



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Personal- und
Organisationsamt

05.06.2023

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Frau Dr. Schw intek

Telefon: 492-6020

Schw intek@stadt-
muenster.de

Herr Huslage

Telefon: 492-1100

Huslage@stadt-muenster.de

Betrifft

Transformation - Zukunft der Verwaltung gestalten

Beratungsfolge

14.06.2023	Rat	Einbringung
12.09.2023	Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit und Ordnung	Vorberatung
19.09.2023	Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft	Vorberatung
20.09.2023	Hauptausschuss	Vorberatung
20.09.2023	Rat	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Rat stimmt dem Ziel zu, die Verwaltung durch den Transformationsprozess agiler und zukunftsfähig zu machen.
2. Der Rat stimmt der Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens zur Findung eines Beratungsunternehmens und der Entwicklung eines Transformationskonzeptes zu.
3. Der Rat nimmt zur Kenntnis, dass die interne personelle Besetzung des Transformations-Teams über die temporäre Einrichtung zusätzlicher Stellen erfolgt. Die durch ungeplante Fluktuation entstehenden finanziellen Spielräume werden zur Finanzierung herangezogen. Die Stellen erhalten einen kw Vermerk, so dass im Rahmen der Evaluation des Projektes zu einem späteren Zeitpunkt über die weitere Vorgehensweise entschieden werden kann.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Teilergebnisplan					
	Nr.	Bezeichnung	Haush.- jahr	Betrag €	Bemerkungen

Produktgruppe	01 08	Personal- und Organisationsmanagement			
Zeile	16	Sonstige ordentliche Aufwendungen	2023	1.100.000	Konzeption
			2024	2.500.000	Umsetzung

Die zur Finanzierung des Transformationsprozesses erforderlichen Ermächtigungen stehen im Haushaltsplan 2023 zur Verfügung bzw. werden zum Haushaltsplanentwurf 2024 angemeldet. Die neu aufzunehmenden 2,5 Mio. Euro werden durch Umschichtung innerhalb der Budgets finanziert, so dass es über den Gesamthaushalt nicht zu einer Budgetausweitung kommt.

Begründung:

1. Worum geht es?

Die Stadt Münster versteht die anhaltende gesellschaftliche Transformation und den damit verbundenen Wandel als Chance.

Damit die Chancen der Transformation dauerhaft und grundlegend wirken, muss der Veränderungsprozess agil und unter externer Begleitung vorangetrieben werden.

Transformation kann nur gelingen

- unter aktiver Teilhabe des Verwaltungsvorstandes, der Führungskräfte und der Mitarbeitenden
- ämter- und dezernatsübergreifend
- in flachen Hierarchien
- auf Basis weitgehender Digitalisierung
- zukunftsorientiert und iterativ

mit dem Ziel einer Optimierung der Verwaltungsleistungen für alle Menschen in unserer Stadt.

2. Ausgangslage

Langfristige gesamtgesellschaftliche Veränderungen und Aufgaben, die häufig mit den Begriffen Digitalisierung, Dekarbonisierung, Demografische Entwicklung, Diversität und De-Globalisierung verbunden werden, stellen Handeln in Wirtschaftsunternehmen, der Öffentlichen Hand und in Privathaushalten auf den Prüfstand und lösen Handlungsdruck in vielfachen Formen aus. Gleiches gilt für akute Krisen wie die Corona-Pandemie oder die mögliche Gasmangellage aufgrund des Ukraine-Krieges und ihre konkreten Auswirkungen auf die Wirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger.

Die Öffentliche Verwaltung auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ist bis heute zumeist von hergebrachten Strukturen und Prozessen gekennzeichnet. Für die Lösung komplexer Sachverhalte fehlen noch zu häufig die passgenauen Instrumente, Prozessoptimierung und Digitalisierung können nicht zügig genug umgesetzt werden. Haltung und Denkweise in den öffentlichen Verwaltungen müssen sich noch stärker auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen ausrichten. Gleichzeitig sieht sich die Verwaltung als Partnerin der Politik immer neuen Herausforderungen gegenübergestellt, die sich immer schneller verändern und komplexer werden.

