

Entwicklung eines Konzeptes zur Verwaltungsreform der Stadt Köln

Rödl & Partner

Management Summary
zur Abschlussdokumentation
Stand: Dezember 2016

Stadt Köln

Dr. Rainer Heinz

Tel.: 0221 - 221 25253

Fax: 0221 - 221 30103

rainer.heinz@stadt-koeln.de

Rödl & Partner

Kranhaus 1

Im Zollhafen 18

D-50678 Köln

Telefon +49 (2 21) 94 99 09-0

Telefax +49 (2 21) 94 99 09-900

E-Mail heiko.pech@roedl.de

Internet www.roedl.de



Die Oberbürgermeisterin

Büro der Oberbürgermeisterin

Rödl & Partner

Rödl & Partner GbR

Wirtschaftsprüfer

Steuerberater

Rechtsanwälte

Unternehmensberater

Inhalt

1. Das Wichtigste in Kürze	2
2. Vorgehen	4
3. Beteiligung – Ergebnisse	5
4. Konkrete Zielzustände verfolgen	7
5. Gründe für das Scheitern von Reformprozessen	8
6. Klares Projektdesign entwickelt.....	9
6.1 Changemanagement als flächendeckendes Reformelement	11
6.2 Changemanagement mit fünf Bausteinen	12
6.3 Kommunizieren	14
6.4 Qualifizieren und coachen	14
6.5 Monitoren.....	15
7. Wichtige Erfolgsfaktoren einer Verwaltungsreform.....	15

Die Stadt Köln legt Wert auf eine geschlechterspezifische Sprache. In Fließtexten wird daher die weibliche und männliche Form ausgeschrieben. Zugunsten der besseren Darstellung wird in Tabellen und Grafiken jedoch auf ein Mittel der sprachlichen Darstellung aller sozialen Geschlechter und Geschlechtsidentitäten verzichtet, was keine Form von Diskriminierung darstellt.

1. Das Wichtigste in Kürze

In den kommenden fünf Jahren wird in Köln eine tiefgreifende Verwaltungsreform umgesetzt. Im Mittelpunkt stehen hierbei fünf definierte Handlungsfelder:

- Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Bürgerinnen und Bürger
- Effiziente und ergebnisorientierte Prozesse
- Systematische und zielorientierte Steuerung
- Organisationskultur, Führung und Beschäftigtenzufriedenheit
- Innovation

Die Planungsphase für dieses umfassende Veränderungsvorhaben wurde nach fünf Monaten im Dezember 2016 mit dem vorliegenden Umsetzungskonzept beendet.

Ziele

In einem mehrwöchigen Beteiligungsverfahren haben sich rund 3.000 Beschäftigte mit Einschätzungen und Ideen zu den fünf Handlungsfeldern geäußert. In allen Handlungsfeldern sehen die Teilnehmenden deutlichen Handlungsbedarf – auf das Feld „Organisationskultur, Führung und Beschäftigtenzufriedenheit“ entfielen mit rund 30 Prozent die meisten Anregungen und Hinweise, gefolgt vom Handlungsfeld der „Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Bürgerinnen und Bürger“. Die Beschäftigten halten eine Verwaltungsreform für dringend erforderlich.

Der Reformbedarf ist in allen fünf Handlungsfeldern mit insgesamt 25 Zielzuständen (siehe Seite 22-26 der Gesamtdokumentation) konkretisiert. Hierzu gehören beispielsweise:

- Als Dienstleisterin arbeitet die Verwaltung transparent, kompetent, serviceorientiert und organisiert schnellstmögliche Bearbeitungsprozesse.
- Eine Stadtstrategie richtet alle Planungs-, Entscheidungs- und Handlungsprozesse an einer nachhaltigen Entwicklung der Stadt Köln aus.
- Für die Bürgerinnen und Bürger wird z.B. die Servicequalität besser und für die Politik bedeutet die Reform, dass Verwaltung realistische Vorgaben verlässlich umsetzt.
- Die Werte der Organisationskultur sind als Grundlage eines Mit- und Füreinander gemeinsam entwickelt. Alle Beschäftigten beachten und reflektieren diese Werte und Grundsätze, um angestrebte Ziele zu erreichen.

Umsetzung in drei Schritten

Tiefgreifende Veränderungsvorhaben lösen häufig Verunsicherung und Widerstand in der Belegschaft aus. Dies ist selbstverständlicher Teil eines Wandels, mit dem Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lernen können, umzugehen.

Aus verschiedenen Studien zu Veränderungsprozessen in Großorganisationen sind wesentliche Ursachen für das Scheitern von Reformen bekannt. Nach einer repräsentativen Untersuchung der Technischen Universität München zählen hierzu beispielweise „unzureichendes Engagement der oberen Führungsebene“ (61 Prozent der Befragten), gefolgt von „unklaren Zielbildern der Veränderungsprozesse“ und „fehlender Erfahrung der Führungskräfte im Umgang mit verunsicherten Mitarbeitern“ (jeweils 56 Prozent). Um solchen Hindernissen von Anfang an zu begegnen, sieht das Projektdesign den Einstieg in die Verwaltungsreform in **drei Schritten** vor:

1. **Grundlagen durch den Stadtvorstand festlegen – seit Januar 2017**
2. **Reformfundament in allen Dezernaten und Ämtern schaffen – ab Mai 2017**
3. **Reformprogramm in immer mehr Ämtern umsetzen – ab Mai 2017**

Darüber hinaus wird **Changemanagement** als flächendeckendes Reformelement eingeführt, um mit dem zu erwartenden Widerstand und der Verunsicherungen der Beschäftigten konstruktiv umgehen zu können. Changemanagement ist eine strukturierte Methode, Veränderungsprozesse planvoll zu gestalten und die „individuell-menschliche“ Seite mit hilfreichen Maßnahmen zu begleiten und zu unterstützen (siehe Seite 49-55 der Gesamtdokumentation). Kontinuierliche und glaubwürdige **Kommunikation** während des gesamten Reformprozesses auf vielfältigen Kanälen ist hierbei ein zentraler Baustein, um erfolgreiche Veränderungen zu befördern. Hinzu kommen **Coachings** und **Qualifizierungen**, die Führungskräfte sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befähigen, neue Anforderungen umzusetzen. Mit Feedback und **Monitoring** werden die Reformschritte begleitet, sodass sie kontinuierlich überprüft und laufend neu justiert werden können.

