

Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die Führungsinstrumente der Verwaltung

1. Ausgangslage

Die GPK hat sich zum Ziel gesetzt, die in den letzten 5 Jahren (1998 – 2002) verwendeten Führungsinstrumente der Stadt Liestal hinsichtlich deren Entwicklung zu erfassen und deren Anwendung zu überprüfen.

Folgende Gegebenheiten begründen diese Zielsetzung:

- Intensiv geführte Debatten im Einwohnerrat hinsichtlich der Finanzlage der Stadt Liestal haben oft zu Fragen in Richtung Organisation (Führung) und Personal (Fluktuation) geführt.
- Die Untersuchung der GPK bezüglich Ausständen von Anschlussbeiträgen für Wasser und Kanalisation zeigte Mängel auf, die sowohl auf organisatorische als auch auf personelle Defizite hindeuteten (Vorlage 02/91 vom 10. April 2002).
- Nach den Beratungen der Amtsberichte 2001 und 2002 stellt sich die Frage, ob verschiedene Vorkommnisse und Ereignisse auf organisatorische Defizite und Führungsmängel zurückzuführen sind, wie z.B.
 - Eine hohe Fluktuation im Personalsektor, welche einen Verlust von Know-how verursachten (Amtsbericht 2001, Seiten 1, 13, 17, 39)
 - Fehlende Führungsinstrumente wie Ablaufschematas, Manuals, Checklisten (Amtsbericht 2002, Seite 9)
 - Mängel in der Informationspolitik. Kommunikationsmöglichkeiten blieben lange Zeit ungenutzt.

Im Zwischenbericht aus dem Jahre 1998 zum **Modell Liestal** wurde aufgezeigt, dass die Führungsmittel in der Verwaltung den Anforderungen nicht mehr genügen. Der Einwohnerrat nahm von diesem Zwischenbericht zur Führung und Organisation der Stadt Liestal Kenntnis und beauftragte den Stadtrat, die Gemeindeordnung vollständig zu überarbeiten (Vorlage 98/129).

Mit dem Bericht **femmedia** aus dem Jahre 2001 wurde eine Analyse des Modells Liestal durchgeführt und festgestellt, dass unterschiedliche Führungskonzepte vorhanden sind und dass ein grosser Bedarf an Controlling-Instrumenten besteht.

Die GPK vertritt die Auffassung, dass die Stadt aufgrund des Modells Liestal wie auch des Berichts **femmedia** in den Jahren 2001 und 2002 signalisierte, die Führungsmittel verbessern zu wollen. In den Jahren 1998 - 2000 war in dieser Hinsicht keine Dynamik erkennbar.

Aufgrund dieser Fakten sah sich die GPK veranlasst, ihren Verpflichtungen nachzukommen, die Angelegenheit zu überprüfen und dem ER Bericht zu erstatten. Der Inhalt dieses Berichts soll eine Gesamtsicht der Führungsinstrumente der Verwaltung der Stadt Liestal darstellen.

2. Grundlagen

- Gemeindegesezt vom 28. Mai 1970
- Gemeindeordnung (GO) der Stadt Liestal vom 22. September 1999
- Verwaltungs- und Organisationsreglement (VwOR) vom 24. Mai 2000
- Modell Liestal, Dienstleistungsanalyse, vom Juni 1997
- Bericht femmedia vom 29. Oktober 2001
- EFQM – Modell zur systematischen Überprüfung der Führungsinstrumente

in Bearbeitung:

1. Verordnung zum Verwaltungs- und Organisationsreglement

3. Zielsetzungen

Die Ziele dieser Ueberprüfung waren, Bewährtes und bereits Veranlasstes festzuhalten, das sich in den betrachteten 5 Jahren positiv ausgewirkt hat. Der Einsatz der bisher verwendeten Führungsinstrumente soll gewürdigt werden.

Im weitem soll aufgezeigt werden, wo Verbesserungspotenziale bestehen, basierend auf den aus der Ueberprüfung gewonnenen Erkenntnissen und Folgerungen.

