

## Forum Strategie & Steuerung

19. Europäischer Verwaltungskongress Bremen - 27./28. Februar 2014

### Vom Konsolidierungsprojekt zum neuen Steuerungssystem

Ziel-, Prozess- und Ressourcenmodellierung (ZPRM) in Stadt Solingen

Jochen Gottke  
Stadt Solingen  
0212-290 2125  
j.gottke@solingen.de

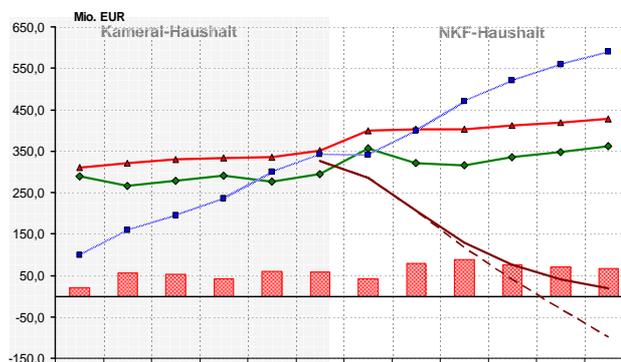


Ausgangslage HSK-Projekt Das Vorgehensmodell Ausblick

**Woher 45 Mio. p.a. nehmen ?**

### Finanzsituation der Stadt im Jahr 2009 ff.

- o **HH 2002 - 2007**  
Einnahmen/Ausgaben VwH lt. Rechnungsergebnis (bereinigt um Abdeckung Altfehlbeträge)
- o **HH 2008 / 2009**  
Prognose vorbehaltlich Jahresabschluss
- o **HH 2008 bis 2013**  
Erträge/Aufwendungen lt. Haushaltsplan (inkl. Haushaltsbegleitbeschluss)
- o **Kassenkredite**  
bis HH 2009 Ist-Werte; ab 2010 Planwerte unter Berücksichtigung HSK
- o **Eigenkapital zum 31.12.**  
Basis: Eigenkapitalstand lt. Eröffnungsbilanz



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(originärer) Fehlbetrag	19,8	55,7	52,2	41,8	59,7	58,3	41,4	80,1	87,9	76,0	71,1	67,2
Einnahme VwH, Ertrag	289,9	266,1	277,9	291,3	276,2	293,9	357,4	322,0	315,6	335,1	348,4	361,3
Ausgabe VwH (bereinigt), Aufwand	309,7	321,7	330,1	333,0	335,9	352,2	398,8	402,1	403,6	411,2	419,3	428,6
Kassenkredite (incl. HSK)	99,0	160,0	195,0	235,0	299,0	343,0	340,0	400,0	470,0	520,0	560,0	590,0
Eigenkapital (ohne HSK)						326,2	284,8	204,7	116,7	40,7	-30,4	-97,7
Eigenkapital (incl. HSK)						326,2	284,8	208,2	128,6	75,5	40,1	18,1

Solingen    
www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt Das Vorgehensmodell **Ausblick** 3

## Das HH-Sanierungs-Projekt - Produktkritik Solingen

- Phase I: Aufnahme
- Phase II: Bewertung & Entwicklung
- Phase III: Entscheidung
- Phase IV: Umsetzung
- Phase V: Nachsteuerung (=Ausblick)

**Perspektive im Sanierungs-Projekt: Stadtdienst/Amt**

- 3 Teams mit je 3 Querschnitts-Funktionen
- Dauer des PK-Prozesses 4 – 6 Wochen pro Stadtdienst – HSK-Projekt 4 Monate
- Auswahl 18 von 34 Stadtdiensten nach Pareto-Prinzip

Solingen    
www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt Das Vorgehensmodell **Ausblick** 4

## (Phase I) Ziel- und Prozessdokumentation

**Die ersten 3 von 5 Schritten der Ziel-/Prozess-Aufnahme bei der Stadt Solingen im Rahmen des Auftakt-Workshops (2 Tage):**

1. Grundlage für alle späteren Strategiebetrachtung bildet die Dokumentation des derzeitigen **Kernzieles** (Was bzw. welcher Zustand soll erreicht werden?) im untersuchten Stadtdienst (Amt), das in **Teilzielen** weiter konkretisiert wird.
2. Die zur **Ziel(Teilziel-)erreicherung benötigten Prozesse** werden dem Grunde nach in ihrer zeitlichen Aufeinanderfolge definiert. Dabei wird maximal in fünf Prozesshierarchien abgefragt: Kernprozesse (ist i.d.R. das Teilziel) → Teilprozesse → T-Prozessabschnitte → T-P-Unterschnitte → Arbeitsvorgänge (nur in Ausnahmefällen).
3. Zur besseren Beurteilung im späteren Neuausrichtungsprozess, werden die hierarchisch gesehen untersten Prozesse wie folgt **kategorisiert**:
  - zwingend (**Z**): kein bzw. äußert geringer Gestaltungsspielraum
  - disponibel (**D**): muss vorgehalten, kann aber im Standard beeinflusst werden
  - optional (**O**): empfehlenswert aber verzichtbar

