

Auf dem Weg zum Dienstleistungsunternehmen in der Kommunalverwaltung - Erfolg durch Neuentwicklung und umfassende Veränderung der Organisationsstrukturen: Das Tilburger Modell

1. Einführung

Welches sind die entscheidenden Bedingungen, um zu einer erfolgreichen und leistungsorientierten Verwaltung zu gelangen? Wie kann die traditionelle, machtorientierte Verwaltung in eine effiziente Organisation überführt werden, welche die Gesichtspunkte des Marktes berücksichtigt und sich nach den Bedürfnissen der

Kunden ausrichtet? Die in der Stadt Tilburg/NL gemachten Erfahrungen vermögen auf diese Fragen eine klare Antwort zu geben und zeigen deutlich, welche wichtigen Voraussetzungen notwendig sind, welche Phasen und Prozesse durchlaufen werden müssen, um diesen Transformationsprozeß erfolgreich zu beschreiten.

2. Der Veränderungsprozeß - der Umstrukturierungsprozeß

Tilburg war Anfang der 80er Jahre eine Stadt mit einer traditionellen Verwaltung. Neben einer äußerst angespannten finanziellen Situation, wurden allmählich Stimmen laut, welche eine harsche Kritik an der Arbeitsweise und der Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung übten. Mit Recht kann von einer Situation organisierter Unverantwortlichkeit gesprochen werden. Stichworte hierzu sind:

- Mangelnde Attraktivität für leistungswillige und leistungsstarke Führungskräfte aufgrund zu geringer Kompetenzen und bürokratischer Schwerfälligkeit
- Geringe Transparenz der Verwaltungstätigkeit als auch der entscheidenden Unterlagen; z.B. Haushalt
- Auslastung des Rates mit vielen Einzelheiten statt Durchführung wichtiger Grundsatzentscheidungen
- zuviel Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst; zu wenig Orientierung nach den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger als Kunden der Verwaltung und ihrer Dienstleistungen
- Mangelnde Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit; Unwirtschaftlichkeit der Verwaltung

In den Jahren 1983/84 fanden im Gemeinderat laufend Diskussionen über die finanzielle Situation und die steuerungs(un)möglichkeiten statt. Beklagt wurde auch der Mangel an Informationen. Vorhanden waren nur Berge von Zahlen und Kosten ("Zahlenfriedhof"). Vergeblich suchte man nach Informationen bezüglich dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Erzeugnisse der Verwaltung. Der Gemeinderat forderte schließlich eine bessere Transparenz der städtischen Finanzen und drastische Sparmaßnahmen waren unvermeidbar, wollte die Stadt nicht Pleite gehen. Leitmotiv war und ist noch immer: "Wenn die Wirtschaftlichkeit und die Verwendung der Finanzen nicht klar durchschaubar sind, wird die demokratische Steuerungsmöglichkeit des Rates beeinträchtigt." Wenn dies der Fall ist, kann man sich vorstellen, daß die städtische Demokratie nicht mehr funktioniert.

Dies alles hat sich geändert durch den Einsatz moderner Management- und Marketing-Techniken. Die Manager der Dienste haben eine komplette Ressourcenverantwortlichkeit. Damit besitzen sie die Kompetenzen über Personal und Finanzen zu verfügen, um die Produkte und Dienstleistungen anzubieten, wofür die Kundschaft (Bevölkerung und Politik) bereit ist, den Selbstkostenpreis zu bezahlen.

Dies bedeutet aber, daß die zentralistischen Querschnittsverwaltungen für Finanzen, Personal, Organisation und Rechtsangelegenheiten nicht mehr länger existieren.

Das Motto lautet: Nur das notwendige Minimum zentraler Rahmensteuerung, dafür ein Maximum dezentraler Steuerung!

Die dezentralen fachlichen Einrichtungen (Dienste) sollen - von der Verwaltung lediglich 'an der langen Leine' geführt - möglichst autonom handeln können. Dabei darf man es allerdings nicht bei 'naiver' Dezentralisierung bewenden lassen. Der Konzernstab (Leistungs- und Steuerungsdienst) ist verantwortlich für:

- Entwicklung von zentralen Vorgaben, Normen und Richtlinien für die gesamte Verwaltung
- Koordination zwischen den Fachbereichen, Unterstützung der Fachbereiche bei schwierigen Einzelfragen
- Strategische Zielsetzungen der Stadt
- Entwicklung von Leistungsvorgaben für die Fachbereiche und Prüfung/Einschätzung der Ergebnisse (Konzern-Controlling)

Produkt- und Kundenorientierung waren die Stichworte, welche den Startschuß zu diesem geschilderten Prozeß bewirkten. Aber damit Marketing nach außen Erfolg verspricht, ist es notwendig, Marketing nach innen zu implementieren.