4. Methodik / Vorgehen / Organisation der Zusammenarbeit

Nachdem die Ausgangslage und die Zielsetzungen vorlagen, hat die GPK ein Konzept erarbeitet mit folgenden Elementen: Methode der Befragung Vorgehen, Zusammenarbeit sowie einen Zeitplan.

Methodik

Basis der Überlegungen war das EFQM – Modell (European Foundation for Quality Management), dessen Anwendung auch für Verwaltungen eingerichtet wurde. Zur Erreichung der Ziele und in Bezug auf die Machbarkeit hat sich die GPK auf die Befähiger-Kriterien 1 (Führung) und 2 (Politik und Strategie) beschränkt (Beilage 1) und nur die Ebene Stadtrat – Stadtverwalter und Bereichsleitung in die Befragung miteinbezogen. Mit einem strukturierten Fragebogen wurden jeweils zu jeder Frage 3 Bewertungsebenen angesprochen (Beilage 2). Das fundierte Vorgehen (mit Dokumenten belegt), dessen Überprüfung und das Ausschöpfen des Anwendungspotenzials waren Gegenstand jeder Wertung. Das Kriterium Führung umfasste 12 Fragen, das Kriterium Strategie und Politik 13 Fragen. Aufgrund von 7 unabhängig voneinander geführten Gesprächen haben sich 525 Wertungen ergeben, was der GPK ermöglichte, eine aussagekräftige Bilanz zu ziehen.

Vorgehen

Es war der GPK ein Anliegen, den unterschiedlichen Anforderungen in den Bereichen gerecht zu werden, indem jeweils mit dem zuständigen Stadtrat und dem verantwortlichen Bereichsleiter eine Befragung durchgeführt wurde. Der Fragenkatalog – mit Beispielen – wurde den Gesprächsteilnehmern schon früh abgegeben und anlässlich einer Stadtratssitzung erläutert. Diese Vorbereitung hatte zur Folge, dass die Gespräche mehrfach in der vorgegebenen Zeit durchgeführt werden konnten. Nachdem die Resultate erfasst und ausgewertet waren, erfolgte die graphische Aufbereitung für die Präsentation vor dem Einwohnerrat. Vorgängig wurden die Resultate und der Bericht dem Stadtrat zur Vernehmlassung zugestellt. Damit die Resultate zu keinen Wertungen innerhalb der Verwaltung oder auf der politischen Ebene führen, sind dem Bericht nur die Zu-

sammenzüge der Ergebnisse beigelegt. Den einzelnen Bereichen der Verwaltung wurden die Detailergebnisse direkt übergeben.

Die GPK hat dem Daten- und Persönlichkeitsschutz der involvierten Personen die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt.

Organisation der Zusammenarbeit

Von Anfang an war es der GPK bewusst, dass diese Arbeit hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellen würde. Damit der Sachlichkeit und Objektivität Priorität eingeräumt werden konnte, sind sowohl die Leader als auch die Subgruppen unter Berücksichtigung von den Kriterien „politische Zusammensetzung“ und „fachlicher Bezug“ zusammengestellt worden, was sich – im Nachhinein betrachtet – bewährte.

Folgende Phasen lagen dem Vorgehen zu Grunde:

1. Information Büro Einwohnerrat und Stadtrat
2. Zustellung der Unterlagen an Büro ER und SR
3. Besprechung der Unterlagen mit einer Delegation des Stadtrates
4. Präsentation der Befragung anlässlich einer Stadtratssitzung mit Terminabsprache
5. Durchführen der Befragungen
6. Auswerten der Befragungen und Erstellen eines Berichtsentwurfes
7. Vernehmlassung durch den Stadtrat
8. Überarbeitung des Berichtes und Eingabe des Geschäftes an das Büro des ER
9. Präsentation der Resultate an einer Einwohnerratssitzung, mit Behandlung durch den ER

