



Passende Strukturen in Ämtern

Wie finden Sie die passende Organisationsform? Und wie gehen Sie vor?

Fachtagung vom 5. September 2017

Marcel Schöni, Betriebsökonom FH

Ämter in der Schweiz sind unter Druck. Es herrscht ein dauernder Kampf um knapper werdende finanzielle Mittel. Gleichzeitig ändern sich die Bedürfnisse der Anspruchsgruppen. Die Verantwortlichen der Ämter müssen Antworten finden, um ihre Organisationen so auszurichten, dass sie fit für die Zukunft sind. Dazu muss auch die Frage nach den Aufgaben eines Amtes (hoheitliche Pflichtaufgaben vs. freiwillige Beratungsaufgaben) unter die Lupe genommen werden. Ein wesentlicher Hebel, um strategische Massnahmen umzusetzen und operative Verbesserungen zu erreichen, liegt in der Organisation.

Mit dem Zeichnen von Organigrammen ist noch nichts organisiert. Auch trägt das Vergeben von Titeln nichts Entscheidendes zum Funktionieren der Organisation bei.

Dieser Artikel gibt Ihnen – nach einer Übersicht der aktuellen Herausforderungen von Ämtern in der Schweiz – Anregungen und Hinweise, die Sie bei der Lösungsfindung unterstützen.

AKTUELLE LAGE

Das Organigramm eines Amtes ist ein zweischneidiges Schwert. Es wird gehasst dafür, dass es Hierarchien zementiert, die Beweglichkeit einengt, Spielräume begrenzt und formalisiert. Trotzdem ist es für die Mitarbeitenden ein wichtiger Bezugspunkt, in welchem man sich an der richtigen Stelle wiederfinden möchte und welcher Orientierung schafft. Die Folge dieser Ambivalenz ist, dass die Strukturen in vielen Ämtern um Personen herum gestaltet werden und nach vielen Optimierungsschritten so komplex sind, dass unweigerlich Reibungsverluste entstehen. Gleichzeitig birgt die Innensicht die grosse Gefahr, den Blick für die Anforderungen von aussen zu vernachlässigen. Die Aufbauorganisation vieler Ämter ist heute nicht geeignet, um die vorgegebenen Aufgaben effizient zu erledigen.

Externe Herausforderungen für Verwaltungen

Um die aktuellen organisatorischen Herausforderungen von Ämtern besser zu verstehen, betrachten wir zunächst die externen Herausforderungen (vgl. Abbildung 1).

