

Notwendige Veränderungen für den Generationenwechsel

Um als Arbeitgeber auch für junge Menschen attraktiv zu sein, müssen Verwaltungen ihre Strukturen und ihr Selbstverständnis hinterfragen und den allgemeinen Anforderungen anpassen, wie das Beispiel der Stadt Willich deutlich macht.

Autoren



Elisabeth Schulze-Hulitz
ist Inhaberin der Unternehmensberatung Das-Stellwerk, Düsseldorf



Willy Kerbusch
ist Kämmerer und Erster Beigeordneter der Stadt Willich



Sabine Zimmermann
ist Ausbildungsleiterin der Stadt Willich und Sprecherin des Teams Personalentwicklung

Aufgrund der demografischen Entwicklung scheiden in den kommenden Jahren viele Beschäftigte aus dem Berufsleben aus. Angesichts der Haushaltslage wurde in der Vergangenheit in vielen Kommunen aber zu wenig neues Personal eingestellt. Ein verwaltungsinterner Wissensverlust und ein härterer Wettbewerb um gute Köpfe sind die Risiken der aktuellen Personalstruktur. Dieser Wettbewerb vollzieht sich sowohl zwischen den Kommunen als auch mit der freien Wirtschaft und betrifft vor allem Berufsgruppen, in denen eine Kommune nicht selbst ausbildet.

Anforderungen einer mündigen jungen Generation

Um neben Verwaltungsfachkräften auch den Bedarf im Bereich Architektur, Ingenieurwesen oder Sozialpädagogik zu sichern, setzen einige Kommunen bereits heute auf modernes Personalmarketing, Employer-Branding oder die Erschließung neuer Bewerbergruppen. Allerdings genügt es nicht, ausschließlich die Rekrutierung und den Einstieg in die Verwaltung zu gestalten, um für junges, motiviertes Personal attraktiv zu sein. Neben dem Sicherheitsaspekt einer Verwaltungslaufbahn, der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Ortsnähe spielen für mündige junge Menschen auch sinnhafte Aufgaben, ein attraktives Arbeitsumfeld, Mitgestaltungsmöglichkeiten, Weiterbildung und berufliche Perspektiven eine entscheidende Rolle.

Der Weg zu einer modernen Verwaltung

Um diesen komplexen Anforderungen gerecht zu werden, hat die Stadt Willich mit ihren rund 800 Mitarbeitern einen grundlegenden Veränderungsprozess eingeleitet. Im Jahr 1996 hatte sich die Verwaltung der rund 50.000-Einwohner-Kommune auf den Weg gemacht, leistungsstark, wirtschaftlich, effizient und bürgernah zu werden. Mit externer Unterstützung wurden das organisatorische Gestaltungskonzept und das Veränderungsmanagement eingeführt und gemeinsam mit den Mitarbeitern umgesetzt. Ziel war es, ein modernes Verwaltungshandeln zu schaffen, um Handlungsspielräume zu gewinnen und die Zukunftsfähigkeit der Stadt zu sichern. Tief greifende verwaltungsinterne Veränderungen, die auch das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung betreffen, waren die Folge. Die heiße Phase der Reform dauerte nur wenige Monate. Diese Gestaltung orientierte sich am Total-Quality-Management (TQM) mit seiner konsequenten Ziel-, Kunden-, Prozess-, Team-, Fakten- und Leistungsorientierung. Den Ansatz bildete damals das Business- und Prozess-Reengineering. Im Anschluss setzte die Stadtverwaltung einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) in Gang und entwickelte das Verwaltungsmanagement sukzessive weiter. Im Jahre 2015 bestätigten Politik und Verwaltung die Fundamente der Reform einvernehmlich als moderne Grundlage des Verwaltungshandelns

und starteten das Projekt „Modernisierung 2.0“, um die Stadt auch mit den Themen „Bürgerbeteiligung/Digitalisierung“ und „Aufgabenkritik“ auf die zukünftigen Anforderungen auszurichten.

Prozesse zum Fließen bringen

Alle Schlüsselprozesse wurden während der Reform 1996/97 durch die Mitarbeiter nach einem einheitlichen und zügigen Verfahren verschlankt und verkürzt. Durch die Reduzierung der Bearbeitungs- und Liegezeiten und der Schnitt- und Übergabestellen sollte das Produkt – etwa die Baugenehmigung – dem Bürger schneller und im Ergebnis besser zur Verfügung gestellt und die Prozesskosten sollten gesenkt werden. So konnte der Prozess des Baugenehmigungsverfahrens damals von 38 auf 13 Übergaben verschlankt werden. Zusätzlich wurde in Willich das Instrument des Runden Tisches für komplexe Fälle eingeführt. Die Erteilung einer Baugenehmigung wurde dadurch stark beschleunigt.

