



Betriebsorganisation, Verwaltungsorganisation: Stadtverwaltung

**Projekt Verwaltungsreorganisation „Futura“; Zielsetzungen und Grobkonzeption;
Verpflichtungskredit und Nachtragskredit (12.3182)**

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Für das Projekt „Futura“ wird ein Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 276'000 und für das Jahr 2014 ein Nachtragskredit in der Höhe von CHF 190'000 erteilt (Kto. 12.3182).

1 Ausgangslage

Die heutige Organisation der Stadtverwaltung wurde letztmals im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Gemeindeordnung 2004 überprüft und neu festgelegt. Insbesondere wurden damals die Zahl der Dienststellen reduziert, Aufgaben zusammengefasst und die heutigen fünf Direktionen gebildet. Die „Basisstruktur“ mit den Dienststellen und Verwaltungsabteilungen bzw. neu Direktionen wurde aber nicht in Frage gestellt - und vor allem war vor gut zehn Jahren eine eher statische, strukturelle Betrachtung nach wie vor dominant. Dynamische, prozessbezogene und „weiche“ (kulturelle, psychologische, emotionale) Faktoren spielten weniger eine Rolle.

Im heutigen Umfeld muss eine Verwaltungsreorganisation umfassender und mit einem deutlich breiteren Fokus angegangen werden. Die grossen Struktur- und Werteveränderungen der letzten Jahrzehnte im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld haben auch für eine öffentliche Verwaltung teilweise radikal veränderte Umfeldbedingungen geschaffen und neue Anforderungen entstehen lassen. Auch eine Stadtverwaltung muss bezüglich Organisation, Prozessen, Verhalten und Dienstleistungsqualität auf dieses geänderte Umfeld adäquat antworten – sonst resultiert ein Verlust an Glaubwürdigkeit und Akzeptanz.



Es versteht sich von selbst, dass die Anpassung an sich verändernde Verwaltungsaufgaben sowie an neue Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern zur laufenden Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung von Strukturen und Prozessen in der Verwaltung führt. Es wird von der Stadtverwaltung erwartet, dass sie die ihr übertragenen zahlreichen und vielfältigen Aufgaben mit hoher Effektivität und Effizienz wahrnimmt. Eine wesentliche Voraussetzung dafür bilden optimale organisatorische Strukturen und Prozesse. Weil nicht nur die Aufgaben, sondern auch die Art ihrer Erfüllung stetigen Veränderungen unterliegen, verändern sich die Anforderungen an die betriebliche Organisation ständig. Ihre Gestaltung stellt damit eine Daueraufgabe dar. Für eine Organisation, die es bisher gewohnt war, fast ausschliesslich in spezialisierten Fachabteilungen zu arbeiten und anfallende Aufgaben tendenziell partikular zu erledigen, stellen die neuen Erwartungen eine (auch kulturelle) Herausforderung dar: Schwergewichtig geht es nämlich darum, aus der eher starren Organisation eine prozessual ausgerichtete Verwaltung zu schaffen. Die Verwaltung muss lernen, die gestellten Aufgaben vernetzter und dialogischer anzugehen. Sie muss sowohl strukturell als auch prozessual auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren, ohne dabei aber Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit, Zuverlässigkeit oder fachliche Kompetenz aus den Augen zu verlieren. Nach wie vor haben die Prinzipien der Legalität, der Wirtschaftlichkeit, der Effektivität sowie der Bürger- und Mitarbeitendenorientierung im Vordergrund zu stehen. Dieses Zielsystem ist in sich nicht widerspruchsfrei, weshalb Interessen abzuwägen sind und Prioritäten gesetzt werden müssen.

Der Stadtrat strebt an, mit dem Projekt „Futura“, für welches vorliegend ein Kreditbeschluss des Stadtparlaments beantragt wird, die Organisation der Stadtverwaltung zu überprüfen. Dabei ist Folgendes zu beachten:

- Das politische Handeln betreffend die Entwicklung unserer Stadt erfolgt entlang der Vision 2020. Darin wurden acht strategische Handlungsfelder definiert. Der Grundsatz „Struktur folgt Strategie“ macht eine Überprüfung der aktuellen Strukturen und Prozesse im Hinblick auf die Umsetzung der Strategie und die Anpassung an das gewandelte Umfeld notwendig.
- Fit13plus ist kurz- bis mittelfristig auf eine nachhaltige Entlastung des städtischen Haushalts ausgerichtet. Zielsetzungen, Zeithorizont und Projektorganisation von Fit13plus sind aber nicht geeignet, eine Verwaltungsreorganisation vorzubereiten und umzusetzen.
- Das Projekt DAP (Digitale Akten und Prozesse) schafft ein modernes, prozessorientiertes Dateiablage-Werkzeug für die Stadtverwaltung.