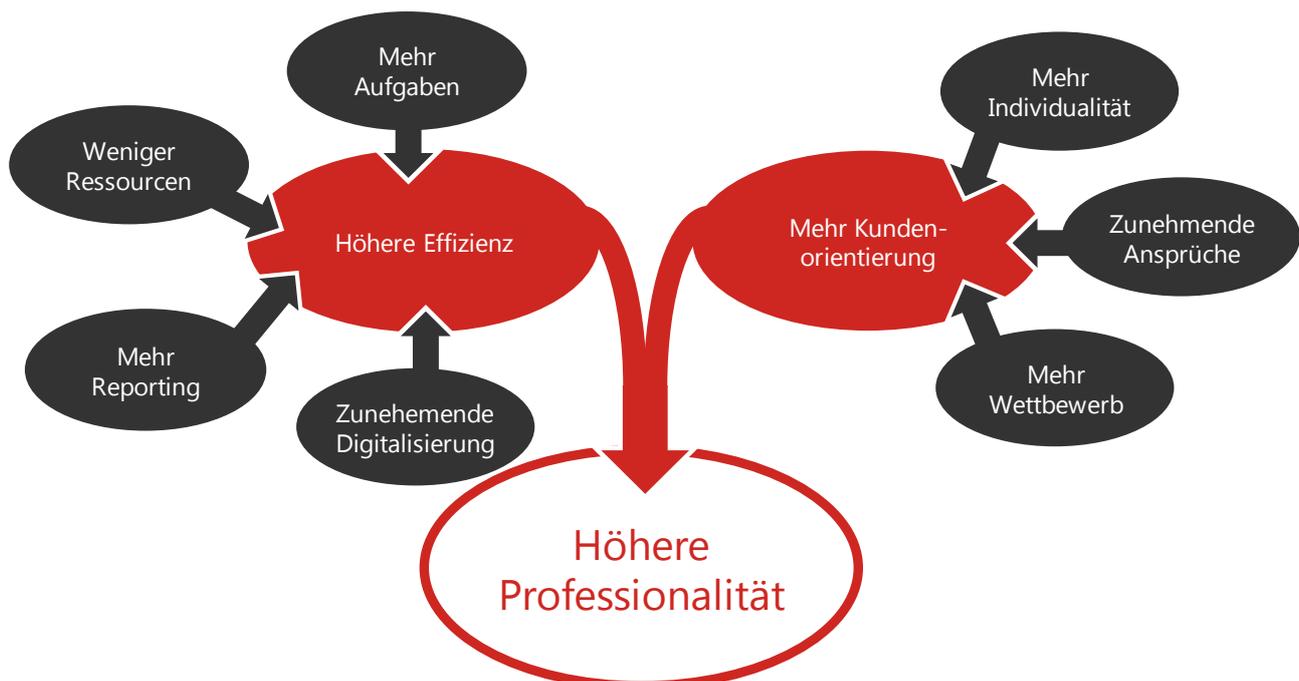


Abbildung 1: Externe Herausforderungen

Wir beobachten sieben wesentliche Trends:

1. Es stehen **weniger Ressourcen** zur Verfügung. Die Öffentliche Hand spart. Der Kostendruck steigt.
2. Die Nachfrage vor allem im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich nimmt unvermindert zu. Das führt zu **mehr Aufgaben**.
3. Politik, Anspruchsgruppen und Finanzierer erwarten verstärkt den Nachweis, dass die zur Verfügung gestellten Mittel die gewünschte Wirkung entfalten. Dazu verlangen oder erwarten sie **mehr Reporting**, das die Wirkung belegt.
4. Aufgrund der **zunehmenden Digitalisierung** steigen die Erwartungen der Kunden an die Ämter. Leistungen müssen vermehrt in digitaler Form zur Verfügung gestellt werden.
5. Ein prägender Aspekt des Wertewandels ist der Wunsch nach **mehr Individualität**. Nutzerinnen und Nutzer erwarten speziell auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Leistungen.
6. Die zunehmende Komplexität von Aufgaben führt zu **zunehmenden Ansprüchen** der Leistungsbezüger. Gefordert wird eine höhere Leistungsbereitschaft der Ämter.
7. Finanziell attraktive Leistungssegmente sind **vermehrtem Wettbewerb** ausgesetzt, und zwar auch durch profitorientierte Anbieter.

Die ersten vier genannten Herausforderungen verlangen von Ämtern eine **höhere Effizienz**. Die letztgenannten drei Trends verlangen **mehr Kundenorientierung**. Gefordert ist, zusammengefasst, eine **höhere Professionalität** nicht nur bei der Erfüllung der Aufgaben sondern auch in der Führung und Organisation der Ämter.

Folgen für die Organisation

Sowohl für eine **höhere Effizienz** als auch für die **Kundenorientierung** bieten einerseits die Gestaltung der Aufbauorganisation und andererseits die Festlegung und Optimierung der Ablauforganisation (Prozesse) wirksame Ansätze. Organisation ist kein Selbstzweck. Sie ist als Instrument anzusehen, mit dem die geforderten Ziele der Verwaltung erreicht werden sollen. Folglich sind Ausrichtung und Leistungsauftrag einer Verwaltung Ausgangspunkte für eine Anpassung der Organisation.