Ressourcen

Um dieses umfassende Reformvorhaben erfolgreich zu bewältigen, muss die Verwaltungsreform nach einer qualifizierten Schätzung – unter Berücksichtigung des Organisationsprofils der Verwaltung, der Veränderungsintensität, des Projektdesigns sowie des Kommunikationsbedarfs und der Beteiligungsintensität – mit einer Mindestausstattung von bis zu 16 Projektmanagementstellen und jährlich einer Million Euro Budgetmittel unterstützt werden (siehe Seite 61-69 der Gesamtdokumentation). Zudem ist zu berücksichtigen, dass in der Verwaltung eine große Anzahl an Stellen nicht besetzt ist. Diese Ausgangslage wird im Reformkonzept berücksichtigt: Ämter, in denen die Personallage besonders angespannt ist, werden später in den schrittweise angelegten Reformprozess einsteigen.

Fazit: Die in diesem Konzept benannten Schritte, Bausteine und Erfolgsfaktoren schaffen die Voraussetzung, um eine umfassende und nachhaltige Verwaltungsreform anzustreben, für die sich alle Anstrengungen lohnen.

2. Vorgehen

Eine nachhaltige Verwaltungsreform auf den zu Weg bringen, ist eines der zentralen Ziele, welche sich die Stadt Köln für die kommenden Jahre auf ihre Agenda gesetzt hat. Tiefgreifende Veränderungen bedeuten für jede Organisation – und vor allem für so eine große wie die Stadt Köln – gewaltige Herausforderungen. Deshalb wird für dieses Projekt von Anfang an auf eine systematische Planung gesetzt, die eine strukturierte Herangehensweise für eine erfolgreiche Umsetzung aufzeigt. Dieser Bericht fasst die wesentlichen Schritte und Ergebnisse der Planungsphase (August bis Dezember 2016) zusammen.

Die Planungsphase wurde mit unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren innerhalb und außerhalb der Stadtverwaltung umgesetzt. Da Veränderungen nur von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern selbst realisiert werden können, kam es schon in den vier Planungsabschnitten darauf an, möglichst viele Beschäftigte zu beteiligen. Es wurden Großgruppenveranstaltungen durchgeführt, eine Dialogplattform im Intranet angeboten und Workshops veranstaltet. Die zentrale Frage an alle Beteiligten lautete:

„Welche Reformziele sollen erreicht werden und wie kann eine Reform gelingen?“

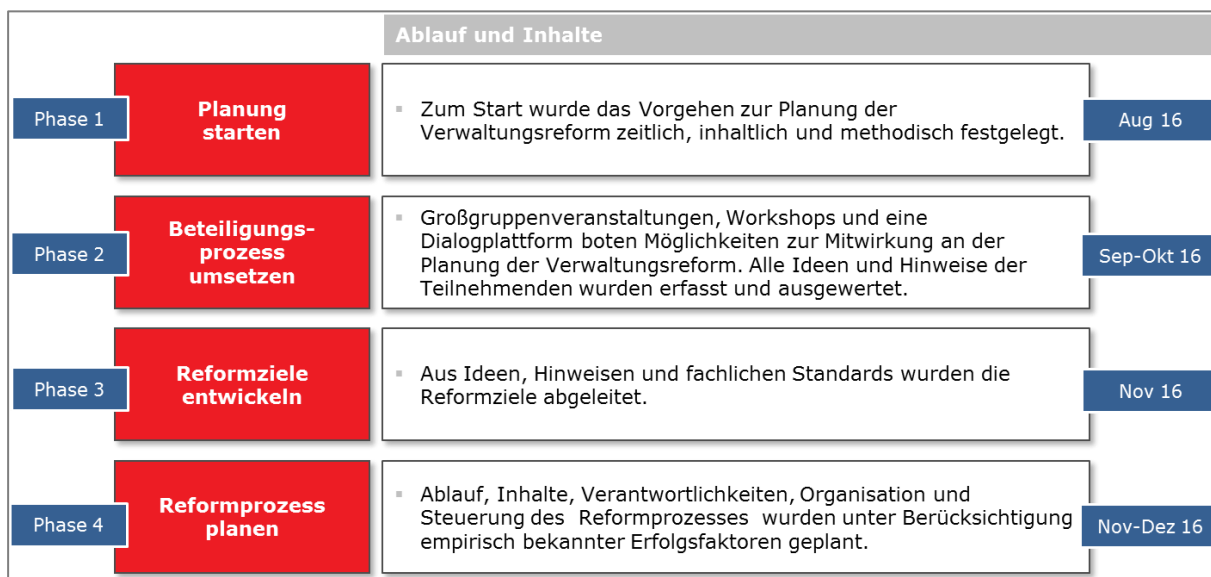


Abbildung 1: Ablauf der Reformplanung

3. Beteiligung – Ergebnisse



Der Beteiligungsprozess mit ca. 3.000 Teilnehmenden zeigt ein klares Bild. Verbesserungen wurden nicht nur benannt, sondern geradezu gefordert. Sie lassen sich in fünf Handlungsfelder kategorisieren:

- Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Bürgerinnen und Bürger
- Effiziente und ergebnisorientierte Prozesse
- Systematische und zielorientierte Steuerung
- Organisationskultur, Führung und Beschäftigtenzufriedenheit
- Innovation

Dabei ist für die Beteiligten – neben dem Handlungsfeld „Organisationskultur, Führung und Beschäftigtenzufriedenheit“ – vor allem „Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Bürgerinnen und Bürger“ besonders wichtig.

