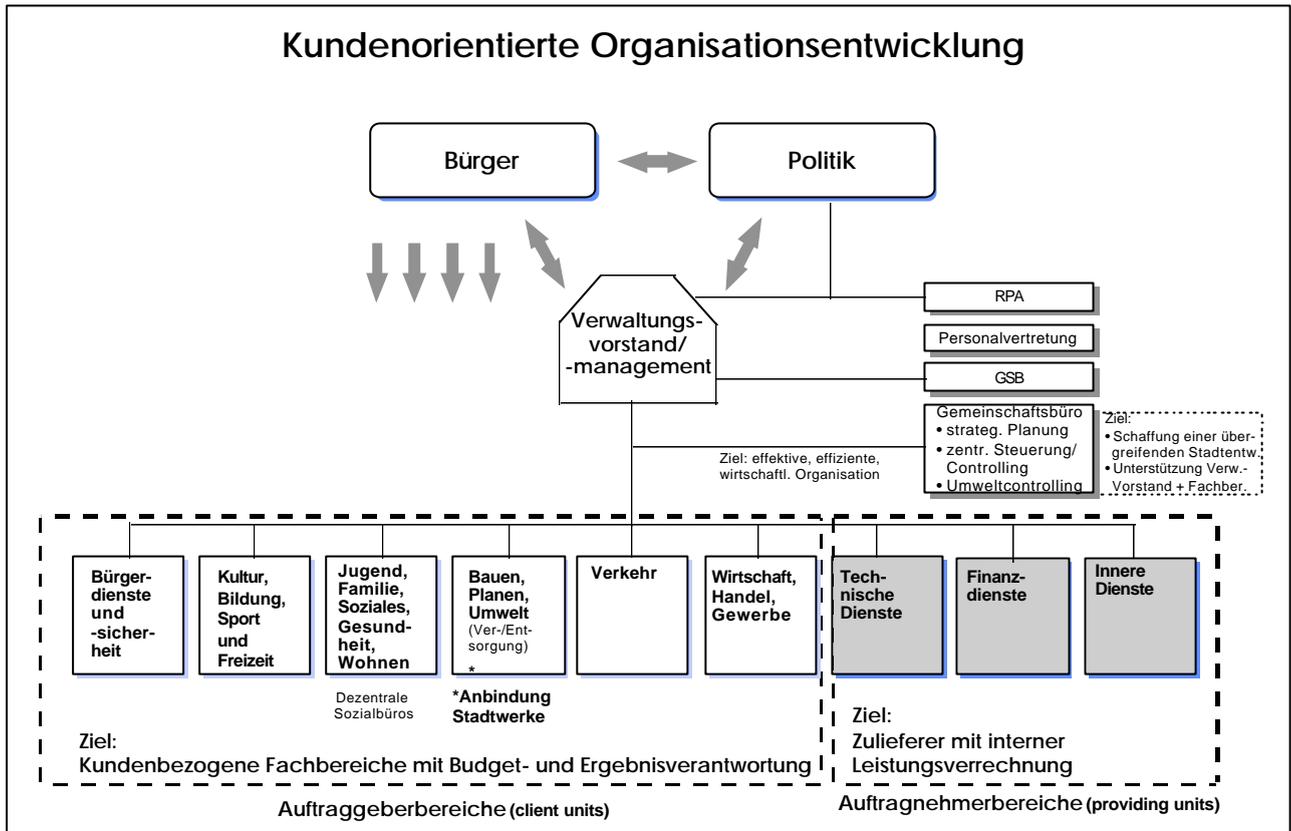
- Wettbewerbsorientierung
- Der Wettbewerb ist Antrieb für Innovation, Motor für Lernprozesse und Rationalisierung. Der liefert notwendige Daten und Informationen. Die Wettbewerbsorientierung wird hergestellt durch
- Einführung eines strategischen Managements mit dem Ziel der Schaffung einer übergreifenden Stadtentwicklungsplanung sowie mit einem strategischen Qualitätsmanagement-System, Umweltcontrolling und Bürgeraktivierung
- Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnisse (interne Kundenorientierung/interner Markt),
- Die Herstellung von Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehungen innerhalb der Verwaltung wird durch eine Organisationsentwicklung betrieben, in der die Kunden-Einheiten als Auftraggeber verantwortlich die Richtlinien, Programme und Standards formulieren, Ausschreibungen vornehmen, die Leistungserbringung überprüfen sowie ergebnis- und ressourcenverantwortlich sind. Die "unterstützenden" Einheiten erbringen als Auftragnehmer Leistungen mit den dafür verfügbaren Ressourcen. Die Kunden-Einheiten können zukünftig relativ freizügig zwischen internen und externen Leistungsanbietern im Wettbewerb entscheiden.
- durch Wettbewerbssurrogate (interne und interkommunale Leistungs- und Kostenvergleiche),
- Markttests (Sicherung wettbewerbliches Umfeld; öffentliche Ausschreibung; Preis- und Leistungsvergleiche).

