

Qualitätsmanagement in einer Stadtverwaltung - Kontinuierliche Verbesserung als Selbstorganisation

I. Qualitätsmanagement als Modernisierungsstrategie

1. Die Modernisierung der deutschen Kommunalverwaltungen betrifft vorwiegend die Reform der Binnenfaktoren. Ein „Neues Steuerungsmodell“ wird eingeführt.

Die Außenorientierung oder Kundenorientierung des Verwaltungshandelns ist noch nicht durchgängiges Modernisierungsmodell.

Ein strategisches Management, das sich nachfrage- sowie wettbewerbsorientiert versteht und über bekannte Verfahren des Stadtmarketings und der Stadtentwicklung hinaus reicht, wird als Modernisierungsfeld gegenwärtig erst thematisiert.

Eine nachhaltige Modernisierung muß alle drei Bereiche umfassen.

2. Ein umfassendes Qualitätsmanagement, das vom Bürger als Auftraggeber, Kunden und Gestalter des Gemeinwesens (Produzent) ausgeht und alle Ebenen der Verwaltung durchringt, ist notwendig.

Zu unterscheiden sind einerseits die grundlegende Neugestaltung der Verwaltung (Customer Focused Reengineering) und andererseits die anschließende Phase kontinuierlicher Verbesserung als Selbstorganisation.

3. Die Modernisierung der Stadtverwaltung Arnberg folgt diesem Konzept. Die Bedürfnisse der Bürger als Auftraggeber, Kunden und Produzenten sollen die neue Qualität der Verwaltungsprozesse und -ergebnisse bestimmen.

Die radikale Ausrichtung der Verwaltung von außen nach innen, d. h. vom Bürger und seinem Umfeld (Gemeinschaft, Natur und Umwelt, Beschäftigung und Wirtschaft) her, bietet erst die Möglichkeit, einen grundlegenden Kultur- und Organisationswandel herbeizuführen und kontinuierliche Verbesserung zu ermöglichen.

4. Ausländische Städte wie Braintree oder Christchurch haben diese Neuorientierung bereits erfolgreich vorgenommen.

II. Merkmale eines Qualitätsmanagements

Merkmale des Qualitätsmanagements, an dem sich die Stadtverwaltung Arnsberg orientiert, kann zum Beispiel nach Armand Vallin Feigenbaum wie folgt skizziert werden:

1. Qualität ist keine „technische“ Funktion oder Abteilung, sondern ein systematischer Prozeß, der die gesamte Verwaltung durchdringt.
2. Qualität braucht einen adäquaten organisatorischen Rahmen, der die Qualität an einzelnen Arbeitsplätzen und die Qualität der Zusammenarbeit zwischen Abteilungen oder Fachteams sicherstellt.
3. Die Idee der Qualitätsverbesserung darf nicht auf die sog. Produktion begrenzt sein, sondern muß alle Bereiche der Organisation einer öffentlichen Verwaltung erfassen.
4. Bedürfnisse der Kunden sind Maßstab der Qualität, nicht die Interessen einzelner Verwaltungsbereiche oder von Teilen des politisch-administrativen Systems.
5. Eine umfassende Qualitätsverbesserung erfordert die Unterstützung durch neueste Technologien.
6. Umfassende Qualitätsverbesserungen sind nur durch Anstrengungen aller - nicht durch Anstrengungen einzelner Spezialisten - möglich. Ein ganzheitliches Qualitätsmanagement muß so klar aufgebaut sein, daß Mitarbeiter es verstehen, ihm vertrauen und daher Interesse an Mitwirkung haben.

III.

Gegenstände und Kriterien des Qualitätsmanagements

Hier können Befähigungskriterien z. B. (Ziff. 1. bis 5.) und Ergebniskriterien (z. B. Ziff. 6. - 8.) unterschieden werden, wobei es inhaltliche Überschneidungen und Verschränkungen gibt.

1. Strategisches Management (Wie wird die Strategie formuliert, stufenweise auf Fachbereiche und Fachdienste heruntergebrochen, überprüft und in Plänen und Aktionen umgesetzt?) z. B.:
 - Wettbewerbsorientierung
 - Relevante und umfassende Informationen
 - Entwicklung
 - Einführung
 - Regelmäßige Aktualisierung und Verbesserung anhand von Meßgrößen und für Relevanz und Effektivität.
2. Kundenorientierung (Wie praktiziert die Verwaltung die Kommunikation und Interaktion mit den Kunden?) z. B.
 - Bürger-/Nutzer- und Nicht-Nutzer-Befragungen
 - „Feedback“-Verfahren
(Aktives Beschwerdemanagement der Stadt Arnsberg)
 - Bürgerinformation
 - „Kunden-Verträge“
 - Kunden-Audits
 - Beteiligung und Aktivierung der Bürger als Kunden und Produzenten (Prosumenten)