3. Das Verhältnis Politik-Verwaltung

Zuerst müssen die Rollen von Politik und Verwaltung klar sein. Das heißt, daß deutlich unterschieden werden muß, zwischen den politischen Leistungs-Verantwortlichkeiten und Kompetenzen des Rates und dem Kollegium aus Bürgermeister und Beigeordneten einerseits, und den Management-Verantwortlichkeiten und -Kompetenzen der Direktoren der einzelnen Fachbereiche andererseits.

Rat und Kollegium haben zu entscheiden, *was* gemacht werden soll, die Fachbereiche bzw. die Direktoren entscheiden, *wie* etwas gemacht wird. Die Verabredungen die hierüber getroffen werden, sind die Kontrakte, die den jährlichen Haushaltsplan bilden.

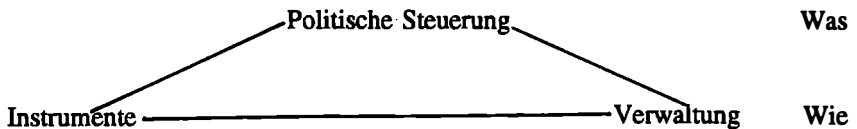
'Kontrakt-Management' bedeutet hiermit, daß sich beide Seiten für die Dauer eines Jahres über die vom Fachbereich zu erfüllenden Aufgaben und die dafür zur Verfügung gestellten Finanzmittel einigen. Um dieses 'Managementspiel' erfolgreich spielen zu können, ist folgendes notwendig:

- Der Rat und auch die Verwaltungsführung steuert die Organisation nach strategischen Leitlinien. Im Gemeinderat soll es keine Diskussionen mehr darüber geben, welches Fahrzeug für die Feuerwehr oder Müllabfuhr eingekauft wird, oder welche Farbe die LKW's haben müssen. Der Rat spricht sich

sowohl über seine Vision (was für eine Stadt wollen wir: eine grüne Stadt, eine Rekreationsstadt (Erholungsstadt), das Tor der Welt oder eine moderne Industriestadt), seine strategischen (politischen) Ziele (die beitragen zur Erreichung der Visionen) und seine Produkte, die an die Bürgerinnen und Bürger geliefert werden sollen, aus. Dies schließt den Preis und die Qualität mit ein. Die Produkte unterstützen dabei die Vision und die strategischen Ziele.

- Die Verwaltung muß bereit sein, durch das Erarbeiten aussagekräftiger Informationen, Steuerungen möglich zu machen. Das bedeutet, daß die Informationen aggregiert und veredelt (basiert auf Produktsteuerung), verständlich, einsichtig und politikrelevant aufgearbeitet sind.
- Die Politik muß dem Verwaltungsmanagement die Kompetenzen für eine betriebswirtschaftliche Arbeitsweise geben (nicht festhalten an Input-Steuerung).
- Politik und Verwaltung müssen lernen, im Preis-Leistungsverhältnis zu denken. Dies fördert einen Kulturwandel und ist absolut notwendig, um Kontrakte schließen zu können.

Schematisch kann man dies wie folgt veranschaulichen:



Wichtig ist, daß die drei Elemente in dieser Darstellung gleichmäßig entwickelt werden. In einer traditionellen Verwaltung hat es beispielsweise keinen Sinn, Instrumente wie Budgetierung oder Managementrapporte einzuführen, wenn die Verantwortlichkeiten bezüglich dem *was* und dem *wie* noch nicht geregelt sind.

4. Organisationsprinzipien

Zuerst muß man sich die Frage stellen, ob eine betriebswirtschaftlich geführte Verwaltung wünschenswert und möglich ist. In Tilburg lautete die Antwort hierauf ja. Denn Managementtechniken, Kultur und Verhaltensmuster des privaten Sektors sind prinzipiell auch für die Verwaltung geeignet. Dabei sind aber Anpassungen an die spezifische Struktur, Kultur und an die speziellen Bedingungen der Kommunalverwaltungen vorzunehmen.