Auch die Stadtverwaltung Münster steht vor großen Herausforderungen, gleichwohl sind hier bereits erste Schritte hin zu einer Neuausrichtung unternommen worden. Insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Stadtgesellschaft sind in den letzten Jahren mit dem durch Ratsbeschluss im Jahr 2016 initiierten Zukunftsprozess unter der Überschrift „MünsterZukünfte 20 | 30 | 50“ zahlreiche Maßnahmen und Projekte aufgesetzt und realisiert worden. Das in diesem Zusammenhang entwickelte

integrierte Stadtentwicklungskonzept „ISEK Münster 2030“ befasst sich unter zehn Leitthemen mit zahlreichen Aspekten der Stadtgesellschaft.

Diese Aktivitäten in der und für die Stadtgesellschaft reichen jedoch nicht aus, um eine Modernisierung der Stadtverwaltung nachhaltig anzustoßen bzw. zu erreichen. Im Gegenteil ist erst die Modernisierung und Transformation der Stadtverwaltung ein wichtiges Basiselement, um die Ziele des stadtgesellschaftlichen Zukunftsprozesses überhaupt adäquat bedienen zu können.

3. Herausforderungen

Der Begriff der VUCA-Welt beschreibt sehr klar das heutige Umfeld einer Stadtverwaltung: Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity - Unbeständigkeit, Unsicherheit, Komplexität und Mehrdeutigkeit stehen für die Anforderungen an Lösungen, die eine Verwaltung liefern muss. Lösungen sind in diesem Rahmen komplexer, müssen schneller lieferbar und flexibel an neue Umstände anpassbar sein.

Ein Systemwettbewerb, der die Leistungsfähigkeit der Verwaltung herausfordert und die gesellschaftlichen Werte in Frage stellt, erhöht den Handlungsdruck für die Anpassung von Verwaltungshandeln an die aktuellen, gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen zusätzlich. Die erforderliche Krisenbewältigung der letzten Jahre überlagert die laufende Aufgabenerledigung und erschwert kontinuierliche Modernisierungsschritte; auch deshalb kann die laufende Verwaltungsdigitalisierung die Prozesse noch nicht im eigentlich erforderlichen Maße unterstützen. Die zukünftigen Anforderungen zielen daher auf ein umfassendes Multiprojektmanagement sowie verändertes Arbeiten in interdisziplinären dezernatsübergreifenden Teams und digitalen Arbeitsplätzen.

Eine weitere Herausforderung ist der Ressourcenengpass, der sich vor allem in Budgetrestriktionen und einem immer größer werdenden Fachkräftemangel in nahezu allen Berufsfeldern der Stadtverwaltung widerspiegelt.

Mit dem Prozess der „MünsterZukünfte“ wird die laufende Transformation der Stadtgesellschaft in Münster bereits angesprochen. Die ebenfalls notwendige Transformation der Stadtverwaltung als Dienstleisterin und Arbeitgeberin soll nun parallel ebenfalls vorangetrieben und verstetigt werden. Die beschriebenen differenzierten Krisen der vergangenen drei Jahre haben diesen systematischen Ansatz zwar zuletzt maßgeblich verhindert. Gleichzeitig konnte die Verwaltung im Rahmen der Krisenbewältigung aber sehr deutlich zeigen, zu welchen Transformationsleistungen sie in der Lage ist.

4. Vision

Münster braucht eine intensive, an die gesellschaftliche Transformation angepasste Steuerung der Vorhaben und Projekte der Verwaltung. Nur so kann die Verwaltung in den beschriebenen Restriktionen auf die Herausforderungen angemessen agieren: Prioritäten setzen, Ressourcen adäquat steuern, jederzeitige Transparenz über Projekte und Vorhaben liefern. Mitarbeitende und Öffentlichkeit erwarten in diesem Zusammenhang veränderte Prozesse von Kommunikation und Zusammenarbeit ebenso wie moderne Führungsstrukturen und –methoden, ein neues Rollenverständnis sowie neue Einbindungsformen. Gleichzeitig stellt die weitere Digitalisierung der Verwaltung einen wichtigen Baustein der Transformation dar.