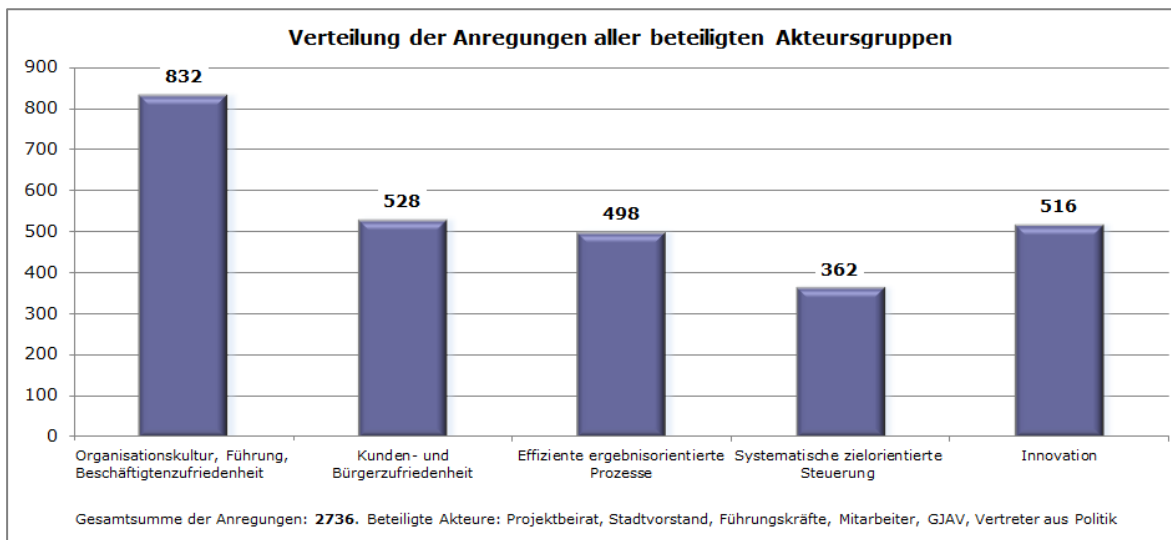


Abbildung 2: Handlungsfelder der Verwaltungsreform

Die Auswertung der Workshops zeigt, welche Forderungen und Hinweise zu den einzelnen Themen häufig genannt wurden.

Häufige Anregungen und Anzahl der Stimmen		
Organisationskultur, Führung, Beschäftigtenzufriedenheit	Änderung des Führungsverhaltens, Schulung der Führungskräfte	(396)
	Mehr Zeit und höhere Wertschätzung für Auszubildende und Mitarbeiter	(280)
	Verbesserung der Infrastruktur (Dienstgebäude, Arbeitsmaterial)	(152)
Kunden- und Bürgerzufriedenheit	Bürgerfreundlicher Service in allen "bürgernahen" Bereichen	(38)
	Schnelle, transparente Entscheidungen	(12)
	Akzeptanz durch Priorisierung von Ausgaben nach Aspekten des Gemeinwohls	(18)
Effiziente und ergebnisorientierte Prozesse	Beschleunigung Stellenbesetzungsverfahren/Möglichkeiten des Wissenserhalts	(110)
	Ausbau der Digitalisierung und EDV Ausstattung	(29)
Systematische und zielorientierte Steuerung	Ämter könnten durch dezentralere Planung in der Autonomie gestärkt werden	(17)
	Vorrang der Ämterinteressen zu Gunsten des Stadtinteresses abbauen	(8)
	Zielvereinbarungen auf allen Ebenen im Leistungs-, Finanz- und Orga-Bereich	(8)
Innovation	Bereitstellung von Instrumenten Innovation	(15)
	Unterstützung zur dezentralen Innovation statt zentralem Management	(12)
	Motivation und Anerkennung der Beschäftigten als Basis für Innovation	(8)

Abbildung 3: Schwerpunkte der Hinweise aus den Workshops

Fazit: Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter halten eine umfassend angelegte Verwaltungsreform für notwendig.

4. Konkrete Zielzustände verfolgen

Um den Ist-Zustand zu verändern, muss der Ziel-Zustand definiert werden. Dieser wurde im Beteiligungsprozess bereits mit einem ganzen Bündel an Reformzielen für die fünf Handlungsfelder konkretisiert – insgesamt 25 Soll-Zustände sind in der Gesamtdokumentation aufgelistet (Seiten 22-26).

Für alle fünf Handlungsfelder lassen sich **die Soll-Zustände in Überschriften** zusammenfassen:

- **„Kompetent und orientiert am Bedarf“** im Handlungsfeld „Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Bürgerinnen und Bürger“
- **„Effizient durch ergebnisorientierte Prozesse“** im Handlungsfeld „Effiziente und ergebnisorientierte Prozesse“
- **„Leistungsstark durch zielorientierte Steuerung“** im Handlungsfeld „Systematische und zielorientierte Steuerung“
- **„Konstruktiv in Zusammenarbeit – Miteinander und Füreinander“** im Handlungsfeld „Organisationskultur, Führung, Beschäftigtenzufriedenheit“
- **„Modern und innovativ als lernende Organisation“** im Handlungsfeld „Innovation“.