Solingen www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt **Das Vorgehensmodell** Ausblick 5

### (Phase I) Ziel- und Prozessdokumentation

Die ersten 3 von 5 Schritten der Ziel-/Prozess-Aufnahme bei der Stadt Solingen im Rahmen des Auftakt-Workshops (2 Tage):

```

    graph LR
      OrgZiel[Organisations-Ziel] --> TZ1[Teilziel 1  
(=Kernprozess 1)]
      OrgZiel --> TZ2[Teilziel 2  
(=Kernprozess 2)]
      OrgZiel --> TZ3[Teilziel 3  
(=Kernprozess 3)]
      TZ1 --> TP11[Teilprozess 11]
      TZ1 --> TP12[Teilprozess 12]
      TZ1 --> TP13[Teilprozess 13]
      TZ2 --> TP21[Teilprozess 21]
      TZ2 --> TP23[Teilprozess 23]
      TP11 --> TPA111[Teilprozess-Abschnitt 111]
      TP11 --> TPA112[Teilprozess-Abschnitt 112]
      TP11 --> TPA113[Teilprozess-Abschnitt 113]
  
```

Solingen www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt **Das Vorgehensmodell** Ausblick 6

### (Phase 1) Exemplarische Stadtdienstziele

Nr.	Dienst	Kernziel aus ProdKritik (kursiv sonst. z.B. HHPPlan)	Teilziele (=Kernprozesse)
10	Büro Oberbürgermeister	<i>Wir verbinden Bürgerschaft und Verwaltung</i>	Steuerungsunterstützung
			Wir unterstützen die Steuerungs- und Präsentationsaufgaben des OB Wir gewährleisten die Handlungsfähigkeit des Rates und seiner Gremien Wir kümmern uns um die Bezirks-Vertretungen Wir informieren die Bürgerschaft über kurze Wege Verwaltungsservice
11	Organisation und Personal	<i>Wir machen Verwaltung bürgerfreundlich</i>	Steuerung
			Wir kennen die Ziele der Stadt und richten Verwaltung danach aus Wir erschließen die Möglichkeiten der IT Wir organisieren Verwaltung Wir gewinnen unser Personal Wir sind fairer Arbeitgeber mit kompetentem Personalservice Wir nehmen konzerweit besondere Aufgaben wahr Verwaltungsservice
14	Revisions-Dienst	<i>Wir stärken das Vertrauen der Bürgerschaft in das Verwaltungshandeln.</i> Dazu müssen wir....	Steuerungsunterstützung
			im Vorfeld von Handlungen und Entscheidungen der Verwaltung eingebunden sein bei operativen Handlungen + Entscheidungen die Ergebnisse analysieren und messen die Jahresabschlüsse incl. der bilanziellen Feststellungen prüfen und testieren Verwaltungsservice

Solingen www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt Das Vorgehensmodell **Ausblick** 7

## (Phase I) Ziel- und Prozessdokumentation

**Die Schritte 4 und 5 der Ziel-/Prozess-Aufnahme bei der Stadt Solingen in den Wochen nach Auftakt-Workshop:**

4. Für die **Overhead-Prozesse** werden mit der Stadtdienst-/Amtsleitung auf der Grundlage eines Muster-Portfolios die Steuerungs- und Serviceebenen definiert.
5. Auf der untersten, im jeweiligen Aufnahmeprozess dokumentierten Prozessebene erfolgt die **Einschätzung des Ressourcenbedarfs** (Kapazitätsplanung für Personal und Finanzen/ Grundlage für Geschäftsverteilungspläne und Stellenbeschreibungen)

Solingen www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt Das Vorgehensmodell **Ausblick** 8

## (Phase I) Ziel- Prozess- und Ressourcenmodell (ZPR)

**inklusive Overhead (blauer Bereich)**

Maßnahme	Personen	Budget	Stichtagsbilanz			Anzahl	Ertrag	Kosten
			2014	2015	2016			
1.1.1	10	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
1.1.2	10	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
1.1.3	10	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
1.1.4	10	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
1.1.5	10	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000

Solingen www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt **Das Vorgehensmodell** Ausblick 9

### (Phase II) Erkenntnis strategischer Prinzipien

- Prozesse am Anfang (auch Overhead) sind meist einfach, preiswert und wünschenswert
- Prozesse zum Ende hin sind meist komplex, teuer und (oft auch gesellschaftlich) eher weniger wünschenswert
- Daraus folgt: **Optimierung der Prozesse am Anfang!**

- **Prozessebene wird von oben nach unten abgearbeitet**
  - Welche Auswirkungen bringen Ertragssteigerungen?
  - Sind Standardabsenkungen möglich (Flächen, Mengen, Öffnungszeiten, Qualitätsstandards) – mit welchen Auswirkungen?
  - Welche Auswirkungen haben Reduzierungen des Sachaufwandes?
  - Welche Auswirkungen haben Reduzierungen des Personalaufwandes?