Die Ambition der Stadtverwaltung Münster ist es, den Bürgerinnen und Bürgern ein gutes Leben und soziale Balance in der Stadt Münster zu ermöglichen. Verwaltung muss in Haltung, Denkweise und Tun dazu beitragen, dass Münster morgen noch besser ist als heute schon. Dabei stehen die Kunden aus Bürgerschaft und Wirtschaft im Mittelpunkt. Die Verwaltung versteht sich in diesem Sinn als Dienstleisterin und als Zukunftsgestalterin. Im Sinne der Service-Agilität soll der Zugang zu den Leistungen der Stadtverwaltung komfortabel und barrierefrei sein, ebenso das Angebot an Gestaltungsmöglichkeiten: Partizipation ist ein wichtiger Bestandteil des Transformationsprozesses.

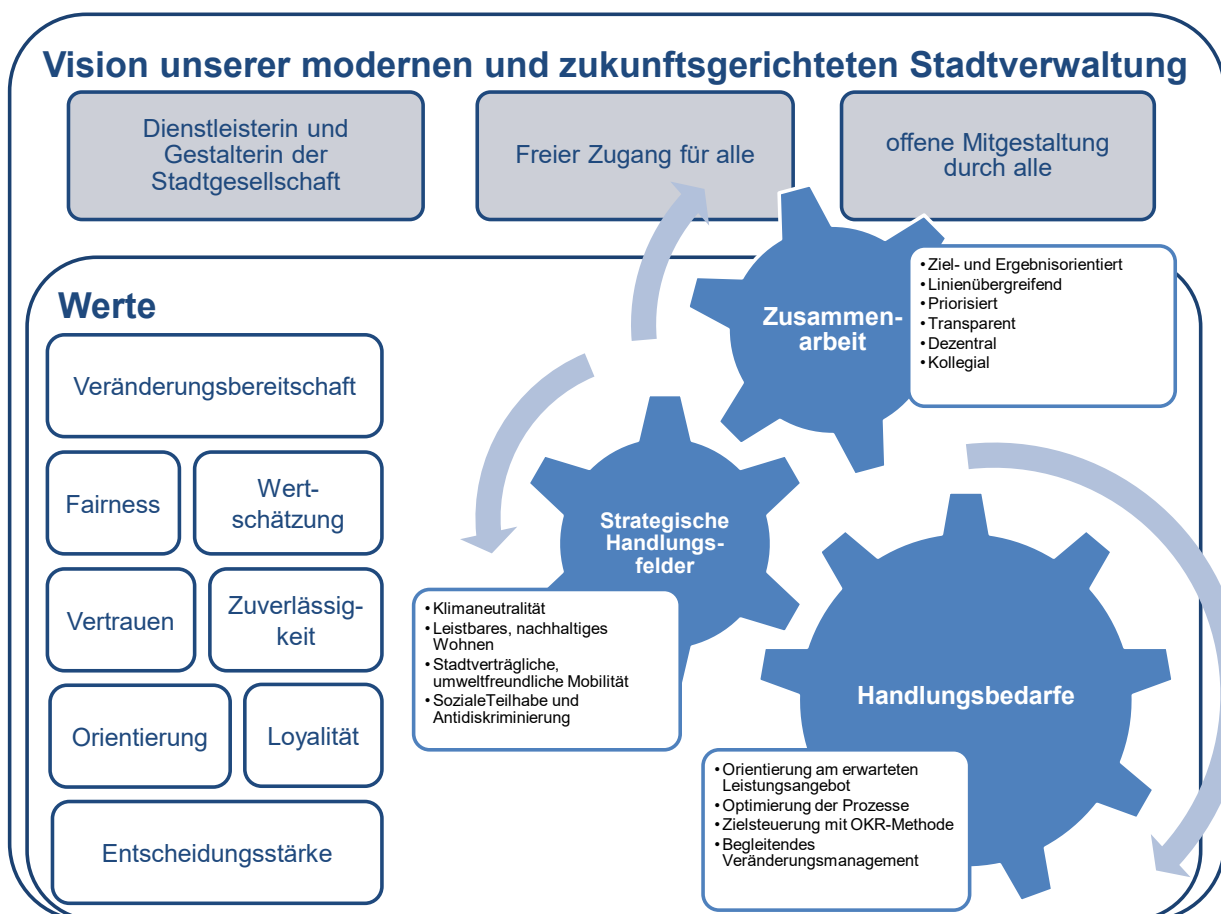
Die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung nehmen die Stadt als faire und zugewandte Arbeitgeberin wahr, die durch Rahmensetzung und Ziele eine Orientierung für die Arbeit gibt und moderne Arbeitsplätze bereitstellt. Als Teil der kommunalen Selbstverwaltung arbeitet die Stadtverwaltung eng mit den politischen Gremien zusammen und setzt deren Beschlüsse um.