AUFBAUORGANISATION

Wie findet nun ein Amt die passende Aufbauorganisationsform? Das nachstehend skizzierte Vorgehen zeigt einen bewährten Zugang (vgl. Abbildung 2). Auch wenn die Ämter in der Schweiz in sehr unterschiedlichen Bereichen wie bspw. Soziale Dienste, Gesundheitswesen, Bildung, Sport oder Kultur tätig sind, ist der prozedurale Lösungszugang für alle anwendbar.

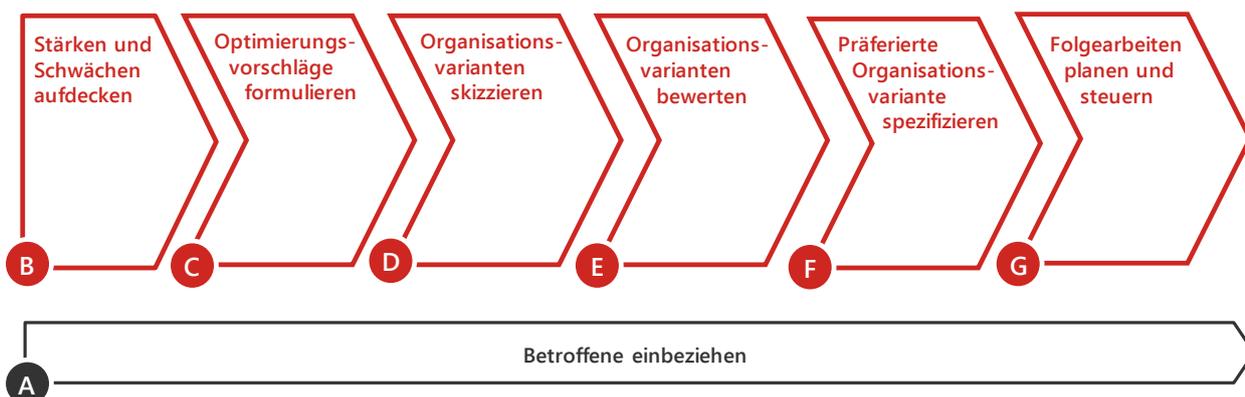


Abbildung 2: Vorgehen zur Entwicklung einer passenden Organisationsform

A) Einbezug der Betroffenen: Wenn die Organisation gelebt werden und nicht nur auf dem Papier existieren soll, müssen sich die Menschen mit ihr identifizieren können. Das geht nur, wenn die Betroffenen in die Problemlösung einbezogen und so zu Beteiligten gemacht werden. Wenn Sie die Weiterentwicklung Ihrer Organisation in Form eines Projekts an die Hand nehmen, was die Regel sein wird, stellen Sie das Projektteam breit auf und sehen Sie für alle Betroffenen Instrumente für die Verankerung vor.

B) Stärken und Schwächen der bestehenden Organisation aufdecken: Lassen Sie die aktuelle Organisation von den Mitgliedern des Projektteams beurteilen. Stärken und Schwächen der aktuellen Organisationsform sind aufzulisten und zu priorisieren.

C) Optimierungsvorschläge formulieren: Das Projektteam formuliert für die als grosse Schwächen bewerteten Problemfelder Optimierungsvorschläge.

D) Organisationsvarianten skizzieren: Entwickeln Sie auf Basis der Optimierungsvorschläge verschiedene Organisationsvarianten. Spannen Sie den Fächer auf: Lassen Sie auch radikale Möglichkeiten zu. In der Praxis hat es sich als zweckmässig erwiesen, die Zahl der Varianten auf fünf bis sieben zu beschränken, da ansonsten die Bewertung und Abgrenzung kaum mehr möglich ist.

E) Organisationsvarianten bewerten: Lassen Sie die Mitglieder des Projektteams die Varianten einzeln anhand gemeinsam festgelegter Kriterien bewerten. Die nachfolgende Liste enthält eine nicht abschliessende Auswahl von Kriterien (vgl. Abbildung 3).