Angesichts der Fülle von Veränderungsbedarfen müssen die notwendigen Arbeitspakete deutlich definiert und priorisiert sein. Dies ist Voraussetzung, um den Wandel überschaubar zu gestalten und so das Engagement der Führungskräfte, Projektteams und Beschäftigten zu fördern und zu erhalten.

Vorstellungen aus der Amtsleitungstagung

Bei ihrer Tagung im Dezember 2016 hatten bereits die Amtsleitungen und ihre Stellvertretungen die Möglichkeit, die aus ihrer Sicht notwendigen Prioritäten aufzuzeigen, welche der Stadtvorstand noch aus seiner Sicht bewerten wird. Sie priorisierten:

- Beim Thema „Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden sowie Bürgerinnen und Bürger“ gehört neben dem guten Service für die Bürgerschaft vor allem eine gute Kommunikation zwischen den Beschäftigten mit den Kundinnen und Kunden.
- Für die „effizienten und ergebnisorientierten Prozesse“ ist es erforderlich, auf hinreichende Eigenverantwortung bei den Arbeitsabläufen und die Ausstattung mit ausreichenden Ressourcen zu achten.

- Beim Thema „Systematische und zielorientierte Steuerung“ bedarf es einer Gesamtstrategie, die vom Stadtvorstand und der gesamten Führung systematisch verfolgt wird.
- Beim Handlungsfeld „Organisationskultur, Führung, Beschäftigtenzufriedenheit“ ist es von Anfang an erforderlich, alle sechs beschriebenen Ziel-Zustände in den Blick zu nehmen und zu verfolgen, um nachhaltige Veränderungen zu erzielen.
- Für das Handlungsfeld „Innovation“ soll die Verwaltungsreform schnell ein selbstverständlicher Vorgang der kontinuierlichen Verbesserung werden.

Fazit: Die konkreten Ziel-Zustände für alle fünf Handlungsfelder zeigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern klar, wohin die Reise geht. So kann sich jede und jeder mit auf den Weg machen, denn neue Ziel-Zustände werden nur erreicht, wenn alle daran mitwirken.

5. Gründe für das Scheitern von Reformprozessen

Auf jeder Reise muss mit Hindernissen gerechnet werden. Dies gilt gerade bei einem Veränderungsprozess für eine Großorganisation wie die Stadt Köln mit ihren neun Dezernaten (Stand 01/2017), rund 70 Ämtern und Dienststellen sowie 19.000 Beschäftigten. Dass solche Vorhaben misslingen können, haben schon einige Großorganisationen bei umfassenden Veränderungsprozessen erfahren. Und auch in der Stadt Köln steht eine Verwaltungsreform nicht zum ersten Mal auf der Agenda.

Die Gründe für das Scheitern von Veränderungen wurden in den vergangenen Jahren empirisch erforscht. Den traurigen Spitzenplatz belegt der Grund „unzureichendes Engagement der oberen Führungsebene“. Hier zeigt sich, dass Beschäftigte ein feines Gespür haben, ob eine Veränderung wirklich gewollt ist. Wird in der Führungsebene nicht aktiv gehandelt und kann dort auch nur wenig Begeisterung für den Reformprozess beobachtet werden, wird dies als fehlendes Engagement bewertet. Die Folge: Die Belegschaft fragt sich, wozu sie sich beteiligen soll, wenn schon die Verantwortlichen nicht engagiert mitmachen. Weitere Gründe zum Scheitern zeigt Abbildung 4.

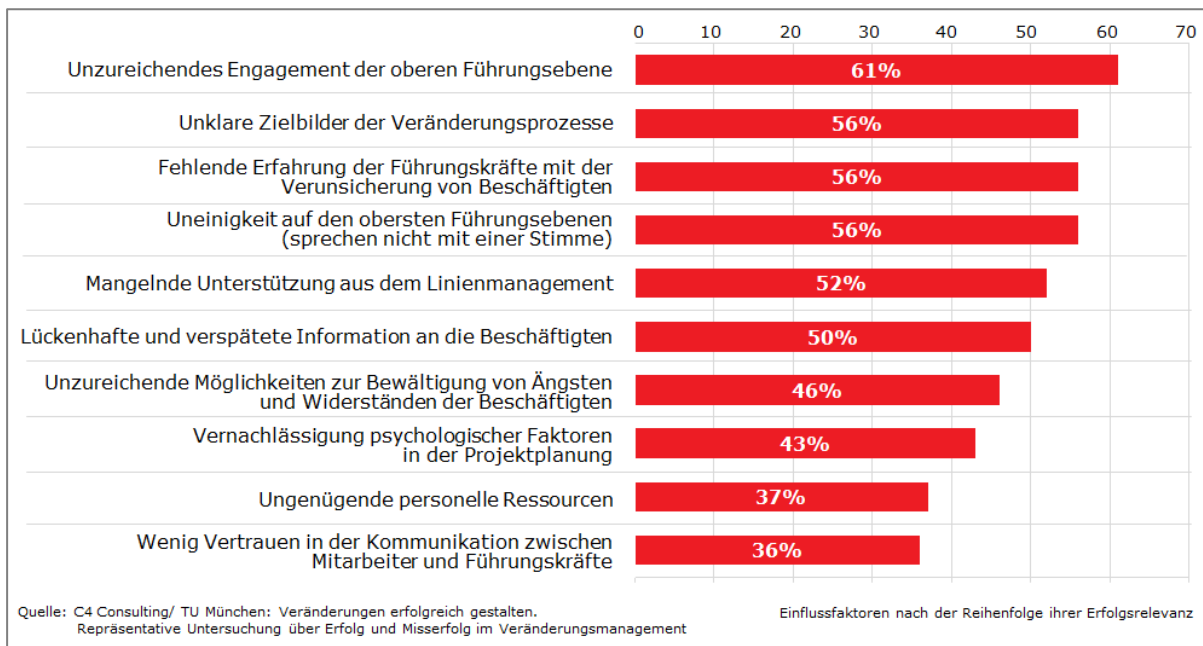


Abbildung 4: Gründe für gescheiterte Veränderungsprozesse

Fazit: Reformprojekte misslingen meist nicht wegen sachlicher/fachlicher Fragen. Sie scheitern vor allem am gestörten Miteinander zwischen Führung und Beschäftigten in Verbindung mit unklaren Zielen und fehlenden Ressourcen.