Die Stadtverwaltung Münster stellt sich im Transformationsprozess als moderne und auf die Zukunft gerichtete Verwaltung auf. Wirkungsbezogenes Handeln und der Nutzen für die Bürgerschaft (und Wirtschaft) stehen im Vordergrund. Dafür arbeitet die Stadtverwaltung lösungsorientiert und richtet die Prozesse und Organisation so aus, dass alle Mitarbeitenden Ideen einbringen und Einfluss nehmen können.

Dies erfordert inhaltliches und prozessuales Handeln (bspw. Digitalisierung, Prozess- und Projektmanagement, Personalmanagement) und eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit in der Verwaltung. Der Verwaltungsvorstand hat dies durch die Kennzeichnung gemeinsamer Werte verdeutlicht.

Schwerpunkte werden gesetzt

- auf „Agile Transformation“ mit dem Ziel einer Konzentration auf moderne Formen der Zusammenarbeit
- auf „Modernisierung und Digitalisierung“ mit dem Ziel einer Verbesserung der konkreten Personal- und Arbeitsprozesse des Verwaltungshandelns, um so besser und schneller für die Bürgerinnen und Bürger dieser Stadt Dinge umsetzen zu können
- auf „Zukunftsorientierung“ mit dem Ziel, den parallelen Prozess der MünsterZukünfte für die Stadtgesellschaft zu stärken
- auf „kommunale Steuerung“ mit dem Ziel der verbesserten Integration der politisch gesetzten Rahmen für die tägliche Arbeit, so wie mit den vom Rat im Dezember 2022 beschlossenen vier Handlungsfeldern bereits vorbereitet.



Die Stadtverwaltung Münster wird als Dienstleisterin, Arbeitgeberin sowie als Partnerin für Politik und Gesellschaft

- ihre Dienstleistungen für die Stadtgesellschaft durch verstärkte und intelligente Online-Angebote mit automatisierten Vorprüfungen und Ergebnisvermittlungen weiter digitalisieren
- ihre Prozesse von einer Abbildung der Verwaltungsabläufe hin zur Output-Ausrichtung optimieren, so dass (beispielsweise)
 - Bürgerschaft und Wirtschaft Genehmigungen vereinfacht und beschleunigt erhalten
 - Fachkräften attraktive Arbeitsplätze angeboten werden können

5. Wissenschaftlicher Kontext

Zur Neuaufstellung der Stadtverwaltung sind verschiedene Aktivitäten und Maßnahmen zielführend. Auch andere Städte und vor allem die Verwaltungswissenschaft zeigen Wege auf, die die Stadt Münster nun systematisch beschreiten möchte.