5. Auswertung über alle Bereiche

Das Konzept der GPK sah ursprünglich vor, die Erhebung für die Jahre 1998-2002 durchzuführen, mit der Überlegung, eine Entwicklung aufzeigen zu können. Schon in den Vorgesprächen wurde deutlich, dass als Folge von Änderungen der Mandatsträger und der Bereichsverantwortlichen eine Rückschau auf die angesprochenen 5 Jahre nur bedingt möglich sein würde. Diesem Umstand haben wir in der Befragung Rechnung getragen und akzeptierten die Lücken vor allem in den Jahren 1998-2000. Auch im Jahre 2001 führen die Ergebnisse nur bedingt zu einer aussagekräftigen Wertung, sodass wir uns zwangsläufig mit den Resultaten des Jahres 2002 zufrieden geben mussten. Das Jahr 2002 hat die GPK zum Anlass genommen, Graphiken zu erstellen, damit die Resultate übersichtlicher erfasst werden können und die unterschiedlichen Wertungen auch in visueller Form vorliegen. Daraus ersichtlich wird das Stärken-/Schwächenprofil und das Verbesserungspotenzial (Beilage 3).

6. Bewertungen der Resultate des Jahres 2002

Die Modellerwartungen des EFQM-Modelles gehen von folgender optimaler prozentualer Verteilung aus:

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 0% | 0% | 25% | 50% | 25% |

Das Resultat der Stadt Liestal ergibt folgendes Bild:

Kriterium 1: Führung

Ebene 1: Fundiertes Vorgehen

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 2% | 18% | 39% | 36% | 4% |

Ebene 2: Überprüfung

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 5% | 18% | 49% | 26% | 2% |

Ebene 3: Anwendung

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 1% | 4% | 27% | 43% | 25% |

Kriterium 2: Politik und Strategie

Ebene 1: Fundiertes Vorgehen

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 3% | 8% | 44% | 41% | 3% |

Ebene 2: Überprüfung

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 12% | 23% | 37% | 25% | 1% |

Ebene 3: Anwendung

| Kein Nachweis | Sporadischer Nachweis | Nachweis | Klarer Nachweis | Umfassender Nachweis |
|---------------|-----------------------|----------|-----------------|----------------------|
| 7% | 13% | 24% | 38% | 18% |

In einzelnen Bereichen und bei einzelnen Fragestellungen konnten Resultate über alle 5 Jahre nachgewiesen werden.

7. Folgerungen und Ausblick

Fundiertes Vorgehen

Aus beiden Kriterien geht hervor, dass in der Wertung „Nachweis“ gute, breit angelegte und aktuelle Ansätze vorhanden sind. Hingegen weisen die Ergebnisse aus der Kolonne „klarer Nachweis“ Defizite aus und sind schwächer ausgeprägt. Die Werte des Kriteriums 1 Führung fallen schwächer als beim Kriterium 2 aus.

Überprüfung

Im Gegensatz zum fundierten Vorgehen ergeben sich tiefere Werte, was darauf schliessen lässt, dass der Überprüfung des Vorgehens weniger Beachtung geschenkt wird. Hier besteht umgehend Handlungsbedarf.

Anwendung

Die eingesetzten Instrumente führen zu einem respektablen Ergebnis, was die Nutzung des Potenzials betrifft. Kriterium Führung weist erfreuliche Resultate auf, beim Kriterium Politik und Strategie sind etwas schwächere Resultate entstanden.

Weitere Folgerungen

Innerhalb der Bereiche ergeben sich beträchtliche Unterschiede, was darauf hindeutet, dass keine in genügendem Ausmass nachweisbare gemeinsame Basis von Führung, Politik und Strategie vorhanden ist. Demgegenüber arbeiten die einzelnen Bereiche, isoliert betrachtet, mit geeigneten Instrumentarien. Allein in der Koordination sind Defizite auszumachen!