6. Klares Projektdesign entwickelt

Die Projektplanung greift die bekannten Hindernisse für den Reformprozess schon im Vorfeld auf, indem sie:

- von Anfang an die Führung als Motor der Reform positioniert und
- den Dezernaten und Ämtern die Eigenverantwortung in den einzelnen Veränderungsprojekten überlässt, die sie dezentral ausrichten und bearbeiten.

Damit in den kommenden fünf Jahren die Balance zwischen richtungsweisenden Reformzielen und dezentral verantworteten Veränderungsprojekten gelingt, erfolgt der Einstieg in die Verwaltungsreform in **drei Schritten**:

1. Grundlagen durch den Stadtvorstand festlegen – seit Januar 2017
2. Reformfundament in allen Dezernaten und Ämtern schaffen – ab Mai 2017
3. Reformprogramm in immer mehr Ämtern umsetzen – ab Mai 2017

Was sieht das Projektdesign für jeden der drei Schritte konkret vor?

Verwaltungsreform gelingt erst, wenn jede und jeder Beschäftigte den eigenen Beitrag zu Ergebnissen und Organisationskultur leistet. Um hier zu motivieren, kommt gerade den Vertreterinnen und Vertretern der ersten Führungsebene – wie erläutert – eine besondere Rolle zu, denn ihr Handeln und ihr Engagement beeinflussen wesentlich das Gelingen des Reformprozesses. Der Stadtvorstand geht auf diese Erfahrung ein und hat im Januar 2017 den Reformprozess mit einem Grundlagenprojekt bei sich selbst gestartet. Er entwickelt ein gemeinsames Verständnis, wie der Stadtvorstand als Führungsteam zum Treiber des Reformprozesses wird und wie die strategische Ausrichtung sein sollte. Die Vorschläge der Amtsleitungen zur Zielpriorisierung werden dort ebenfalls aufgegriffen.

Für **Schritt 1** „Grundlagen durch den Stadtvorstand festlegen“ stehen sechs wesentliche Aspekte an, die jeweils durch entsprechende Projekte umgesetzt werden:

Was soll erreicht werden?
1. Den Stadtvorstand als bereichsübergreifenden Vorstand positionieren.
2. Die Dezernentinnen und Dezernenten als Führungsspitze positionieren.
3. Die strategische Ausrichtung für 2017 ff. klären.
4. Das Steuerungs- und Führungssystem für die Umsetzung festlegen.
5. Die Leitgedanken zur Organisationskultur der Stadtverwaltung entwickeln.
6. Die dezernatsübergreifenden Prozesse und Quick-Win-Projekte festlegen.

Nach dem Stadtvorstand sollen die Dezernate und Ämter eigenverantwortlich die stadtweiten Ziele und Prioritäten der Reform durch passgenaue dezentrale Projekte und Maßnahmen erreichen. Hierfür starten ab Mai 2017 die Schritte 2 und 3 des Reformprogramms.

Für **Schritt 2** „Reformfundament für alle Dezernate und Ämter“ relevante Aspekte:

Was soll erreicht werden?
1. Ausrichtung und Reformziele der Dezernate und ihrer Ämter definieren.
2. Die Pilotämter für die Umsetzung der Reformziele auswählen.
3. Die dezentralen Projekte zur Zielerreichung planen.
4. Reformziele und Projekte in ein Steuerungs- und Führungssystem integrieren.
5. Die Leitgedanken zur Organisationskultur konkretisieren.
6. Bei der Optimierung dezernatsübergreifender Prozesse mitwirken.

Es ist weder möglich noch gewollt, dass alle 70 Ämter zeitgleich mit dem Reformprozess starten und sie adäquat begleitet werden. Daher werden ab Mai 2017 zunächst **Pilotämter** für den Reformstart ausgewählt, die nach Beratung im Stadtvorstand und durch Beauftragung der Oberbürgermeisterin mit den Veränderungsprojekten starten. Hierbei ist zu erwarten, dass die Ämter – je nach Status quo – sehr unterschiedliche Themen zu bewältigen haben, um ihre Ziele zu erreichen. Gerade vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass alle Veränderungsprojekte transparent sind und gut gesteuert werden. Gute Steuerung bedeutet, dass Ergebnisse und Wirkungen vordringlich beobachtet werden. Nur so können die Reformziele gesamtstädtisch und in den Organisationseinheiten erreicht werden.

In **Schritt 3** „Reformprogramm in immer mehr Ämtern umsetzen“ stehen folgende Aspekte im Vordergrund:

Was soll erreicht werden?
1. Den Status Quo analysieren.
2. Lösungsbezogene Maßnahmen auf der Sachebene beschreiben.
3. Diese Maßnahmen mit Changemanagement verknüpfen und in einem Projektplan verankern.
4. Den Projektplan umsetzen und den Projektfortschritt steuern.
5. Den Zielfortschritt evaluieren.
6. Das Veränderungsergebnis in einen dauerhaften Lernprozess überführen.