Solingen www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt **Das Vorgehensmodell** Ausblick 10

### Gesamtperspektive zeigt die ZPRM-Gestaltungskraft

SD	Staddienst-Bezeichnung	Aufwand in €uro ges.	Potentiale €uro strukt	in %	Ressourcenbedarfs-Analyse														
					Kern-Aufgaben (1)			Disponibile Aufgaben (2)			Optionale Aufgaben (3)								
					Stellen VZÄ	Personal-Budget (I.)	Sachkosten (II.)	Stellen VZÄ	Personal-Budget (I.)	Sachkosten (II.)	Stellen VZÄ	Personal-Budget (I.)	Sachkosten (II.)						
11	Organisation und Personal	9.893.155	2.333.000	24%				47,10	3.093.155	6.800.000									
14	Revisionsdienst	922.850	182.000	20%	6,70	482.820		5,20	345.435		1,35	94.595							
22	Steuern	873.672	37.000	4%	7,02	335.545	264.510	4,02	222.792	1.200	0,76	42.845	6.980						
23	Immobilien-Management	54.214.433	4.654.000	9%	57,93	3.568.038	45.214.643	5,50	384.167	4.475.000	8,55	574.645							
30	Recht	2.102.935	114.000	5%	0,87	47.037	178.000	4,45	259.879	1.121.135	5,54	397.134	99.750						
31+32	Ordnung und Bußgeld	5.080.105	693.000	14%	24,55	1.312.670	1.009.090	54,64	2.632.102	89.550	0,56	30.693	6.000						
33	Einwohner	4.315.476	750.000	17%	52,92	2.660.984	680.899	13,00	768.266	23.891	3,43	171.500	9.936						
37	Feuerwehr	16.615.923	2.341.000	14%	6,66	429.522	76.538	203,84	10.347.339	5.762.524	0,00	0	0						
40	Schulen	7.887.923	539.000	7%	10,46	515.450	3.746.830	38,71	1.845.597	863.500	12,02	701.655	214.890						
41	Kultur-Management inkl. Hallen	7.252.855	852.000	12%				0,80	67.974	2.830.190	34,27	1.752.481	2.602.210						
42	Bücherei	1.589.566	128.000	8%							27,31	1.342.066	247.500						
50	Soziales	40.163.204	2.102.000	5%	54,83	2.845.994	35.124.864	40,41	1.925.296	258.379									
51	Jugend	31.274.121	684.000	2%	189,00	6.384.638	20.998.725	45,00	2.257.036	1.633.722	0,13	8.671	0						
51-3	Jugend HzE	25.717.467	2.800.000	11%				41,00	2.044.647	23.672.820									
52	Sport und Freizeit	7.603.626	1.231.000	16%	1,69	71.978	387.850	3,92	251.083	266.350	35,79	1.570.203	5.056.162						
53	Gesundheit	2.045.594	95.000	5%	17,67	955.820	117.666	14,91	909.971	55.164	0,12	6.973	0						
59	Kommunales Jobcenter	92.178.618	0	0%	64,87	3.162.774	68.627.000	81,58	4.567.291	13.590.336									2.231.217
60	Stadtentwicklung	3.076.603	0	0%				2,50	155.971	119.613	3,53	228.401	2.572.618						
61	Planung und Mobilität	21.466.955	1.903.000	9%	16,30	1.041.173	16.581.373	19,84	1.282.587	2.545.897	0,21	15.965	0						
62	Vermessung und Kataster	3.673.172	612.000	17%	21,16	1.237.043	0	35,70	2.156.344	0	4,05	279.785	0						
63	Bauaufsicht	1.635.040	260.000	16%	15,22	886.416	39.044	9,72	885.728	276	1,84	123.578	0						
67	Natur und Umwelt	7.398.209	929.000	13%	21,54	1.360.059	351.841	29,76	1.608.362	3.819.858	2,76	204.627	53.462						
81	Wirtschaftsförderung & Co.		0																
90	Betriebe und Beteiligungen		4.065.000																
11-1	Potentiale außerhalb Produktkritik		5.500.000																
20	Steuererhöhungen		11.500.000																
		<b>346.981.601</b>	<b>44.304.000</b>		<b>2</b>	<b>569,39</b>	<b>27.295.961</b>	<b>193.398.873</b>	<b>701,60</b>	<b>37.711.020</b>	<b>67.929.405</b>	<b>142,22</b>	<b>7.545.617</b>	<b>13.100.725</b>					
						<b>63,6%</b>		<b>220.694.834</b>	<b>30,4%</b>	<b>105.640.425</b>		<b>6,0%</b>	<b>20.646.342</b>						