Häufig wird dafür der Begriff der „agilen Verwaltung“ verwendet. Eine agile Verwaltung ermöglicht es, die Ziele von Ergebnisorientierung, übergreifendem Arbeiten, Geschwindigkeit und Lösen von Komplexität zu erreichen. Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) hat in diesem Zusammenhang fünf Dimensionen einer agilen Kommunalverwaltung¹ identifiziert:

- Strategische Agilität – Strategie muss fortlaufend angepasst und ausgerichtet werden
- Organisationale Agilität – Prozesse und Strukturen müssen stetig weiterentwickelt werden
- Service-Agilität – Services müssen an den Bedarfen der Nutzenden ausgerichtet werden
- Methodische Agilität – klassische und agile Methoden und Arbeitsweisen müssen kombiniert werden
- Personelle Agilität – Führungskräfte und Mitarbeitende müssen sich ständig weiterentwickeln

Der Verwaltungswissenschaftler Hermann Hill von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften (Speyer) führt hierzu aus: „Zur Neuausrichtung von einer verwaltenden zu einer gestalten- den Organisation muss sich der Staat von innen heraus ändern. Er muss sich selbst verwandeln – in eine innovative Organisation mit der Kompetenz und den Fähigkeiten, die Wirtschaft zu beleben und zu mehr Zweckorientiertheit zu katalysieren. Diese Ausrichtung der neuen Verwaltung setzt auf Seiten der Verwaltung die Fähigkeit voraus, innerhalb einer gegebenen Situation nicht nur determiniert zu reagieren, sondern mit einer gewissen Offenheit auf sich selbst und andere Einfluss zu nehmen.“²

An anderer Stelle beschreibt Hill die zu erwartenden Effekte einer Transformation der Stadtverwaltung: „Eine transformierte Verwaltung ist in der Lage, aktiv Prozesse zu initiieren und voranzutreiben. Sie verfügt über ein großes Maß an Handlungsoptionen und macht flexibel davon Gebrauch. generiert neues Wissen in Netzwerken und nutzt relevante Daten für ihre Entscheidungen. Sie entwickelt schnell und agil funktionsfähige und nutzerorientierte Lösungen, beobachtet deren Wirkung und leitet daraus weitere, anschlussfähige Maßnahmen ab. Sie greift die Erfahrungen aus dem Krisenmanagement auf und etabliert robuste Verwaltungsstrukturen.“³

6. Umsetzung

Unser Anspruch als Stadt Münster lautet: Die Stadtverwaltung als Ganzes muss auf dieselben Ziele hinarbeiten und dabei schneller auf Veränderungen reagieren können. Steigende Anforderungen an adäquate Lösungen werden sachgerecht berücksichtigt, der Nutzen unserer Prozesse und Leistungen für die Stadtgesellschaft wird transparent in den Mittelpunkt gestellt. Erfolge und gute Beispiele werden auch auf andere Situationen transferiert.

¹ KGSt-Bericht 04/2023: KGSt-Denkanstoß: Fünf Dimensionen von Agilität

² Prof. Dr. Hill, Hermann: Impulse zur Verwaltungsentwicklung (Zeitschrift DÖV – Die öffentliche Verwaltung Jahrgang 2023, Seite 269ff)

³ Prof. Dr. Hill, Hermann: Die Transformation von Staat und Verwaltung (Zeitschrift Innovative Verwaltung 03/2023), S. 11.

Um diese Art und Form der Zusammenarbeit zu unterstützen, ist wie erwähnt die methodische Agilität von Bedeutung. Im Transformationsprozess werden innovative, agile Methoden eingeführt, die die Mitarbeitenden befähigen, die jeweils passenden Methoden je nach Problemstellung auszuwählen und anzuwenden. Regelmäßige Evaluierungen des Transformationsfortschritts aus Sicht der Führungskräfte und der Mitarbeitenden werden zeigen, ob die neue Form der Zusammenarbeit spürbar wird oder ob Anpassungen vorzunehmen sind.

Konkretes Vorgehen: In einem ersten Schritt soll im Rahmen eines europaweiten Vergabeverfahrens ein Beratungsunternehmen gefunden werden, das den Prozess der Transformation für die Verwaltung erarbeiten und begleiten soll.