Durch die durchgängige Übertragung von Verantwortung bis auf die Sachbearbeiterebene entwickelten die Mitarbeiter starkes persönliches Engagement. Die Sinnhaftigkeit der Arbeit wurde damit deutlich gesteigert. Um die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen, sind allerdings saubere Rahmenbedingungen zu definieren und zu verfolgen.

Aufgaben funktionsorientiert zusammenführen

Auf der Grundlage einer vollständigen Sortierung der Aufgaben in Kerngeschäfte, obligatorische Geschäfte und Fremdgeschäfte wurde in Willich die Aufbauorganisation verändert. Dabei wurden die Erkenntnisse der Prozessoptimierung genutzt. Als Ergebnis wurde die Verwaltung von vormals fünf Dezernaten, 17 Ämtern, 15 Abteilungen, drei Stabsstellen und einem Betrieb in drei Fachbereiche (FB) und acht Geschäftsbereiche (GB) gegliedert. Darüber hinaus wurden drei Betriebe gebildet (Bauhof, Freizeitbad, Objekt- und Wohnungsbau), die mit eigenen Wirtschaftsplänen und ei-

ner Bestandsschutzgarantie von zwei Jahren ihre Selbstständigkeit beweisen mussten. Stabsstellen wurden aufgelöst und in das laufende Geschäft der Verwaltung integriert. Daraus resultierten drei Hierarchiestufen und die Betriebe (siehe Info-Kasten). Diese Struktur bildet das Grundgerüst für die dezentrale Ressourcenverantwortung und wirkt sich auf das Arbeitsklima aus.

von Teams regelt und auch das Wissensmanagement prägt. Diese Arbeitsform kommt der Stadt Willich bei der Lösung akuter Aufgaben zugute. Sie spielt aber auch bei Kernaufgaben eine wichtige Rolle, die die Einbindung vielfältiger Akteure erfordern. Um diesen Freiraum zu ermöglichen, sind Standards und Selbstoptimierung nötig. Die Anforderungen der jungen Generation,

Strukturen

Aufbau Verwaltung und Betriebe

- **Verwaltungsvorstand:** Das Kollegialorgan trifft führungs- und unternehmensrelevante Entscheidungen und ist Bindeglied zwischen Verwaltung und Politik. Die Letztentscheidung liegt beim Bürgermeister.
- **Fachbereiche:** Die Leiter der FB Freizeit/Familie/Sicherheit, Natur/Lebensraum und Service sind neben dem Bürgermeister Mitglied im VV und transportieren Entscheidungen in die Geschäftsbereiche.
- **Geschäftsbereiche:** Sie erledigen das operative Geschäft, stehen gleichberechtigt nebeneinander, steuern über Programme.
- **Betriebe:** Sie erledigen betriebswirtschaftlich eigenständige Aufgaben, haben eigene Wirtschaftspläne.

Die GB-Leitungen vertreten sich gegenseitig. Vertikale Stellvertreterfunktionen gibt es nicht. Dadurch herrscht ein breites Verständnis der gegenseitigen Aufgaben und Burgendenken konnte abgebaut werden.

Sinnvolle Teamstrukturen realisieren

Teams waren wesentlich für den Erfolg des Reformprojekts. Sie wurden aber auch zum entscheidenden Organisationselement für den laufenden Geschäftsbetrieb und sollten die Basis für eine schlanke, sich selbst optimierende Verwaltung sein. Objektbezogene geschäftsübergreifende Aufgaben werden seitdem in Objektteams erledigt. GB-übergreifende Aufgaben von begrenzter Dauer werden gemeinsam in Projektteams gelöst. Die methodischen Grundlagen für Teamarbeit und Projektmanagement wurden bereits im Reformprojekt eingeübt, als Standard festgelegt und von den Mitarbeitern weitergegeben und -entwickelt. Grundlage bildet ein Teamleitfaden, der die Zusammensetzung und Zusammenarbeit

verlässlich zu lernen und eigene Ideen einbringen zu dürfen, können so in besonderem Maße erfüllt werden.