Solingen  www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt **Das Vorgehensmodell** Ausblick 11

## Entscheidung (Phase III)

- **Verwaltungsvorstand**
- **Bürgerschaft**

**Nacharbeit erforderlich!**

- 78 HSK-Maßnahmen von 248 sind lt. Beirat besonders bürgerrelevant.
- Fast 4.000 Bürger haben sich im Internet bei www.solingen-spart.de beteiligt!
- Die Auswertung ergab: 66 (8 Mio €) von 75 (3 Mio €) Maßnahmen wurden positiv bewertet (ohne Berücksichtigung der 3 Steuererhöhungen)

Konsens strategischer Prioritäten bei Politik und Verwaltungsführung

**Bildung**  
**Wirtschaft/Arbeit**  
**Kinder/Jugend/Familie**  
**Integration**  
**Finanzen**

- **Politik (Gremien, Rat)**
  - Gemeinsamer 2-tägiger Workshop zu Strategie+Zielen mit VV im Januar 2010
  - intensives Info-Angebot der Verwaltung in Fraktions-Beratungen März-Mai 2010
  - Entscheidung im Rat am 08. Juli 2010 bei vereinzelt Gegenstimmen zu 15 von 248 Maßnahmen und Ablehnung von 8 Maßnahmen (rd. 800 T€)

Solingen  www.solingen.de

Ausgangslage HSK-Projekt **Das Vorgehensmodell** Ausblick 12

## Umsetzung (Phase IV) – Stand 2013

Von den **249** Maßnahmen wurden.....

- **183** Maßnahmen mit einem strukturellen Gegenwert von über **34 Mio. Euro umgesetzt**.
- **12** Maßnahmen mit rd. **4 Mio. Euro Potential** wurden in den HSP-Entwurf 2013 ff übernommen.
- **54** Maßnahmen mit rund **5,4 Mio. Euro Potential** (und 31 Stellenstreichungen) konnten nicht umgesetzt werden.
- Dies entspricht bei einem strukturellen HSK-Gesamtwert von ursprünglich 43.254.000 Euro einer **Umsetzung von rund 87,5 %**.

## Nachsteuerung (Phase V)

### ■ Vom HSK zum HSP

- Inzwischen wurden **alle 36 Stadtdienste** (in 2010 waren es noch 19) wirkungsorientiert untersucht.
- Außerdem wurde diese ZPRM-Methode zur **Optimierung und Fusion von 2 Eigenbetrieben** (Entsorgungsbetrieb und TBSG = 460 Mitarbeiter) angewandt.
- **4 städtische Kapitalgesellschaften** wurden zwischenzeitlich (zur Stärkung der Wirtschafts-, Stadtentwicklungs- und Regionalförderung) wirkungsorientiert per ZPRM untersucht, optimiert, teilweise neuausgerichtet oder auch fusioniert.
- Der Trägerübergang einer Bundesaufgabe inklusive strategischer Neuausrichtung (kommunales Jobcenter mit 90 Mio. Umsatz und 180 Mitarbeitern) erfolgte via ZPRM.
- Im Rahmen eines bergischen Projektes (Bildung von Kompetenz-Center im bergischen Gesundheitsdienst W-SG-RS) konnte die Einsatztauglichkeit der ZPRM auch interkommunal positiv getestet werden.

### ■ Ausblick: weitere Etablierung des ZPR-Modells als kommunales Steuerungsmodell

- Konzernweite ZPRM-Dokumentationen in allen Betrieben und Gesellschaften
  - Derzeit werden u. a. die Stadtwerke Solingen (300 Mio. € Jahresumsatz) und die Beteiligungsgesellschaft Solingen GmbH (BSG) produktkritisch untersucht.
- Integration von Stadtzielen und Organisationszielen
- Synchronisation der Ziel- und Prozessstruktur auf Organisationsstrukturen und Verantwortlichkeiten, sowie Produkt- und damit Finanzstrukturen
- Erarbeitung von Zielerreichungs-Merkmalen und Kennzahlen

## Nachsteuerung (Phase V) – Integration strategischer Handlungsfelder und operationaler Ziele/Teilziele (ZPR)

Wie bringen wir die Stadtdienst-Ziele mit den „Stadt“-Zielen zusammen?