- Mit dem Projekt „Freudenberg“ wird ein stadtweites Personalinformationssystem eingeführt, welches vereinfachte und schlanke Abläufe im Personalwesen erlaubt. Ziel sind medienbruchfreie Personalprozesse für die gesamte Verwaltung.

2 Zielsetzungen Projekt „Futura“

Beim Projekt „Futura“ geht es insbesondere um Folgendes:

- (1) Die Aufgaben und Leistungen der Stadt werden auf ihre Notwendigkeit überprüft.
- (2) Die Zweckmässigkeit der bestehenden Strukturen wird hinterfragt.
- (3) Die Ablauforganisation soll so angepasst werden, dass unklare Schnittstellen behoben und die Führungseffizienz erhöht werden.
- (4) Die zentralen Führungs- und Fachprozesse sind klar festzulegen, leistungsfähig zu gestalten und konsequent umzusetzen.
- (5) Strukturen und Prozesse sollen durch zeitgemässe Werkzeuge so unterstützt werden, dass für externe und interne Kundinnen und Kunden schnelle, transparente sowie kostengünstige Ergebnisse resultieren.
- (6) Die Bereiche Organisationsentwicklung und Controlling müssen organisatorisch, inhaltlich und als Prozess festgelegt werden.

2.1 Methodisches Vorgehen

Futura basiert auf vier Arbeitsschritten. Diese sollen nicht sequentiell, sondern teilweise parallel durchgeführt werden, da gewisse finanzpolitisch relevante Themenbereiche aus Effizienzgründen vornominiert werden. Es handelt sich um die vier Arbeitsschritte:

- Aufgabenkritik (quantitative und qualitative Überprüfung der städtischen Aufgaben unter Einbezug der Ergebnisse von Fit13plus)
- Doppelspurigkeitsanalyse
- Schnittstellenanalyse
- Prozessoptimierung.

Die Arbeitsschritte werden im Folgenden beschrieben. Relevant ist das iterative Zusammenspiel der Teilprojekte „Prozesse“ und „Strukturen“, insbesondere in den Arbeitsschritten 2 und 3. Arbeitsschritt 4 wird demgegenüber schwerpunktmässig durch das Teilprojekt Prozesse betreut.



2.1.1 Arbeitsschritt 1: Aufgabenkritik (qualitative und quantitative Überprüfung der städtische Aufgaben)

Das Spannungsfeld zwischen knappen Ressourcen (Personal, Finanzmittel) und der Bedürfnisse der verschiedenen Anspruchsgruppen (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Institutionen etc.) nach einem breiten Leistungsangebot spitzt sich zu. Das öffentliche Leistungsangebot wird selten in Frage gestellt. Neue Leistungen werden bestellt, ohne dass das bestehende Angebot gleichzeitig hinterfragt wird. Mithilfe der *Aufgabenkritik* kann mögliches Optimierungspotential bei der Ressourcenzuweisung aufgezeigt werden. Dabei wird untersucht, ob es notwendig ist, eine Aufgabe weitherhin zu erbringen, ob das bisherige Leistungsangebot bzw. der erfüllte Standard einer (Teil-) Aufgabe zur Zielerreichung weiterhin erforderlich ist, eine Aufgabe zwingend von der betrachteten Organisationseinheit erbracht werden muss und welches Optimierungspotential beim Leistungsangebot der Stadt möglich und sinnvoll ist.

2.1.2 Arbeitsschritt 2: „Doppelspurigkeitsanalyse“ (parallele Funktionen)

Die dezentral organisierte Verwaltung neigt dazu, an verschiedenen Stellen gleichartige Aufgaben zu verrichten. Oft kommen selbst in gleich gelagerten Fällen unterschiedliche Verfahrensweisen zu Anwendung. Durch eine Bündelung von (Teil-) Aufgaben an einer zentralen Stelle können die Effizienz gesteigert und die Prozesstreue besser gewährleistet werden.