Gemeinschaftsaufgaben organisatorisch verankern

Bedeutsame Aufgaben, die dem Erreichen der Verwaltungsziele dienen und in allen GB eine Rolle spielen, wurden als Gemeinschaftsaufgaben definiert. Um Transparenz, Mitdenken, Mithandeln, Vertrauen, Qualität und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz sicherzustellen, wurden in Willich Managementteams ins Leben gerufen, die möglichst durch je einen Vertreter pro GB besetzt werden. Der Teamauftrag kommt vom VV, an den auch berichtet wird.

Heute kümmern sich Managementteams um die Personalentwicklung, die Steuerung, die Nachhaltigkeit und die Demografie/Inklusion. Damit Vorschläge dieser Teams auch umgesetzt werden, ist eine gute Anbindung an die Linie unerlässlich. Junge Menschen er-

halten durch die Arbeit in Managementteams die Möglichkeit, sich auch in Querschnittsthemen zu engagieren.

Verantwortung, Kompetenz und Handlung koppeln

Für die Eigenverantwortung der GBe (und der Ausschüsse) wurde die dezentrale Ressourcenbewirtschaftung entscheidend. Die GBe wurden für den Einsatz von Personal, Sach- und Finanzmitteln verantwortlich. Die Kosten der zentralen Service-Einheiten sollten im Rahmen einer Kosten-Leistungs-Rechnung den GBen in Rechnung gestellt werden. Strikte Vorgaben zur Umschichtung von Personal- in Sachausgaben und umgekehrt sollten negative Begleiterscheinungen verhindern, wie etwa die Benachteiligung von Behinderten oder die Auswahl von Mitarbeitern nur nach Kostenaspekten. Wesentlich hierfür war die flächendeckende Budgetierung, die im Rahmen einer Experimentierklausel für den Haushalt 1998/99 genehmigt wurde und mit einer umfassenden Berichtspflicht verbunden war. Die GBe wurden nicht nur für die Ausgaben verantwortlich, sondern auch für das Erzielen der Einnahmen gemäß den Haushaltsplanvorgaben. Jeder GB konnte nun über ein oder mehrere Budgets verfügen, mit grundsätzlicher Trennung nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. Die bisherigen Sammelnachweise wurden abgeschafft.

Die Budgetbildung ist in einen klaren Ablaufplan eingebunden, der die Haushaltsplanaufstellung und die Entwicklung und Verabschiedung der Unternehmensprogramme für ein Geschäftsjahr taktet und die Beteiligten benennt. Außerplanmäßige Mittelanmeldungen sind selten geworden. Um verantwortungsvolles Wirtschaften zu ermöglichen, wurde umfassend qualifiziert: Heute sind 40 Mitarbeiter im Einsatz, die eine Weiterbildung zum Bilanzbuchhalter durchlaufen haben. Mit dieser fundierten Qualifizierung erhalten gerade auch junge Mitarbeiter die Chance, in verschiedenen GBen und Betrieben abwechslungsreiche Aufgaben auf hohem Niveau wahrzunehmen.

Wahrnehmung von Verantwortung sicherstellen

Durch die Verwaltungsreform kamen neue Anforderungen auf die Führungskräfte und Mitarbeiter zu. Für die Mitarbeiter sollten, die Leistungsorientierung stärker berücksichtigt, aber auch berufliche Perspektiven eröffnet und die Vertrauenskultur gestärkt werden. Als Leitgedanken wurden definiert: Verbindlichkeit, Führung mit Vorbildfunktion, Chancengleichheit, individuelle Leistungsfähigkeit, Qualifizierungsoffensive, Leistungsanreize, Engagement, Effektivität, Teamarbeit, Eigenverantwortung, Zufriedenheit, Wir-Gefühl und bedarfsorientierte Nachwuchsförderung.

Bereits Ende 1997 lagen inhaltlich vielfältige Elemente zur Personalentwicklung vor, die insbesondere auch der Reduzierung von Hierarchieebenen Rechnung tragen sollten. Sie wurden durch das Team „Personalentwicklung“ weiterentwickelt und ergänzt. In der Stadtverwaltung sind inzwischen Altersstrukturanalysen zur Sicherung des langfristigen Personalbedarfs ebenso selbstverständlich wie flexible Arbeitszeitmodelle.