Neunzig bis fünfundneunzig Prozent der Produkte lassen sich ohne Probleme auf betriebswirtschaftliche Art steuern. Im folgenden werden die wichtigsten Schwerpunkte der notwendigen Organisationsstruktur aufgeführt:

- Kleine, flexible Einheiten bilden. Die Distanz zwischen den potentiellen Kunden und der Organisation (Verwaltung) muß so klein wie möglich gestaltet werden. Jeder Mitarbeiter muß sich bewußt sein, daß er Kunden hat. Dadurch verbessert sich die Motivation der Mitarbeiter, und dies wiederum steigert die Qualität der Erzeugnisse.
- Integration der Stäbe. Die Stäbe erarbeiten teilweise dieselben Produkte, welche bereits in der Linie aufgearbeitet worden sind. Diese Zweispurigkeit beinhaltet ein nicht zu unterschätzendes Sparpotential.
- Konsequentes Einführen von Autonomie und Delegation. Danach können Instrumente wie Budgetierung und Rapporte aussagekräftig implementiert werden.
- Die Verwaltungsorganisation muß sich am Produktionsprozeß orientieren und sich auf den zu bedienenden Markt ausrichten (Profitcenters).
- Neue Produktentwicklungen und -ausführungen sind durch eine Hand auszuführen.
- Moderne Koordinationstechniken sind gezielt einzusetzen (Netzwerke).
- Einführen eines mitarbeiterorientierten Führungsstils. Das bedeutet, daß die Mitarbeiter entsprechende Kompetenzen erhalten, für die Aufgabenerfüllung selbst genügend kompetent sind und gleichzeitig die Bereitschaft mitbringen, eigenverantwortlich zu handeln.
Im allgemeinen kann davon ausgegangen werden, daß die Effektivität des Humankapitals erhöht werden kann, indem mehr oder weniger sich selbst steuernde und entwickelnde Organisationseinheiten und Netzwerke geschaffen werden. Hierarchische, auf Macht gegründete Steuerung darf nicht mehr akzeptiert werden.
- Outputorientierte Steuerung (Produkte im Sinne von Preis, Quantität und Qualität) und resultatgerichtete Steuerung (Effekte).

Output/outcome Steuerung:



5. Kulturveränderungen

Die Verbesserung der öffentlichen Verwaltung erfordert einen auf lange Zeit angelegten Strukturwandlungsprozeß und die laufende Fortentwicklung der politischen Kultur und der Verwaltungskultur.

Die negativen und unerwünschten Symptome der traditionellen Verwaltungskultur, wie sie sich in Tilburg offenbarten, lassen sich kurz zusammenfassen:

- Risikovermeidendes Verhalten
- Verfahrens- und Regelorientierung
- Zentralismus
- Kontrolle über Furcht und Papier
- Inputorientierung
- Formale Hierarchie

Dies sind alle ausgeprägten Symptome einer negativen und ineffizienten Bürokratie, welche nicht nur für öffentliche Verwaltungen spezifisch sind, sondern auch in großen privatwirtschaftlichen Organisationen zu finden sind. Um dies zu ändern, ist es notwendig, ein Programm 'Managemententwicklung' zu erstellen.

6. Managemententwicklung

Alle aufgezeigten, notwendigen Veränderungen erfordern einen eigenen und jeweils anderen Management- und Führungsstil. Die Anforderungen an die Manager ändern sich deshalb. Sie müssen über folgende Kenntnisse und Erfahrungen verfügen:

- Moderne Betriebsführungsmethoden
- Menschenführung
- Ergebnissteuerung
- Risikofreudiges Verhalten
- Problemlösungstechniken (wenn ein Problem auftaucht, gilt es dieses selbst zu lösen, anstatt seinem Vorgesetzten 'abzuschieben')
- Konfliktmanagement

7. Steuerungsinstrumentarium

Tilburg kennt eine Reihe von modernen Steuerungsinstrumenten, die an die neue dezentralisierte Outputsteuerungskonzeption von Kontraktmanagement angepasst sind. Die wichtigsten werden im folgenden kurz beschrieben.

Der allgemeine Politikauftrag

Im Allgemeinen Politikauftrag werden nach der Wahl des neuen Gemeinderats und vor der Zusammenstellung des neuen Collegiums von den Koalitionspartnern die Hauptlinien der in den kommenden vier Jahren zu verfolgenden Politik festgestellt.

Die Perspektivnote

Jedes Jahr erscheint im Frühjahr die Perspektivnote, in der das Kollegium über Fortgang, Umsetzung und Anpassungen des Allgemeinen Politikauftrags berichtet. In dieser Note werden die von der Gemeinde zu erwartenden Entwicklungen dargestellt, und zwar in strategischer und finanzieller Hinsicht. Die strategischen Wünsche, Möglichkeiten und finanziellen Spielräume für das neue Haushaltsjahr werden dabei in großen Zügen angegeben. Der Rat diskutiert diese Note und gibt an, welche politischen Prioritäten zu setzen sind.