2.1.3 Arbeitsschritt 3: Schnittstellenanalyse

Das Zusammenwirken verschiedener Organisationseinheiten in einem arbeitsteiligen Prozess wird auch in der Stadtverwaltung zunehmend zum Normalfall. An den Schnittstellen zwischen den Organisationseinheiten, aber auch zu den Kundinnen und Kunden besteht regelmäßig ein Konfliktpotenzial (Missverständnisse, unterschiedliche Terminologien, Prioritäten etc.). Informations- und Schnittstellenmanagement sowie die Kooperation innerhalb und zwischen Verwaltungen werden dabei immer bedeutsamer. Aus Schnittstellen müssen „Scharnierstellen“ werden. Je weniger Reibungsverluste entstehen, desto weniger Kosten fallen an.

2.1.4 Arbeitsschritt 4: Geschäftsprozessoptimierung

Der Lead beim Arbeitsschritt 4 liegt beim Teilprojekt Prozesse. Hier sind insbesondere Synergien mit dem Projekt DAP zu nutzen, da verschiedene Dienststellen bereits mit der systematischen Aufbereitung ihrer Prozesse begonnen haben. Der regelmäßige Austausch und die saubere gegenseitige Projektübergabe zwischen den Teilprojekten „Prozesse“ und „Strukturen“ sind sicherzustellen.

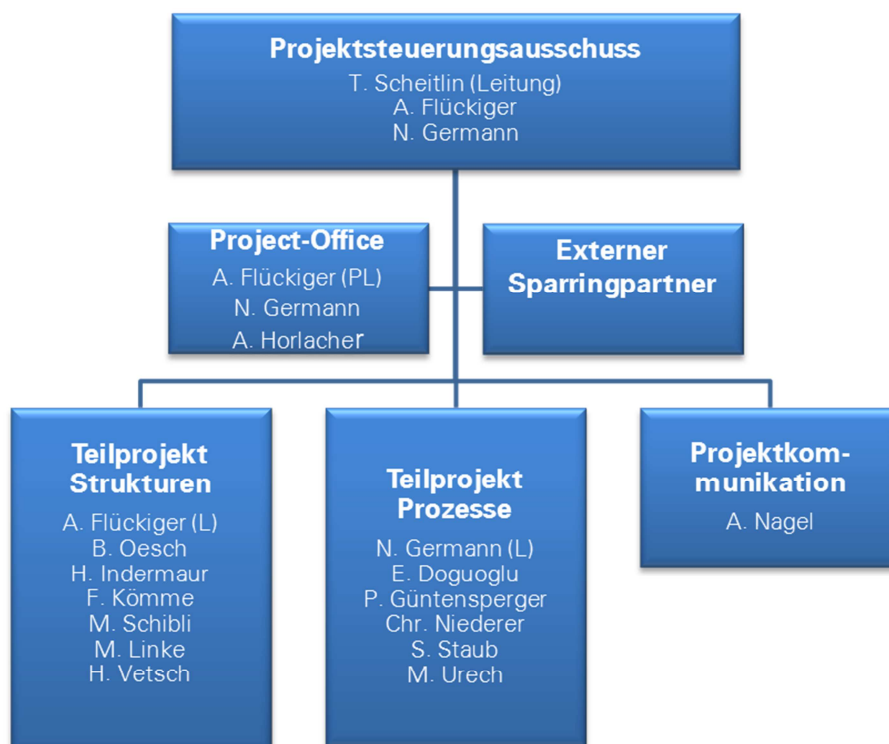


3 Umsetzung

3.1 Projektorganisation; Personelle Zusammensetzung

Die Projektorganisation ist breit abgestützt, aber dennoch schlank. Die Steuerung des Projektes obliegt dem Stadtrat bzw. dem Stadtpräsidenten.

Um die Projektziele möglichst rasch auf der Grundlage bestehender Erfahrungen und Erkenntnisse erreichen zu können, bilden Mitglieder der bestehenden Projektorganisationen eGovernment-Lenkungsausschuss („eLA“), und Fit13plus sowie der Direktionssekretärenkonferenz die Projektorganisation von Futura. Der Stadtrat hat mit Beschluss vom 11. Februar 2014 die Schaffung einer Stelle für Organisationsentwicklung beschlossen und ausgeschrieben. Die Organisationsentwicklung und die damit verbundene systematische Organisationsarbeit sind eine permanente Führungsaufgabe, gehören aber nicht zu den Kernkompetenzen der einzelnen Dienststellen. Organisationsaufgaben werden heute in der Regel externen Beratungsgesellschaften übertragen. Veränderte Aufgabenmengen und Qualitätsansprüche, Wegfall bisheriger respektive Übernahme neuer Aufgaben, mangelhafte Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung oder das Auftreten neuer Technologien und elektronisch unterstützte Prozesse machen aber die Professionalisierung einer systematischen internen Organisationsarbeit notwendig. Es ist vorgesehen, dass die Person, welche mit der Stellenleitung betraut wird, nach einer Einarbeitungszeit, spätestens ab 1. Januar 2015, die Leitung des Projekts Futura übernehmen wird. Die Stelle der organisatorischen Projektleiterin DAP wird ab diesem Datum ebenfalls in die Dienststelle Organisationsentwicklung integriert werden.