Daraus sind folgende Arbeitsgrundlagen für die Reorganisation der Stadtverwaltung Arnsberg entwickelt worden:

#### **IV. Arbeitsgrundlagen für die neue Aufbau- und Ablauforganisation (Organisationsstruktur)**

##### **1. Fachbereichsstruktur**

Auf dieser Grundlage ist eine Fachbereichsstruktur entstanden.



## 2. Dezentrale Führung und Delegation von Verantwortung

Den künftigen Fachbereichen sollen zusätzlich zu ihrer Fachverantwortung weitgehend auch die Verantwortung für die Ressourcen (z.Zt. bei Verwaltungsleitung/Querschnittsämtern angesiedelt) übertragen werden.

Die Fachbereiche werden verpflichtet, mit dem vom Rat bereitgestellten Budget die nach Menge, Qualität und Zielgruppe bestimmten Leistungen zu erzeugen. Die Fachbereichsleitung ist also verantwortlich für die (zeitgerechte) Erfüllung der Leistungsaufträge und bestimmt den Prozeß der Leistungserbringung, entscheidet also selbst z.B. über den Einsatz von Personal und Geld.

Ein Gemeinschaftsbüro, das direkt der Verwaltungsleitung (Verwaltungsvorstand/-management) gegenüber verantwortlich ist, aber keinerlei Führungs- oder Weisungskompetenz gegenüber den Fachbereichen besitzt, soll nur die Aufgaben erhalten, die unabdingbar zur Steuerung, Koordination und Kontrolle der Verwaltung notwendig sind, z.B. Regeln für die Steuerung der Gesamtverwaltung entwickeln und Leistungen der Fachbereiche laufend beobachten. Hierzu wird u.a. ein zentrales Controlling und ein Umweltcontrolling entwickelt.

### **3. Arbeitsteilung Politik/Verwaltungsleitung/Fachbereiche**

Im Wege des Kontraktmanagements werden zwischen Politik und Verwaltungsmanagement Zielvereinbarungen (strategische Entwicklung) getroffen bzw. Leistungsaufträge durch die politischen Gremien erteilt. Die Verantwortungsbereiche sind dabei klar voneinander abzugrenzen.

Die Verwaltung erfüllt die politischen Leistungsaufträge eigenverantwortlich und erstattet über den Stand der Leistungserbringung regelmäßig Bericht. Der Fachbereich erstellt die definierten Leistungen (Produkte) mit dem verfügbaren Budget und achtet auf die erwartete Qualität. Im Rahmen ihres Handlungsspielraumes erhalten die Fachbereiche die Finanz-, Personal- und Organisationsverantwortung. Dadurch werden Flexibilität und Reaktionsvermögen der Verwaltungseinheiten gestärkt sowie Potentiale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch eigenverantwortliches Handeln erschlossen.

### **4. Kriterien zur Bildung von Fachbereichen**

Bei der Ausgestaltung der Fachbereichsbildung wird beachtet, daß

- die Zuordnung von Verwaltungsleistungen zu den Organisationseinheiten aus Sicht der Bürger (Kunden) vorgenommen wird,
- ein homogenes Leistungsspektrum erreicht wird,
- ein tragfähiges Budget mit ausreichenden Gestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung steht und
- bei internen Leistungsbeziehungen der Fachbereiche Auftraggeber- und Auftragnehmerprinzipien aufgebaut werden, d.h. die kundenorientierte Ergebnisverantwortung von der internen Zulieferung getrennt wird. Auf diese Weise sollen Wettbewerbsmechanismen aktiviert und dadurch Qualitäts- sowie Kostenverantwortung gefördert werden.

### **V. Mitarbeiterbeteiligung/Personalrat**

Die Erarbeitung der Fachbereichsstruktur erfolgte auf der Grundlage:

- eine Aufgabenanalyse,
- einer im Rahmen der Amtsleitungskonferenz erarbeiteten Grobstruktur und

- aufgrund einer umfangreichen Mitarbeiterbeteiligung.

Die Mitarbeiterbeteiligung erfolgte in drei Teil-Personalversammlungen, acht Workshops und zahlreichen Arbeitskreisen, an denen rd. 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilnahmen. In Informationsveranstaltungen wurden die Ergebnisse vorgestellt; eine ausführliche Dokumentation wird in Kürze allen Beschäftigten zugeleitet.