Erste Aufgabe wird es dann sein, den Prozess mit einer Strategie und einem Konzept zu hinterlegen. Dabei sind vier Themenblöcke aufeinander auszurichten:

- Inhaltliche Themen, die aus dem Leistungsangebot der Stadtverwaltung resultieren
- Ergänzende inhaltliche Schwerpunkte, die die Stadt zukunftsfähig machen sollen und die in den vier strategischen Handlungsfeldern aus den Zukunftsprozessen der Stadt abgeleitet und vom Rat verabschiedet wurden
 - Klimaneutralität
 - Leistbares, nachhaltiges Wohnen
 - Stadtverträgliche, umweltfreundliche Mobilität
 - Soziale Teilhabe und Antidiskriminierung
- Verbesserung der Prozesse, insbesondere der Querschnittsprozesse, die für den Transformationsprozess unverzichtbar sind. Dazu gehören Digitalisierung, Personalmanagement, Projekt- und Prozessmanagement sowie interne und externe Kommunikation
- Begleitendes Veränderungsmanagement der Organisation, der Teams und der Menschen hin zu einer veränderten Zusammenarbeit. Der Verwaltungsvorstand wird hierbei als Vorbild fungieren und sicherstellen, dass die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen aufgebaut werden, um den Transformationsprozess zu unterstützen.

Im weiteren Verlauf des Transformationsprozesses wird ein Transformations-Team als Ausgangsbasis für die Steuerung und Weiterentwicklung der Transformation dienen. Es verantwortet die Umsetzung des Transformationskonzeptes und begleitet die Veränderung der Kooperations- und Organisationskultur in der Verwaltung. Dabei wird die Zielsteuerung bei der Dezernentin des Oberbürgermeisters (OB/1) verortet, das Transformations-Team wird im Personal- und Organisationsamt angesiedelt.

Das Transformations-Team wird nach erfolgter Beauftragung des externen Beratungsunternehmens mit 4 VZÄ starten. Im Zuge des Prozesses soll die Größe des Transformations-Teams auf bis zu 12 VZÄ anwachsen, um dann im Übergang zur Verstetigung der Transformation in der Verwaltung wiederum auf eine Sockelgröße von 6 VZÄ abgeschichtet zu werden.

Der Gesamtprozess ist auf vier Jahre angelegt und wird iterativ durchgeführt. Zu Beginn des Prozesses wird verstärkt auf das externe Beratungsunternehmen zurückgegriffen, bis verwaltungsintern die notwendigen Kapazitäten und Qualifikationen aufgebaut sind. Sukzessive wird die externe Begleitung im Prozess abgebaut.

Zunächst wird das zu erstellende Transformationskonzept mit wenigen Organisationseinheiten erprobt. Dieses Vorgehen ermöglicht eine Evaluierung der Funktionsweise und Zielerreichung des Transformationskonzeptes durch Optimierung und Anpassung, das anschließend in einem agilen Prozess in die Gesamtverwaltung eingebracht wird. Es werden jeweils messbare Ziele definiert und nach Erkenntnis fortgeschrieben, das Konzept wird anhand der Erfahrungen weiterentwickelt und ein Instrumente-Baukasten aufgebaut.

Neben der Befähigung und Umsetzung neuer Zusammenarbeitsformen bei den Mitarbeitenden ist die Befähigung und Beteiligung der Führungskräfte erfolgskritisch, um den Wandel aktiv in Handeln und

Denkweise gestalten zu können. Diese werden mit gesonderten Aktivitäten intensiv begleitet. Ebenso werden Skalierung und nachhaltige Umsetzung bei allen Mitarbeitenden mit spezifischen Maßnahmen adressiert.

Die Verwaltung ist sich bewusst, dass Veränderungen nicht von heute auf morgen stattfinden können. Es braucht Zeit, Geduld und eine klare Strategie, um die Transformation erfolgreich umzusetzen. Mit einer konsequenten Durchführung der Umsetzungsschritte wird gewährleistet, dass die Verwaltung zukünftig entschieden agiler und effektiver agiert und so besser auf die Anforderungen der Zukunft vorbereitet ist.

Die Verwaltung wird dem Rat in jährlichen Zwischendarstellungen über den jeweiligen Sachstand des Transformationsprozesses berichten.

gez. Markus Lewe
Oberbürgermeister