Es sind eher – auf die ganze Verwaltung hin gesehen – zu viele Instrumente in Anwendung, so dass keine systematische Anwendung erkennbar ist. Planungsinstrumente sind häufiger vorhanden als diejenigen zur Umsetzung und zur Überprüfung.

Die GPK stellt fest, dass die Führung vor allem mit Sitzungen, Protokollen, Gesprächen und MAGs geleistet wird. Eine Geschäfts- und Pendenzenliste des Stadtrates fliesst in die Bereiche ein.

Es fällt auf, dass Projekte in professioneller Hinsicht unterschiedlich geführt werden, sieht man bspw. vom Projekt im Bereich Soziale Dienste und von denjenigen im Jahre 2003 gestarteten ab.

Es ist kein Führungshandbuch vorhanden, welches die gemeinsam einzusetzenden Instrumente verbindlich definiert und so die Abgrenzung zu den spezifisch in den Bereichen anzuwendenden Arbeitsinstrumenten festhält.

Die Resultate aus dem aktuellen Jahr 2003 – die der GPK im Laufe der Gespräche wärmstens unterbreitet wurden – zeigen auf, dass dem Thema Führungsinstrumente die erforderliche Priorität nun eingeräumt wird.

Fazit: Defizite oder Mängel in den überprüften Kriterien wirken sich direkt auf die Qualität der Dienstleistungsprozesse aus und beeinflussen so den Einsatz der Mittel – auch der Finanzen.

8. Empfehlungen

- Aufgrund der Menge an Instrumenten ist eine Selektion vorzunehmen, die zu einem schlankeren aber effizienteren Instrumentarium führt. Doppelspurigkeiten und Überschneidungen können somit weitgehend vermieden werden.
- Die Anzahl Instrumente sollte sich auf die Planung, fundiertes Vorgehen, Überprüfung und Ausnutzung des Potenzials gleichmässig aufteilen.

- Insbesondere umgehender Handlungsbedarf ergibt sich aus den Resultaten bei der Ueberprüfung.

- Der Stadtrat erstellt ein Führungskonzept, das zu einem einheitlichen Führungshandbuch führt, dessen Inhalt die gemeinsamen Instrumente sind und in Ergänzung dazu die den Bereichen spezifischen.
- Nach zwei Jahren führt der Stadtrat erneut eine Ueberprüfung der Instrumente durch, damit die Fortschritte festgehalten werden können und die Qualität der Instrumente erkennbar wird, insbesondere was die Effizienz und den Nutzen anbetrifft.
- Der Stadtrat erstattet dem Einwohnerrat jeweils im Rahmen des Amtsberichts über Stand und Entwicklung der Führungsinstrumente Bericht.

9. Würdigung der Zusammenarbeit

Die Stadtverwaltung stellte der GPK die notwendigen Akten jeweils rasch zur Verfügung. Nach anfänglichen Zweifeln über die Zweckmässigkeit, die Führungsinstrumente der Verwaltung durch die GPK zu überprüfen, stellten sich der Stadtrat und die Bereichsleiter dem Vorhaben positiv entgegen.

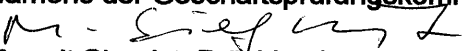
Die Befragungen in den Bereichen wurden in angenehmer Gesprächsatmosphäre durchgeführt. Die umfangreichen Unterlagen wurden bereitwillig zusammengestellt.

Es ist erfreulich, wie im Jahre 2003 intensiv an der Gestaltung der Führungsinstrumente gearbeitet wurde – aufgrund des Auftrages entfällt eine Würdigung durch die GPK für diese Arbeit.

10. Antrag

Die GPK beantragt dem Einwohnerrat, vom Bericht über die Führungsinstrumente Kenntnis zu nehmen.

Namens der Geschäftsprüfungskommission


Margrit Siegrist, Präsidentin

Beilagen

EFQM-Modell – mit Struktur der Kriterien (1)
Fragebogen (2)
Grafiken (3)