3. Steuerung über Ergebnisse und Wirkungen z. B.

- Ziele in Managementverträgen
- Kriterien und Meßgrößen
- Kontrolle der Zielerreichung
- Verbesserung

4. Organisation. (Wie identifiziert, führt und verbessert die öffentliche Verwaltung ihre Organisation ständig?) z. B.:

- Qualität der Aufbauorganisation
z. B. Kundenorientierung nach außen und innen
- Prozeßqualität
- Technikeinsatz
- Wettbewerb
(Z. B. Intra- und interkommunaler Leistungsvergleich, Benchmarkingprojekte auch mit privaten Unternehmen. Hier ist auf die beispielhaften Projekte der Bertelsmann Stiftung hinzuweisen.)

5. Mitarbeiterorientierung (Wie setzt die Verwaltung das gesamte Potential - Kreativität, Engagement, Identifikation - ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter frei?) z. B.:

- Planung und Verbesserung der Mitarbeiterressourcen
- Entwicklung der Fähigkeiten der Mitarbeiter
- Leitbild, Zielvereinbarung und Leistungsüberprüfung
- Effektiver Dialog

6. Kundenzufriedenheit (Was wird für die Kundenzufriedenheit geleistet?) z. B.:

- Beurteilung aus Sicht des Kunden (subjektive Elemente)
 - Zugänglichkeit (Öffnungszeiten, Standorte)
 - Zuverlässigkeit der Dienstleistungen
 - Bearbeitungszeiten und Antwortzeiten
 - Beratung
 - Behandlung von Beschwerden
 - Einfachheit von Auskünften und Bescheiden
 - Relevanz aus Kundensicht
 - Entwicklung neuer Produkte und Dienste
- Zusätzliche Meßgrößen (objektive Elemente)
 - Rückfragequoten
 - Fehlerquoten
 - Umsetzung der Ergebnisse von Kundenumfragen
 - Anzahl von Beschwerden und Anerkennung
 - Expertenbeurteilung
 - Bearbeitungszeit
 - Rechtsmittel (Einspruch, Widerspruch, gerichtliche Verfahren)

7. Mitarbeiterzufriedenheit (Was wird für die Mitarbeiterzufriedenheit geleistet?) z. B.:

- Beurteilung aus Sicht der Mitarbeiter (subjektive Elemente)
 - Arbeitgeber-/Arbeitnehmerverhältnis
 - Entlohnung

- Allgemeine Arbeitsbedingungen
- Vorgesetzte und deren Führungsverhalten
- Verhältnis zu den Kolleginnen und Kollegen

- Zusätzliche Meßgrößen (objektive Elemente)
- Mitwirkung im Verbesserungsdienst
- Beteiligung am Vorschlagswesen
- Rücklaufzeiten bei Mitarbeiterumfragen
- Abwesenheit und Krankheit
- Personalfuktuation
- Service-Zeit/Reaktions-Zeit auf Anfragen

8. Ergebnisse (Was hinsichtlich der Verwaltungsziele und die Erfüllung der Bedürfnisse und Erwartungen der Kunden erreicht wird?) z. B.

- Finanzielle Meßgrößen
- Zusätzliche Meßgrößen
- Erfüllung des gesetzlichen oder politischen Auftrages
- Externe Audits (z. B. Audits mit Kunden)
- Durchlaufzeiten
- Leistung der Lieferanten

IV.

Beispiele aus der Arbeit der Stadtverwaltung Arnsberg

1. Ein organisatorischer Rahmen für flächendeckendes Qualitätsmanagement als Selbstorganisation ist erforderlich. Dazu wird auf das Beispiel der neuen kundenorientierten Aufbauorganisation der Stadtverwaltung Arnsberg verwiesen.

(Schaubild)

2. Den Merkmalen des Qualitätsmanagements entspricht die Arbeit der Stadtbüros der Stadtverwaltung Arnsberg als Bürger-Service-Center.