Der Personalrat ist in der internen Lenkungs- und Steuerungsgruppe, die den gesamten Entwicklungsprozeß begleitet, sowie an Workshops und Arbeitskreisen beteiligt.

## **VI. Beteiligung der Ratsfraktionen (Politikbeteiligung)**

### **1. Neues Verhältnis Rat/Verwaltung**

Ein wesentliches Merkmal neuer Verwaltungssteuerung ist die klare Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung sowie Verwaltungsleitung und nachgeordneten Bereichen.

In einer reformierten Stadtverwaltung ist es Sache des Rates, Ziele zu setzen oder Leistungsaufträge zu erteilen. Das setzt voraus, daß die Leistungen bzw. Produkte nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten definiert sind. Nur so können Rat und Ausschüsse über Produktbudgets und Handlungsspielräume zur Leistungserfüllung entscheiden.

Die Art und Weise der Erfüllung, also die Produkte zu erstellen, ist ausschließlich Sache der Verwaltung. Allerdings muß der Politik laufend über den Stand der Aufgabenerfüllung sowie über Abweichungen berichtet werden, damit der Rat/der Fachausschuß Fehlentwicklungen bzw. Abweichungen frühzeitig erkennen und - falls erforderlich - gegensteuern kann.

Im Ergebnis soll die Stadtverwaltung künftig nicht mehr durch Einzeleingriffe des Rates oder der Führung/Querschnittsämter gesteuert, sondern durch die Absprache von Zielen und durch Kontrolle der Zielerreichung im Wege eines Berichtswesens.

Eckpunkte für die Aufgaben der politischen Gremien sind künftig

- Festlegung der politischen Ziele,
- Festlegung und Vereinbarung quantitativer und qualitativer Leistungsziele mit der Verwaltung (Kontraktmanagement),
- Zuweisung des Gesamtbudgets und der Teilbudgets (für die Fachbereiche) durch den Haushaltsplan mit der Möglichkeit politischer Priorisierung,

- Kontrolle der Umsetzung der vereinbarten Ziele und Leistungsaufträge (Berichtswesen).

Die neuen Instrumente politischer Steuerung werden zügig entwickelt. Einen Auftakt bildet ein entsprechendes Forum für Ratsmitglieder (voraussichtlich am 18. und 19. April 1997).

Die Sicherstellung dieser Eckpunkte bedingt auch eine Reform der politischen Arbeitsstrukturen (Zahl und Befugnisse der Ausschüsse, Zuständigkeitsabgrenzungen). Eine (ggf. mit grundsätzlichen Fraktionsmeinungen ausgestattete) Initiative ist zu ergreifen.

## **2. Bisherige Beteiligung**

- Beschluß des Rates zur Verwaltungsreform: 15.12.1993 mit vereinbartem Leitbild "Dienstleistungsunternehmen Stadtverwaltung"
- Koordinationsausschuß "Verwaltungsreform"
- Vorstellung der Organisationsentwicklung im Koordinationsausschuß am 25.09.1996
- schriftliche Information an die Fraktionen mit Übersendung des ersten Konzeptes der Mitarbeiterbeteiligung im Oktober 1996
- Darstellung des Stadtdirektors in den Fraktionen in SPD und CDU
- Offenes Forum für Ratsmitglieder am 01.03.1997

Insbesondere das offene Forum für Ratsmitglieder am 1. März 1997 machte deutlich, daß die bestehenden politischen Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung und der politischen Steuerung der Verwaltung weiterentwickelt werden müssen. Dies soll im dritten offenen Forum für Ratsmitglieder im April 1997 (s. Ziffer VI. 1.) erfolgen.