Nr.	Bewertungskriterien	Die Organisationsvariante ...
1	Schnittstellen	...reduziert Reibungsverluste an Schnittstellen und ...erleichtert die klare Zuteilung von Aufgaben und Verantwortungen.
2	Wirtschaftlichkeit	...fördert eine effiziente Abwicklung des Tagesgeschäfts.
3	Akzeptanz bei Mitarbeitenden	...passt zur Kultur der Verwaltung und ...erleichtert eine zweckmässige Zusammensetzung der Leitung.
4	Umsetzungsaufwand	...ist mit geringem zeitlichen und finanziellen Aufwand umsetzbar.
5	Anforderungen an das Personal	...kann mit bestehendem Personal umgesetzt werden und/oder ...erleichtert die Stellenbesetzung durch gut erfüllbare Anforderungsprofile.
6	Hierarchie	...erleichtert das konsequente und rasche Umsetzen von (Führungs-) Entscheiden und ...fördert die Eigeninitiative.
7	Wirkung nach aussen	...erleichtert Aussenstehenden den Überblick über die Organisation, Zuständigkeiten und Ansprechpartnerinnen und -partner.
8	Anpassungsfähigkeit	...erleichtert die Anpassung an Wachstum oder andere Veränderungen.

Abbildung 3: Bewertungskriterien für Organisationsvarianten

F) Präferierte Organisationsvariante spezifizieren: Die gewählte Variante ist durch das Beschreiben der Hauptaufgaben der Bereiche, Stellen und Gremien und der Auswirkungen auf den Stellenplan weiter zu spezifizieren. Halten Sie zudem die Überlegungen, welche zur neuen Organisationsstruktur geführt haben, wie auch die Risiken der Umsetzung fest.

G) Folgearbeiten planen und steuern: Planen Sie die Folgearbeiten möglichst präzise. Als Gedankenstütze finden Sie nachstehend eine exemplarische Auflistung. Stellen Sie zudem sicher, dass der Stand der Umsetzungsmassnahmen regelmässig überprüft wird.

- Genehmigen durch übergeordnete Instanzen
- Information der Mitarbeitenden
- Anpassen von Geschäftsordnung oder Organisationsreglement
- Anpassen der Stellenbeschriebe
- Personelle Massnahmen

ABLAUFORGANISATION

Das Potenzial für mehr Effizienz und bessere Qualität erkennen Sie oft nur durch eine Analyse der Abläufe. Ausgangslage dafür ist eine saubere Aufnahme und Dokumentation der Prozesse (inklusive einer Prozesslandkarte).

Ein einfacher und systematischer Zugang ist die Schnittstellenanalyse. In der Regel entstehen Qualitätsprobleme und -fehler in Ämtern primär an den Schnittstellen der Prozesse – und nicht in den einzelnen Funktionen. In der Verwaltungspraxis bergen Schnittstellen zwei Hauptrisiken:

1. Verlust von wesentlichen Informationen und daraus resultierende Bearbeitungsfehler und Qualitätseinbussen.
2. Schlecht ineinandergreifende Abstimmung und daraus resultierende Verschlechterung der Durchlaufzeit.

Beides führt zu Mehraufwand. Vermeiden Sie deshalb organisatorische Schnittstellen, soweit das möglich ist, und entwickeln Sie nicht vermeidbare Schnittstellen zu Nahtstellen. Doch wie finden Sie die qualitätskritischen Schnittstellen in Ihrem Amt und wie können Sie diese verbessern? Nachfolgend ein Vorgehensvorschlag:

A) Auswahl des Prozesses/der Prozesse: Wählen Sie den oder die zu prüfenden Prozess(e) aus. Benutzen Sie dazu auch die Prozesslandkarte Ihres Amtes.

B) Ermitteln kritischer Schnittstellen: Eruiieren Sie qualitätskritische Schnittstellen (vgl. Beispiel in Abbildung 4) in den Prozessen und beschreiben Sie das Problem an der jeweiligen Schnittstelle. Beachten Sie, dass Input und Output eines Prozesses ebenfalls Schnittstellen darstellen.