Der Konzernhaushalt

Tilburg kennt einen zusammengefaßten und konsolidierten Konzernhaushalt, der die wichtigsten Daten enthält. Dieses Haushaltsplan wurde seit 1990 umgebaut in einen aufgabenstellenden Output-Haushaltsplan, wobei die zu verteilenden Budgets deutlich mit den Produkten, Produktionszentren, Diensten und zu erwartenden Leistungen verknüpft worden sind.

Der Dienstaushalt

Der Dienstaushaltsplan gibt ein Überblick über die vom Dienst im kommenden Haushaltsjahr zu liefern Produkte, Dienstleistungen und Aktivitäten und über die dazu benötigten und zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben: die Budgets. Jeder Dienst stellt seinen eigenen Haushalt auf, der in einer direkten eins zu eins Relation zum Konzernhaushalt steht.

Der Management-Report (Marap) auf Dienstebene

Im Marap berichtet der Direktor periodisch, zur Zeit dreimal jährlich, an Kollegium und Rat über Fortgang und Umsetzung des Dienstaushalts. In finanzieller Hinsicht gibt er jedesmal eine Prognose der im laufenden Haushaltsjahr zu erwartenden Ergebnisse. Der Marap ist ein kurz-zyklisches Berichts- und Kurskorrekturinstrument und hat den Charakter eines Frühwarnsystems für die Politik. Der Dienstmarap wird vom Konzernstab analysiert und in einem Controllingbericht beurteilt.

Der Management-Report auf Konzernniveau

Der Konzern-Marap wird vom Konzernstab auf der Grundlage der Dienstmaraps in konsolidierter Form zusammengestellt. Er enthält u.a. eine Analyse und eine Prognose der zur erwartenden finanziellen Endergebnisse des laufenden Jahres. Mit

Hilfe des Konzern-Maraps legt das Kollegium gegenüber dem Rat zwischenzeitlich Rechenschaft ab über die Durchführung des Haushalts im laufenden Jahr.

Die Dienstrechnung und der Dienst-Jahresbericht

Innerhalb drei Monaten nach Ende des Haushaltsjahres erstellt jeder Dienst die Dienstrechnung und den Dienstjahresbericht. Im Jahresbericht legt der Direktor Rechenschaft ab über die Ausführung, die erbrachten Leistungen und die finanziellen Ergebnisse. Jeder Dienst hat eine eigene Bilanz und eigene Erfolgswahlen. Jede Dienstrechnung wird in Anwesenheit der Direktion des Dienstes und des externen Prüfers ausführlich im Rechnungsprüfungsausschuß besprochen.

Die Konzernrechnung und der Konzern-Jahresbericht

Auf der Grundlage der Dienstrechnungen wird die konsolidierte Konzernrechnung zusammengestellt. Diese Rechnung gibt eine Übersicht über die relevante Ausgaben und Einnahmen des zurückliegenden Jahres, eine finanzielle Gesamtanalyse, eine integrierte und konsolidierte Bilanz und einen inhaltlichen Jahresbericht in Hauptlinien.

Die präventive Betriebsdurchleuchtung

Alle drei oder vier Jahre soll jeder Gemeindedienst durchleuchtet werden, um seinen Zustand und das Maß seiner Effizienz und Effektivität festzustellen. Dabei geht es nicht nur um die finanziellen Aspekte, sondern auch um soziale Anliegen, die Qualität des Managements, strategische Entwicklungen, Außenorientierung usw. Faktisch wird die gesamte Betriebsführung von einem externen Beratungsbüro durchleuchtet unter dem Motto: Vorbeugen ist besser als heilen.

8. Personale Konsequenzen

Auch im Personalbereich ist in der letzten Zeit viel geschehen. Obwohl in den vergangenen fünf Jahren große Einsparungen und umfangreiche Reorganisationen durchgeführt wurden, ist kein Personal entlassen worden. Der Gemeinderat hat darüber mit den Gewerkschaften eine Abmachung getroffen. Es hat jedoch umfangreiche interne Verschiebungen in der Form von Stellenwechsel gegeben. Um diesen Prozeß gut verlaufen zu lassen, ist ein betriebseigenes Versetzungs- oder Transferbüro gegründet. Dieses Büro hat für überzählige Mitarbeiter eine andere Stelle gefunden. Viele konnten bei anderen Diensten der Stadtverwaltung untergebracht werden, andere fanden durch "outplacement" einen neuen Arbeitsplatz außerhalb der Stadtverwaltung.

Die Gemeinde hat die Anstrengungen im Bereich der Schulung und Weiterbildung beträchtlich erhöht. Alle Dienste haben gegenwärtig eigene Schulungsprogramme. Die Ausbildungsbudgets sind stark erhöht worden.