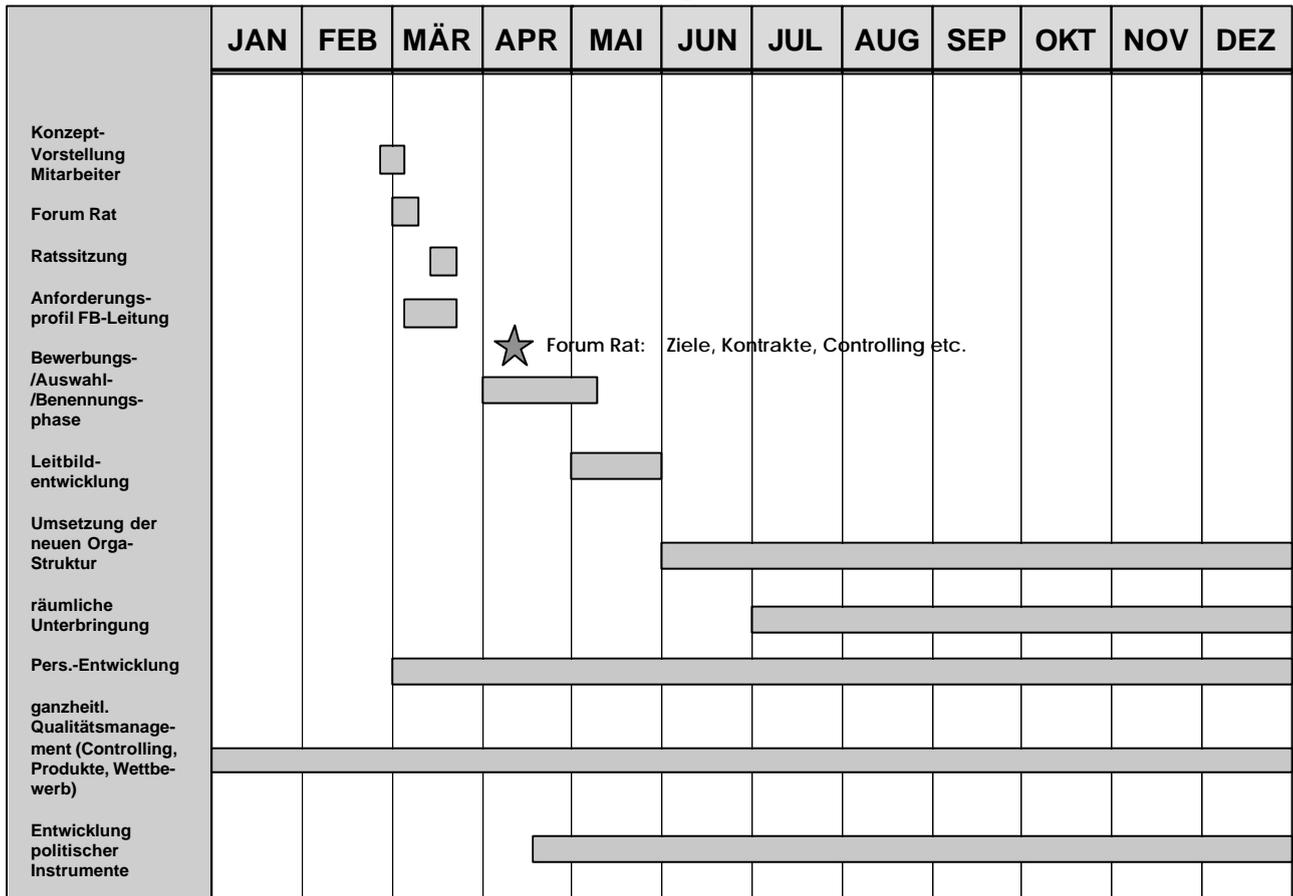
## **VII. Bürger-/Kundenbeteiligung**

Es ist vorgesehen, während der Realisierungsphase eine Bürgerbeteiligung zur neuen Organisationsstruktur durchzuführen, um notwendige Informationen und Hinweise auf die zukünftige konkrete bürger-/kundenorientierte Aufbau- und Ablauforganisation zu erhalten. Die Grundlagen der Organisationsentwicklung werden ebenfalls in Form einer Konsultation mit entsprechenden Managementebenen privater Unternehmen zur Diskussion gestellt.

## **VIII. Weiteres Verfahren**

Das weitere Verfahren ergibt sich aus der nachfolgenden Abbildung.

### Kundenorientierte Organisationsentwicklung 1997 Weiteres Vorgehen



Es ist vorgesehen, daß nach den abschließenden Beteiligungen und Konsultationen, die künftige Aufbauorganisation mit ihren Kernbereichen:

- Gemeinschaftsbüro und
- Fachbereich

schrittweise im Rahmen einer mittelfristigen Planung bis in das Jahr 2001 zu erreichen. Bis dahin soll jede anstehende personelle oder organisatorische Veränderung zum Aufbau der neuen Struktur genutzt werden.

Die im bisher erarbeiteten Personalentwicklungskonzept der Stadtverwaltung (s. Drucksache-Nr. 5/97/110/) dargestellten Instrumente und Maßnahmen sind zielorientiert für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, im Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung aber auch für die Verwaltung selbst unabdingbar und werden schrittweise konzipiert und umgesetzt.

Der Aufbau der Fachbereiche macht eine Neuregelung der Verwaltungsunterbringung notwendig. Die Verbesserung der Abläufe und wirtschaftliche Aspekte machen eine Bündelung der Dienststellen der Stadtverwaltung erforderlich. Strukturpolitische Zweckmäßigkeiten werden in die Überlegungen einbezogen.