Fazit: Das Projektdesign liegt für die ersten drei Schritte in der Verwaltungsreform bereits konkret vor und Schritt 1 „Grundlagen durch den Stadtvorstand legen“ wurde im Januar 2017 gestartet.

6.1 Changemanagement als flächendeckendes Reformelement

Eine wesentliche Erkenntnis aus vielen Veränderungsprozessen lautet: Sachlich richtige Projekte allein führen nicht zum Erfolg. Ziele, Strategien, Führung, Prozesse und Systeme sind Sachthemen, die nicht frei von Emotionen sind. Denn gerade bei Veränderungsprozessen geht es auch um Identität, Werte, Überzeugungen, Wissen, Fähigkeiten und Verhalten von Menschen. Die Beschäftigten fragen sich skeptisch: „Warum und wozu das Ganze?“ oder sorgenvoll: „Kann ich das?“ und auch kritisch: „Will ich das?“. Unbeantwortete Fragen führen zu berechtigten Widerständen.

In vielen Reformprojekten werden diese Widerstände ignoriert, meist indem beharrlich eine sachorientierte Projektarbeit praktiziert wird. Doch alle Erfahrungen zeigen, dass solch ein Vorgehen nicht erfolgreich ist. Denn Menschen wollen mit ihren Befindlichkeiten wahrgenommen und abgeholt werden. Mit Changemanagement wird ein flächendeckendes Reformelement etabliert, das die fachlich-sachliche Seite der Reform – also das Projektmanagement – mit der „individuell-menschlichen“ Seite der Reform – also dem Changemanagement – verknüpft. Es ist eine strukturierte Methode, die Veränderungsprozesse planvoll gestaltet und die Menschen bei der Umsetzung der Veränderung mit hilfreichen Maßnahmen unterstützt.

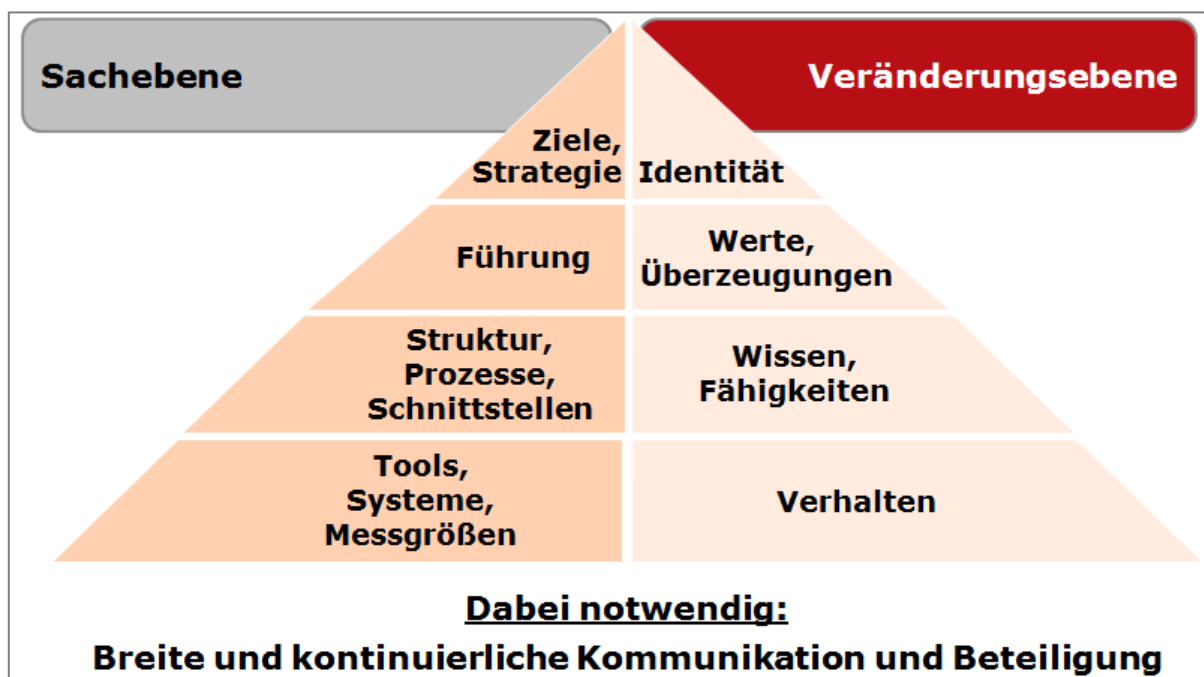


Abbildung 5: Sach- und Veränderungsebene im Changemanagement

6.2 Changemanagement mit fünf Bausteinen

Verbunden werden Sachebene und Veränderungsebene mit Hilfe von fünf Bausteinen, deren Einsatz die erfolgreiche Umsetzung von Veränderungsprozessen befördert – so die Erkenntnis aus empirischen Langzeitstudien. Welche Bausteine das sind, welche Ziele mit ihnen verfolgt und wie die Ziele umgesetzt werden, zeigt Abbildung 6.