Der Gemeinderat hat sich für eine systematische Politik der "positiven Aktion" entschieden, um Menschen aus unterprivilegierten Gruppen zu einem Arbeitsplatz zu verhelfen.

Zur Zeit werden bei der Anwerbung neuen Personals erst Kandidaten aus chancenarmen Gruppen ausgewählt: Frauen, ethnische Minderheiten und Behinderte.

9. Schlußfolgerungen

Um eine inputorientierte Organisation in eine marktorientierte Organisation zu überführen, welche das Augenmerk auf die Qualität der Produkte und auf die Zufriedenheit der Kundschaft legt, sind die folgenden entscheidenden Entwicklungsphasen zu durchlaufen:

1. Traditionelle Organisation;
2. Strukturänderung der Organisation (z.B. Konzern/Holding-Struktur);
3. Kulturveränderungsprogramm (Marketing);
4. Förderung des betrieblichen Handelns, Aufbau des Kostenbewusstseins;
5. Verlegung der Zuständigkeitsbereiche. Selbstkontrolle auf Mandatsbasis;
6. Entwicklung eines Kontrollinstrumentariums. Etat und Berechnungen auf Output-Basis. Produkte definieren, Preise vorkalkulieren, Kontraktmanagement, Managementberichte, nach innen gerichtete Bewegung;
7. Marketingstrategie, Marktorientiertheit, Kundenorientiertheit. Produkte und Preise mit dem Zielmarkt in Zusammenhang bringen. Extern orientierter Prozeß.

Die Qualitätsverbesserung der Kommunalverwaltung erfordert einen langfristigen Top-Down-Ansatz. Der Veränderungsprozeß umfaßt strukturelle, kulturelle und strategische Elemente und ist nur mit Unterstützung durch die Führungsgremien durchsetzbar.

Ein großes Gewicht kommt dabei der Qualität der Informationen zu, was moderne technikunterstützte Informationsverarbeitung voraussetzt.

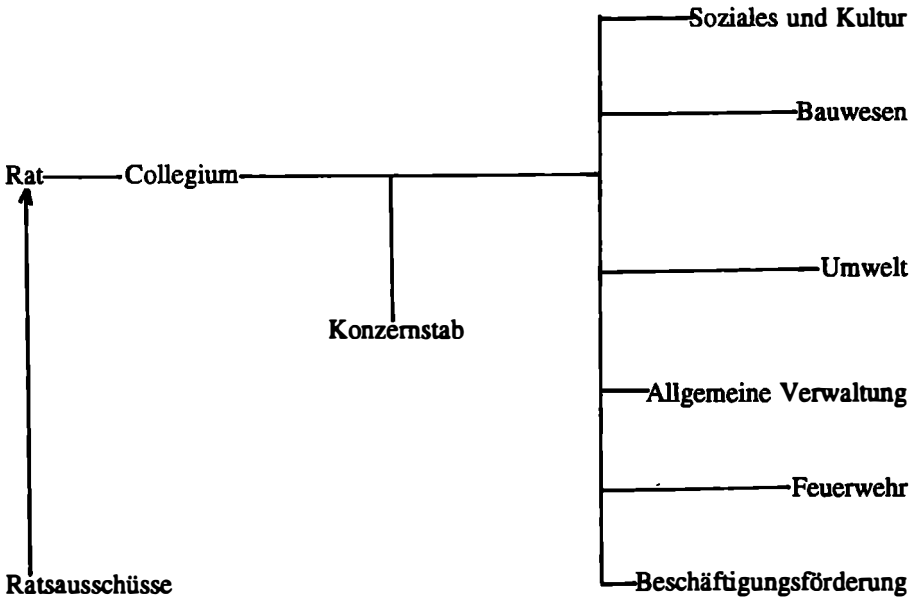
10. Das Resultat der neuen Arbeitsweise in Tilburg

1. Die Diskussion und die Beschlußfassung im Rat und im Kollegium erfolgen über die Leitlinien.
2. Die Bürgerinnen und Bürger sind zufrieden mit den erzeugten Produkten. Sie erhalten für ihr (Steuer-) Geld einen angemessenen Gegenwert an Dienstleistungen (Resultat von Marktforschung).

3. Die Effekte der politischen Programme und Produkte erhalten größere Aufmerksamkeit.

4. Die Ratsmitglieder haben sich dahingehend geäußert, daß sie nun besser im Stande sind, sowohl Entscheidungen über die weitere Entwicklung der Stadt zu fällen, als auch das Resultat ihrer Entscheidungen zu messen.

Das Tilburger Modell



Polizei

Gerrit Jan Wolters