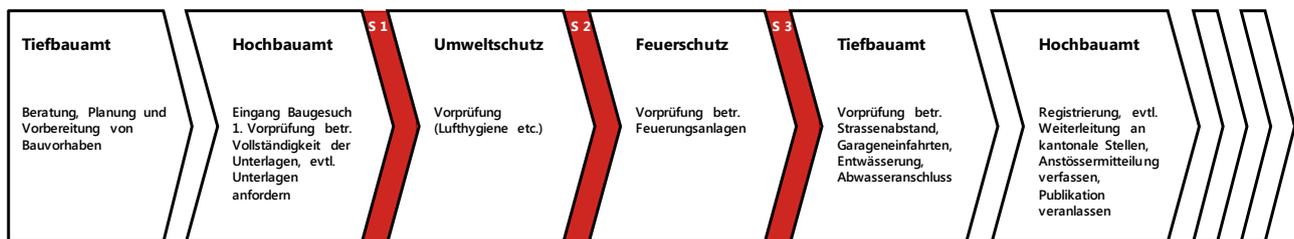


Abbildung 4: Beispiel qualitätskritischer Schnittstellen in einem Bauamt

C) Bewertung von Schnittstellen-Problemen: Bewerten Sie die Schnittstellen nach Häufigkeit und Auswirkung von Schnittstellen-Problemen.

- Bei wie vielen Fällen treten Mängel auf? (Häufigkeit): 1 = weniger als 10% der Fälle, 2 = bis 50% der Fälle, 3 = mehr als 50% der Fälle
- Wie gross sind die Kosten/die negativen Auswirkungen und wie gross ist der Aufwand zur Beseitigung des Problems? (Auswirkung): 1 = Konsequenzen gering, mit wenig Aufwand zu beheben, 2 = mittlere Konsequenzen, mit mittlerem Aufwand zu beheben, 3 = Konsequenzen gross, mit erheblichem Aufwand zu beheben

D) Priorisierung der Schnittstellen-Probleme: Tragen Sie die Ergebnisse in eine Schnittstellenmatrix ein. Leiten Sie anschliessend aus der Schnittstellenmatrix ab, welche Schnittstellen in welcher Reihenfolge zu bearbeiten sind.

E) Erarbeitung von Massnahmen: Erarbeiten Sie konkrete Verbesserungsmaßnahmen und versehen Sie diese mit Verantwortlichkeiten, Terminen und Ressourcenbudgets. Mögliche Ansatzpunkte finden Sie im folgenden Kapitel «Lösungsansätze».

LÖSUNGSANSÄTZE

Kommen wir zurück auf die eingangs genannten Herausforderungen. Sie verlangen einerseits eine **höhere Effizienz**, andererseits **mehr Kundenorientierung**. Für beides bietet die Organisationslehre Handlungsansätze. Im Folgenden sind einige davon beispielhaft erläutert.

Lösungsansätze für mehr Effizienz

Ansatzpunkte für Effizienzsteigerungen gibt es bei Zuständigkeitsüberschneidungen und unklaren Verantwortlichkeiten, die zu Doppelspurigkeiten und Reibungsverlusten führen. In der Praxis haben sich für die Aufbauorganisation folgende Lösungsansätze (vgl. Abbildung 5) als zielführend erwiesen.

Was wirklich zählt, ist das Festlegen der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten.