Dieses Beispiel zeigt, daß das Qualitätsmanagement die gesamte Organisation durchdringt:

- Kundensegmentierung
- Räumliche Dezentralisierung des Angebots (fünf Standorte)
- Öffnungszeit (43 Stunden; auch am Samstagvormittag 09.00 - 12.00 Uhr)
- Leitbild statt Dienstanweisungen
- Teamarbeit/Teamentwicklung
- Auftraggeber-/Auftragnehmerprinzip
- Ressourcenverantwortung
- Outputorientierte Steuerung
- Arbeitszeitflexibilisierung (Modul-Technik)
- Instrumentelle Unterstützung (EDV)
- Controlling/Berichtswesen/Qualitätssicherung
- Kundenumfragen, Testanrufe, Expertenurteil
- Vergleichslernen in interkommunalen Vergleichen der Bertelsmann Stiftung

3. Als neues „Feedback“-Instrument hat die Stadtverwaltung Arnsberg als erste öffentliche Verwaltung in Deutschland ein Aktives Beschwerdemanagement entwickelt und eingeführt. Die Bürgerinnen und Bürger werden aufgefordert, sich zu beschweren (fishing for complaints).

Wir nutzen das Aktive Beschwerdemanagement, um

- Bürgerzufriedenheit und damit auch die Bereitschaft zur aktiven Mitgestaltung der Gemeinschaft wieder herzustellen und zu fördern bzw. zu fordern (Kundenorientierung, die Bürgeraktivierung will),
- negative Auswirkungen der Unzufriedenheit auf die Verwaltung und ihre Mitarbeiter zu minimieren (Mitarbeiterorientierung),
- die in den Beschwerden enthaltenen Hinweise auf Schwächen in Verwaltungsorganisation/-verhalten, in Vorschriften, Erlassen, Satzungen und Gesetzen zu identifizieren bzw. die in den Beschwerden enthaltenen Anregungen und Ideen als außerbetriebliches Vorschlagswesen oder Ideenmanagement zu nutzen (Potentiale, Prozesse, Ergebnisse).

4. In vielen anderen Bereichen setzt die Stadtverwaltung Arnsberg Kundenbefragungen darüber hinaus ein, um Informationen zur ständigen Verbesserung der Arbeit und über ihre Ergebnisse zu erlangen. Insbesondere in Problembereichen werden gemeinsame Arbeitsgruppen mit den Bürgern organisiert.

V. Erfahrungen

1. Die bisherigen Erfahrungen der Stadtverwaltung Arnsberg zeigen, daß für ein Qualitätsmanagement mit dem Ziel einer kontinuierlichen Verbesserung als Selbstorganisation ein grundlegender organisatorischer und kultureller Wandel erforderlich ist.

Dieser grundlegende Wandel ist nicht kurzfristig zu erreichen, sondern bedarf Mut und Ausdauer. Er mündet in einer kontinuierlichen Verbesserung der Prozesse und Ergebnisse der Verwaltung. Qualitätsmanagement ist deshalb nie zu Ende.

2. Qualitätsmanagement verlangt von Führung und Mitarbeitern neue Verhaltensweisen und neue Führungstechniken. Die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten werden durch die bisherige Verwaltungsausbildung und/oder durch die bisherige kommunale Praxis wenig bzw. nicht vermittelt. Eine Qualifizierungsoffensive ist erforderlich.

3. Insbesondere professionelle Stärken-/Schwächenanalyse und daraus abzuleitende Maßnahmen sind Arbeitsschritte, die auch in der Stadtverwaltung Arnsberg ungewohnt sind. Es fehlen hier nötige Kenntnisse und Fähigkeiten. Qualifizierungsmaßnahmen werden durchgeführt.

Darüber hinaus dauern Umsetzungsmaßnahmen noch zu lange. Dies hat unterschiedliche Ursachen.

4. In den Bereichen, in denen die Stadtverwaltung Arnsberg ein ganzheitliches Qualitätsmanagement realisiert und kontinuierliche Verbesserungen als Selbstorganisation praktiziert, liegen verblüffende Erfolge vor. Die Leistungen konnten erheblich verbessert und die Kosten gleichzeitig erheblich verringert werden.

Literaturhinweise:

Adamaschek, Bernd: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. 2. Auflage, Gütersloh 1997

European Foundation for Quality Management. Selbstbewertung 1997. Richtlinien für den öffentlichen Sektor, Brüssel 1996

Feigenbaum, Armand Vallin: Total Quality Control: Engineering and Management, London, New York 1961

KGST, Qualitätsmanagement, II: Der Einstieg in die Praxis über die Selbstbewertung, KGST-Bericht 8/1997, Köln 1997.

Vogel, Hans-Josef: Öffentliche Verwaltung als Lernende Organisation, in: Schatz, Roland (Hrsg.): Netzwerke als Basis der Lernenden Organisation, Bonn 1996, Seite 193 -219

Vogel, Hans-Josef/Voigt, Michael/Wisser, Bernd: Kundenorientierung und Bürgeraktivierung als Erfolgsfaktoren der Verwaltungsmodernisierung, in: Städte- und Gemeinderat NRW 11/1996, Seite 400 - 406