Auch für die Führungskräfte hatte die Verwaltungsreform ein neues Führungsverständnis und neue Führungsaufgaben zur Folge. Die Verantwortlichkeiten wurden neu definiert und verbindlich festgeschrieben. Das Steuerungssystem wurde auf Ziele ausgelegt: Nicht durch reine Anweisungen, sondern durch Zielvorgaben und -vereinbarungen sollten die Mitarbeiter Verantwortung für ihr Handeln übernehmen (lernen). Dazu wurden schriftliche Vereinbarungen mit verlässlichen Absprachen zwischen dem VV, der FB-Leitung, der GB-Leitung und den Teams und Mitarbeitern getroffen. Bis heute werden in Willich alle Führungspositionen zwei Jahre auf Probe besetzt. Und bis heute ist die Steuerung der Geschäfte originäre Aufgabe der Führungskräfte. Sie wird durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen im Bereich „Führung und Management“ unterstützt, die auch für Nicht-Führungskräfte zugänglich sind. Für den Verwal-

tungsnachwuchs bedeutet das berufliche Perspektiven, die von den Bewerbern heute bereits bei der Berufsauswahl nachgefragt werden.

Entwicklungen geplant und bewusst steuern

Durch die neue Verwaltungsstruktur sollte Steuerung – verstanden als die geplante und bewusste Beeinflussung der Geschäftsabläufe – erleichtert werden. Für die Steuerung der neu geschaffenen Organisationseinheiten durch die Führungskräfte (Steuerleute) waren Instrumente erforderlich, die dem Steuerungskreis „Soll – Ist – Soll-Ist-Abgleich – Aktion“ entsprechen. Zur Soll-Definition wurden auf Basis von Eckwerten jährliche Orientierungsgespräche zwischen Politik und Verwaltung sowie top-down innerhalb der Verwaltung eingeführt. Darauf sollten bottom-up die strategischen und operativen Programme von der Verwaltung erarbeitet werden und in die Haushaltsplanberatungen einfließen. Für die Ist-Aufnahme, das Messen, stand in den Reformjahren nur das kamerale Rechnungswesen zur Verfügung. Im Januar 2007 konnte vom Kämmerer erstmals der doppische Haushalt eingebracht werden. Für einen regelmäßigen Soll-Ist-Abgleich wurde ein durchgängiges Berichtswesen eingeführt. Als Berichtsempfänger wurden intern der VV und die GB-Leitung sowie extern der Rat und die Ausschüsse definiert. Berichte sollten in schriftlicher Form und auf der Basis aussagekräftiger Finanzdaten und Kennzahlen erfolgen. Sie sollten regelmäßig gemeinsam anhand von Fakten erörtert werden, um frühzeitig potenzielles Gegensteuern zu ermöglichen.

Diese Steuerungs-Bausteine sind eine wesentliche Errungenschaft der Reform 1996/97. Die Kommunikation wurde sogar noch intensiviert. So finden die zeitlich und inhaltlich getakteten Runden im VV, im FB und zwischen den GB-Leitern seit vielen Jahren wöchentlich als strukturierte Pflichttermine statt. Ziel ist es, größtmögliche Transparenz und gemeinsame Verantwortung bei den Finanzen zu bewirken.

Dabei ist es wichtig, durch nachhaltiges Wirtschaften dauerhaft die Leistungsfähigkeit der Kommune zu sichern: Jeder GB hat ein eigenes Fortbildungsbudget, er ist aber auch verpflichtet, dem Kämmerer für jede Investition eine Folgekostenberechnung vorzuweisen.

Zusammenspiel von Politik und Verwaltung regeln

Bereits zu Projekt-Beginn gab es die Einsicht, dass eine Reform nur dann erfolgreich sein kann, wenn gleichzeitig das Verhältnis zwischen Rat und Verwaltung neu geordnet wird. Diese Aufgabe übernahm Ende 1996 eine Gruppe aus Vertretern von Politik und Verwaltung. Als Ergebnis wurde die Zahl der Ausschüsse von 13 auf sieben reduziert und der Verwaltungsstruktur angepasst. Kommissionen und Arbeitskreise sollten weitgehend entfallen. Gleichzeitig wurden die Rollen und Aufgaben neu definiert. Es wurde vereinbart, dass der Rat die politischen Vorgaben für die Arbeit der Verwaltung entwickelt. Als Grundlage sollten die jährlichen Orientierungsgespräche von Politik und Verwaltungsspitze dienen, aus denen der VV das mittelfristige Unternehmensprogramm entwickelt. Einen Schwerpunkt bildete dabei der Eckwertebeschluss des Rates zur Finanzwirtschaft des Folgejahres. Die Ausschüsse sollten eigenverantwortlich und abschließend für die Ausgestaltung ihrer Budgets im Rahmen des Eckwertebeschlusses des Stadtrates verantwortlich sein. Falls erforderlich, sollte der Haupt- und Finanzausschuss zwischen den Ausschüssen vermitteln.