3.2 Projektkommunikation

Das Projekt Futura wurde von Beginn weg den Mitarbeitenden gegenüber aktiv kommuniziert. Die Geschäftsprüfungskommission des Stadtparlaments wird regelmässig über den Projektfortschritt orientiert werden. Auf dem Intranet der Stadtverwaltung und dem Extranet des Stadtparlaments wird zeitnah informiert. Die interne Kommunikation erfolgt zudem stufengerecht über den Dienstweg. Da Reorganisationsprojekte bei den Mitarbeitenden Ängste auslösen können, ist eine offene, stufengerechte Information zwingend. Die externe Information erfolgt situationsbezogen und abgestimmt auf die interne Kommunikation.

3.3 Befähigung

Futura ist nicht zuletzt eine Weiterbildungsoffensive, indem das Kader flächendeckend in Prozessmanagement geschult wird. Die vier Arbeitsschritte von Futura werden bis Ende 2014 in allen Direktionen und Dienststellen durchgeführt. Die Arbeitsschritte 1-3 (Teilprojekt Strukturen) laufen sequenziell ab, der Arbeitsschritt 4 (Teilprojekt Prozesse) erfolgt parallel und aus Ressourcengründen für alle Dienststellen in einem unterschiedlichen Zeitraum. Verschiedene Direktionen und Dienststellen haben sich bereits mit ihren Werten, Strategien und Prozessen auseinandergesetzt. Diese Vorleistungen werden vollumfänglich in Futura eingearbeitet.

4 Externe methodische Begleitung

4.1 „Sparringpartner“

Futura ist als internes Projekt mit den Teilprojekten „Strukturen“ sowie „Prozesse“ konzipiert und Ende 2013 gestartet worden. Die Projektleitung wird durch interne Schlüsselpersonen wahrgenommen. Da zahlreiche Leistungsträger der Stadtverwaltung bereits stark beansprucht sind, gilt es, die Projektorganisation schlank und den administrativen Aufwand möglichst gering zu halten. Was zählt, ist die Wirkung. Ein strukturiertes Vorgehen mit möglichst frühzeitiger Triage von Arbeitspaketen mit grosser Hebelwirkung wird angestrebt.

Bei einem Projekt dieser Grösse und mit solch umfangreichen Zielsetzungen macht die Begleitung durch ein Beratungsunternehmen als Coach bzw. Sparringpartner, das über die entsprechende fachliche und methodische Expertise zur Gewährleistung eines überzeugenden Coachings verfügt, Sinn.

Das Coaching umfasst folgende Leistungen: Fachliche Unterstützung und methodische Beratung des Projekt-Steuerungsausschusses und bei Bedarf der Teilprojekte „Strukturen“ sowie „Prozesse“ während der gesamten Projektdauer, d.h. von der Initialisierung bis zum



Abschluss der Umsetzungsarbeiten. Die Gesamtkosten von CHF 140'000 (inkl. MWST und Spesen) sind als Kostendach zu verstehen. Hierfür wird vom Stadtparlament mit dieser Vorlage ein entsprechender Kredit beantragt. Es soll möglichst viel Eigenleistung erbracht werden. Es gilt der Grundsatz, externe Leistungen ausschliesslich so weit einzukaufen, wo diese intern nicht oder nicht in derselben Qualität erbracht werden können.

Im Sinne eines Sparringpartners wurde ein externes Beratungsunternehmen (BSG Unternehmensberatung) mit einem limitierten Mandat betraut. Dabei geht es um eine methodische Begleitung sowie um ein „verdachtsweises“ Melden von kritischen Bereichen (Erfahrungsfeldern). Hierfür hatte der Stadtrat 2013 im Rahmen seiner Kreditkompetenz einen Verpflichtungskredit von CHF 140'000 (Kostendach) gesprochen, davon für 2013 einen Nachtragskredit von CHF 30'000. Irrtümlicherweise wurde für 2014 im Budget kein Kredit eingestellt.