Führungskräfte ins Boot holen	Ziel: Commitment der Führungskräfte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einbindung in die Planung der Veränderung ▪ Abstimmung des Vorgehens bei der Umsetzung der Veränderung ▪ Herstellung einer breiten Führungskolalition
Kommunizieren	Ziel: Aufmerksamkeit und Verständnis für die Veränderung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Projektübergreifend ▪ Zielgruppenorientiert ▪ Situationsgerecht ▪ Offen, aktuell und transparent
Qualifizieren	Ziel: Anforderungs- und zeitgerechte Qualifikation der Betroffenen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinsame Schulung von neuen Rollen, Verhaltensanforderungen, neuen Prozessen und evtl. Systemen ▪ Reflexion der neuen Rollen
Mobilisieren der Projektteams	Ziel: Ausrichtung der Projektbeteiligten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinsame Vorstellung und Commitment zum Gesamtprogramm ▪ Optimale Zusammenarbeit ▪ Verbindliche Einhaltung von gemeinsam getroffenen Entscheidungen
Mobilisieren der Betroffenen	Ziel: Einstellung und Verhalten der Betroffenen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beteiligung der Betroffenen ▪ Anpassung des Verhaltens an die veränderten Rollen, Prozesse, Aufgaben und Systeme ▪ Herstellung und Bekräftigung des Commitments zur Veränderung
Monitoren	Ziel: Erhebung des Veränderungsfortschritts	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zielgruppenorientiert ▪ Rückspiegelung an Führungskräfte ▪ Außenkommunikation

Abbildung 6: Bausteine des Changemanagements

Sachebene und Veränderungsebene werden miteinander verzahnt, indem beispielsweise die Projekte aus „Organisationskultur und Prozesse“ mit den Maßnahmen aus den Bausteinen „Führungskräfte ins Boot holen“ und „Kommunizieren“ verbunden werden (siehe Abbildung 7). Mit diesem Vorgehen wird von Beginn an die Veränderungsbereitschaft der Beteiligten unterstützt und berechtigte Widerstände können überwunden werden.

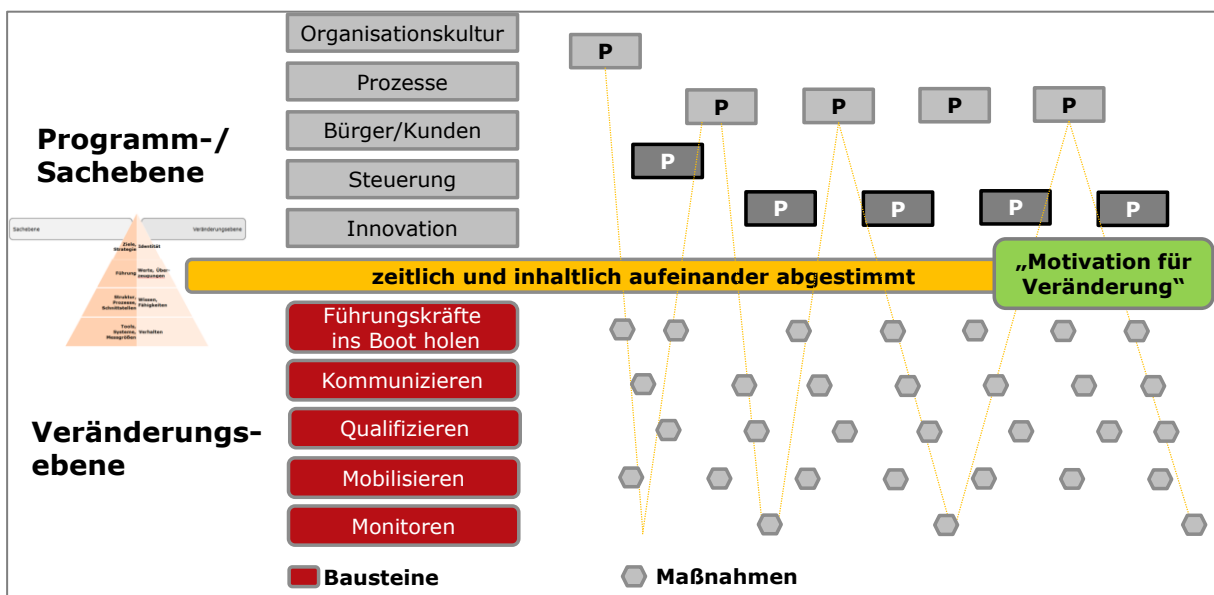


Abbildung 7: Verbindung von Sach- und Veränderungsebene

6.3 Kommunizieren

Kommunikation und Beteiligungsverfahren sind wesentlich im Changemanagement. An der Planung der Verwaltungsreform haben sich bisher rund 3.000 Beschäftigte beteiligt, die vielfältige Hinweise und wertvolle Anregungen zu den Reformzielen und zur Umsetzung der Verwaltungsreform gegeben haben. Dieses Engagement wird auch zukünftig ermöglicht und gefördert – beispielsweise über die bereits genutzte verwaltungsinterne Dialogplattform. Darüber hinaus werden andere aktivierende Formate eingesetzt – vor allem auch für Bereiche und Zielgruppen, die über keinen Intranetzgang verfügen. Partizipation und Austausch über alle Ebenen der Verwaltung werden zudem in dezernats- und ämterübergreifenden Workshops realisiert.

Wirkungsvolle Kommunikation schafft Aufmerksamkeit und Verständnis für die Veränderungen. Die Fragen der interessierten sowie der skeptischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen glaubwürdig und plausibel beantwortet werden. Dafür wird über die Reform regelmäßig und verständlich auf unterschiedlichen Kommunikationskanälen informiert. Neben Informationen stehen Dialog und direkter Austausch im Mittelpunkt der Kommunikation – beispielsweise durch Amtsleitungstagungen, Führungskräfte-Meetings oder Groß- und Teamveranstaltungen mit Beschäftigten.

Umgang mit Fehlern und Schwierigkeiten erlernen

Der Reformprozess wird auch Täler durchschreiten. Projekte werden nicht rechtzeitig beendet oder Ziele werden zunächst nur zum Teil erreicht. Alle Beteiligten werden das bei einem so umfassenden Vorhaben als normal begreifen. Und die Kommunikation wird dies offen, ehrlich und transparent vermitteln.