Dieses Zusammenspiel hat sich bewährt. Das Budget gehört dem Fachausschuss und wird dem GB treuhänderisch mit klarer Zielvorgabe und Aufgabenstellung übergeben. Dazu wird quartalsweise anhand eines Abweichungsberichts inklusive Lösungsalternativen an den Ausschuss oder in zusammengefasster Form an den Rat berichtet. Die Berichtstermine sind fix. Wer nicht liefert, bekommt ein leeres Blatt. Die zunächst jährlich geplanten Orientierungsgespräche zwischen Fraktionsvorsit-

zenden und VV dienen mittlerweile monatlich zur Vorbereitung der Ausschuss- und Ratsitzungen und ermöglichen es, im Vorfeld Hintergründe und Tendenzen zu beleuchten und Konflikte in öffentlichen Sitzungen zu reduzieren.

Auswirkungen der Reformarbeit

Die Reform in Willich führte in der Verwaltung zu einer großen Aufbruchstimmung. Talente wurden entdeckt, die bisher im Hintergrund waren. Mitarbeiter bekamen die Gelegenheit, ihre Arbeitsergebnisse direkt dem Entscheidungsteam aus Politik und Verwaltungsspitze vorzustellen. Politik und Verwaltung arbeiteten dabei sehr konstruktiv zusammen. Personalrat wie Gleichstellungsbeauftragte stellten sich

mit Ressourcen zentral schwer steuerbar ist. Zusätzlich müsste die Stadtverwaltung vermutlich auf Anreize verzichten, die im öffentlichen Dienst nicht immer leicht zu realisieren sind. Stattdessen wurden die Mittel für Weiterbildung vervierfacht, Flexibilität und Freiräume vergrößert, die Identifikation mit der Aufgabe gestärkt und berufliche Perspektiven geschaffen.

Die Hierarchie ist flach, die Wege sind kurz, die Fluktuation ist gering, die Gestaltungsmöglichkeiten sind groß. Aufstiegschancen sind zum Teil sehr frühzeitig möglich, auch wenn sie nicht zwangsläufig in einer Führungsposition, sondern in der Wahrnehmung einer höher bewerteten Aufgabe münden. Umfassende Fortbildungsmaßnahmen oder ein Zusatzstudium ermöglichen eine fachliche oder per-

Erfahrungen

Erfolgsfaktoren für Veränderungen

- Machtpromotoren gewinnen, die für Durchsetzbarkeit sorgen
- Herausforderungen, Auftrag und Ziele mit den Entscheidern im Konsens klären
- Klare Vereinbarungen zu Ressourcen- und Personaleinsatz treffen
- Für Verfahrensakzeptanz und -sicherheit sorgen, Beteiligte qualifizieren
- Einfache, aber wirkungsvolle Spielregeln vereinbaren und einfordern
- Rahmenprogramm aufstellen und durch Etappenziele absichern
- Projektorganisation mit Programm abstimmen, Beteiligte sorgfältig nominieren
- Projektteams begeistern, Identifikation mit der Aufgabe sicherstellen
- Durch Regelmäßigkeit die Schlagzahl bestimmen
- Anhand einfacher, aber wirkungsvoller Messgrößen und Berichte steuern
- Transparenz und uneingeschränkte Information sicherstellen
- Von Anfang an für konkrete Ergebnisse sorgen

mit an die Spitze des Projekts. Während der Reform entstand in Willich ein ausgeprägtes Wir-Gefühl. Allerdings schwingt auch immer das Risiko der Basis-Demokratie mit, weshalb klare Spielregeln und Beschlüsse wichtig waren.

Ohne die Reform vor 20 Jahren wäre Willich heute nicht so gut aufgestellt. Viele wertvolle Ideen der Mitarbeiter wären bei der Entwicklung der städtischen Infrastruktur verloren gegangen. Auch die Haushaltssituation wäre problematisch, weil ein verantwortungsvoller Umgang

sönliche Weiterentwicklung. Die Möglichkeiten, während der beruflichen Laufbahn unterschiedliche qualifizierte Aufgaben wahrzunehmen, sind breit und werden durch ein transparentes Auswahlverfahren unterstützt. Selbstverständlich muss sich hierfür auch jeder Einzelne persönlich einsetzen. Sozialkompetenz spielt eine große Rolle. Das eigenverantwortliche Arbeiten hat sich bewährt und kann künftig immer stärker zum Wettbewerbsvorteil bei der Rekrutierung junger Mitarbeiter werden. ■