4.2 Neue Ausgangslage in der Begleitung des Projektteils Prozesse nach dem Ausscheiden der Leiterin Weiterbildung aus der Stadtverwaltung

Mit der Leitung des Teilprojekts „Prozesse“ war die Leiterin Weiterbildung im Personalamt, Frau Dr. Nadja Germann, betraut. Für sie ergab sich überraschend die Chance einer neuen Aufgabe am Institut für Operations Research und Computational Finance (ior/cf-HSG) der Universität St.Gallen. Im Rahmen dieser Tätigkeit wird sie auch eine Habilitationsschrift verfassen. Mit dem Ausscheiden der Leiterin Weiterbildung aus der Stadtverwaltung ergibt sich für das Projekt „Futura“ eine völlig neue Ausgangslage, da Frau Germann dank ihres beruflichen Backgrounds und der engen Vertrautheit mit den Strukturen der Stadtverwaltung eine projektentscheidende Rolle zukommt. Die Universität St.Gallen als neue Arbeitgeberin hat sich einverstanden erklärt, dass Frau Germann das Projekt „Futura“ im geplanten Umfang im Jahr 2014 weiterbetreuen kann. Nadja Germann leitet das Teilprojekt Prozesse und hat die Prozessschulung innerhalb des städtischen Weiterbildungsprogramms aufgebaut. Sie bietet Hand, dieses Wissen im Jahr 2014 auf das Kader der Stadtverwaltung zu übertragen und damit nachhaltig in der Organisation zu implementieren.

Kreditrechtlich wird aber damit aus einem internen ein externes Projekt. Anstelle der Personalkosten fallen Drittkosten an, welche insgesamt oberhalb der Budgetkompetenz des Stadtrats liegen. Bei dieser Sachlage beantragt der Stadtrat dem Stadtparlament den gesamten Kredit für das Projekt „Futura“, also auch für jenen Teil, für den er bereits einen Verpflichtungskredit bzw. einen Nachtragskredit gesprochen hat. Der Aufwand von Frau Dr. Germann im Umfang von geschätzten 57 Personentagen à 10 Std. ist für den Erfolg des Projekts unabdingbar. Die Kosten gemäss Offerte betragen CHF 110'800 (inkl. MWST). Die Zusammenarbeit mit der Universität darf in diesem Zusammenhang gar als glückliche Fö-



gung bezeichnet werden, da die Stadt auf ein anerkanntermassen grosses Reservoir an Organisations- und Management-Know-how zurückgreifen können.

Die Aufgabe des ior/cf-HSG besteht in der Leitung des Teilprojekts „Prozesse“ im Rahmen des Projekts „Futura“ (vgl. Ziff.3.3.4 hiernach). Dies beinhaltet insbesondere:

- Supervising der Strategieentwicklung der Dienststellen
- Durchführung von Workshops zur Strategieentwicklung einzelner Dienststellen
- Supervising der flächendeckenden Einführung von Prozessmanagement in allen Dienststellen
- Durchführung bzw. Begleitung von Workshops zur Einführung von Prozessmanagement in einzelnen Dienststellen
- Abstimmung mit dem Teilprojekt Strukturen
- Reporting an die Gesamtprojektleitung
- Koordination des Projektes „Futura“ mit den Projekten „DAP“ und „Freudenberg“.

5 Projektfahrplan

Das Projekt Futura umfasst folgende Phasen:

- Initialisierung : 09.2013 – 11.2013 (abgeschlossen)
- Analyse : 12.2013 – 06.2014 (läuft)
- Konzeption : 2. Semester 2014
- Umsetzungsplanung : 1. Semester 2015
- Umsetzung : 2. Semester 2015

6 Kreditbedarf

Methodische Begleitung des Projekts	BSG Unternehmensberatung	CHF 140'000 inkl. MWST (Kostendach)
Projektleitung Teilprojekt Prozesse (Strategieentwicklung/Prozessmanagement)	Institut für Operations Research und Computational Finance HSG	CHF 111'000 inkl. MWST (Kostendach)
Reserve, 10 % der Kreditsumme		CHF 25'000
Total Kreditbedarf		CHF 276'000



Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Konto: 12.3182