6.4 Qualifizieren und coachen

Darüber hinaus sind auch vielfältige Qualifizierungen sinnvoll, denn sie tragen bei Führungskräften und Belegschaft dazu bei, Unsicherheiten und Ängste abzubauen. Schon von den Amtsleitungen wurde der Wunsch geäußert, beim Aufbau von Kompetenzen für Moderation und Projektmanagement unterstützt zu werden. Wichtig ist auch ein persönliches Coaching im Veränderungsprozess. Die fehlende Erfahrung von Führungskräften im Umgang mit der Verunsicherung von Beschäftigten ist schließlich der dritthäufigste Grund für gescheiterte Reformprozesse. Es werden immer wieder „kleinere“ und „größere“, nicht geplante und auch nicht antizipierbare Hindernisse, Barrieren und Sorgen entstehen, die aufgegriffen werden müssen. Um darauf einzugehen, werden Kommunikationsformate etabliert, bei denen Sachverhalte persönlich besprochen, reflektiert und gelöst werden.

6.5 Monitoren

Der Reformprozess ist auf fünf Jahre angelegt. Das ist ein langer Zeitraum, in dem erzielte Erfolge und Entwicklungen immer wieder sichtbar zu machen sind. Dafür ist Feedback wichtig, mit dessen Hilfe deutlich wird, was bereits gelungen ist und was noch stärker oder anders angegangen werden muss. Hier können zum Beispiel auch Bürgerinnen und Bürger mit ihren Rückmeldungen aktiv zur Ausrichtung von Reformschwerpunkten beitragen und Impulse geben. Die Rückmeldungen weiterer städtischer Akteure sind erwünscht, z.B.: Politik, Stadtvorstand, Amtsleitungen, Führungskräfte, Nachwuchsführungskräfte, Beschäftigte, Auszubildende, Personalräte, Gleichstellungsbeauftragte und Schwerbehindertenvertretungen.

Feedbacks bleiben bedeutungslos, wenn nicht auch die tatsächlichen Reformerfolge frühzeitig und integriert überprüft und gesteuert werden. Ein effektives Projektmanagement ist der Schlüssel, um die Umsetzung der Verwaltungsreform erfolgreich zu steuern, die mit über 70 zentralen und dezentralen Veränderungsprojekten laufen wird. Hierfür eignet sich ein Projektmanagement-Tool, das den Status der Zielerreichung der Projekte erfasst.

Der Projektfortschritt wird transparent eingeschätzt – vom Stadtvorstand über die Amtsleitungen bis zur hin Ebene der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.

7. Wichtige Erfolgsfaktoren einer Verwaltungsreform

Der Beteiligungsprozess hat eindrucksvoll gezeigt, wie sehr Veränderungen gewünscht und gewollt sind. Die Leistungsfähigkeit und das Image der Stadtverwaltung sollen wieder in Einklang gebracht werden. Für das Gelingen dieser Verwaltungsreform müssen einige Erfolgsfaktoren erfüllt sein.

Angemessene personelle Unterstützung

Ein bedeutender Faktor ist die Personalstärke. Für den Reformprozess sind bisher rund 70 Veränderungsprojekte vorgesehen. Hinzu kommt die Umsetzung zusätzlicher Aktivitäten aus den damit verknüpften Bausteinen. Dies führt zu erweiterten und neuen Rollen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten insbesondere bei den Führungskräften.

In einzelnen Ämtern bestehen erhebliche Personal- und Arbeitsplatzprobleme. Dieser Umstand wird bei der Auswahl der Pilotämter für das Reformprogramm berücksichtigt.

Um das umfassende Reformvorhaben erfolgreich zu bewältigen, muss die Verwaltungsreform nach einer qualifizierten Schätzung – unter Berücksichtigung des Organisationsprofils der Stadtverwaltung, der Veränderungsintensität, des Projektdesigns sowie des Kommunikationsbedarfs und der Beteiligungsintensität – mit einer Mindestausstattung von bis zu 16 Projektmanagementstellen unterstützt werden. Für die aktuell neun Dezernate ist je eine Vollzeitstelle für die Betreuung der dezentralen Veränderungsprojekte vorzusehen. Für die zentrale Gesamtprojektleitung, das Gesamtprojektmanagement und zur dezentralen Unterstützung der Dezernate sollten weitere sieben Vollzeitstellen eingeplant werden. Neben diesen max. 16 Vollzeitstellen kann auch eine mit signifikanten Projektmitteln ausgestattete externe Beratung für eine wirksame Unterstützung bei Dezernaten und Ämtern sowie dem zentralen Projektmanagement sorgen.

Projektorganisation

Die Verwaltungsreform folgt keiner starren Projektplanung, sondern setzt auf einen zielbezogenen Entwicklungsprozess. Dabei übernimmt der Stadtvorstand die Rolle einer Steuerungsgruppe und bestimmt die strategische Ausrichtung des Gesamtprojekts. Auf dieser Basis beauftragt die Oberbürgermeisterin einzelne Projekte zur Verwaltungsreform.

Wichtige Impulse in diesem Entwicklungsprozess geben Projektbeiräte:

- Ein Politikbeirat, der Themen zwischen Verwaltung und Politik abstimmt.
- Ein externer Fachbeirat mit Akteurinnen und Akteuren aus Stadtgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft, der Feedback von außen gibt.
- Ein Verwaltungsbeirat – bestehend aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus allen Dezernaten und aus allen Hierarchieebenen – der als Resonanzteam (sounding-board) aktiv ist.

Fazit: Die Reformanstrengungen werden sich lohnen!

- **Alle bisher Beteiligten haben einen umfassenden Reformbedarf festgestellt.**
- **Die Reform soll angegangen werden, um die Leistungsfähigkeit zu steigern und das Vertrauen in die Stadtverwaltung zu stärken.**
- **Das Konzept zeigt, wie die Reform erfolgreich umgesetzt werden kann.**