Problemfeld	Lösungsansatz
Zu viele Entscheidungsebenen	Viele Entscheidungsebenen führen zu längeren Entscheidungswegen. Versuchen Sie Entscheidungsebenen zu streichen.
Zu grosse Führungsspanne	Vergewissern Sie sich, dass die Führungskräfte in Ihrer Verwaltung in der Lage sind, ihre Führungsaufgaben wie bspw. Mitarbeitendengespräche umfassend wahrzunehmen. Eine gut führbare Spanne von direkt unterstellten Mitarbeitenden auf Stufe Institutions- oder Bereichsleitung umfasst fünf bis sieben Personen.
Doppelunterstellungen	Vermeiden Sie Doppelunterstellungen. Selbst in sehr «reifen» und grossen Verwaltungen erweisen sich Matrix-Organisationen als äusserst anspruchsvoll.
Unklare Zielvereinbarungen	Leiten Sie entlang der Aufbauorganisation individuelle Jahresziele aus den Gesamtzielen der Verwaltung ab. Vereinbaren Sie diese Jahresziele mit den Mitarbeitenden und prüfen Sie die Zielerreichung im Rahmen von einem oder zwei jährlichen Mitarbeitendengespräch(en).
Unklare Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten	Erarbeiten Sie in einem ersten Schritt ein Funktionendiagramm für Ihre Verwaltung. In einem zweiten Schritt erstellen oder aktualisieren Sie die Stellenbeschreibungen der betroffenen Funktionen.

Abbildung 5: Organisatorische Problemfelder und Lösungsansätze

Schnittstellen können Sie wie folgt optimieren (vgl. Abbildung 6):

Zielsetzung	Instrumente
Reduzierung des überflüssigen Koordinationsbedarfs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusammenfassen von Abteilungen ▪ Entkoppeln von Abteilungen ▪ Klare Aufgabenverteilung ▪ Definition von Übergabestandards

Zielsetzung

Management des unvermeidbaren Koordinationsbedarfs

Instrumente

- Verringerung der räumlichen Distanz
- Einrichten fester Gremien
- Definieren funktionsübergreifender Teams
- Ziel- und Anreizsystem
- Schulungen
- Job Rotation
- Begrenzen von Subkulturen
- Einführen des Prinzips des internen Kunden

Abbildung 6: Instrumente des Schnittstellenmanagements

Lösungsansätze für mehr Kundenorientierung

Wie Sie die Kundenorientierung erhöhen können, zeigen folgende Beispiele von aufbau- und ablauforganisatorischen Ansätzen. Konsequenterweise auf Kunden ausgerichtete Organisationsformen sind in der Praxis nicht oft zu finden. Die vorgestellten Beispiele sind vornehmlich als Denkanregungen zu verstehen.

Um die Aufbauorganisation Ihrer Verwaltung noch mehr in Richtung Ihrer Kunden zu entwickeln, sind eine präzise Kundendefinition und eine klare Festlegung der internen Zuständigkeiten zwingende Voraussetzungen. Das Beispiel einer Bauverwaltung (vgl. Abbildung 7) zeigt eine häufig anzutreffende Aufteilung, teilweise nach funktionalen und teilweise nach divisionalen Kriterien.

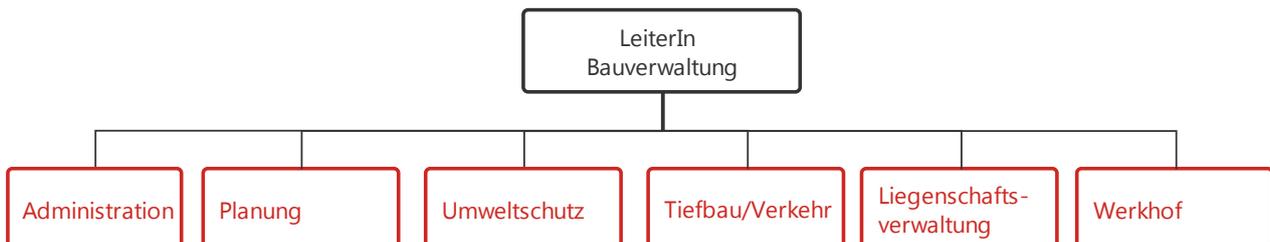


Abbildung 7: Organisation einer Bauverwaltung

Die Ausrichtung auf die Kundenbedürfnisse findet sich in dieser Organisation nur indirekt, nämlich durch die in den divisionalen Einheiten abgebildeten Kundenbedürfnisse. Der Fokus liegt dabei aber immer noch sachbezogen auf dem Leistungsangebot des Amtes. Die Kunden haben verschiedene Ansprechpartner für verschiedene Fragen. Anders ist das bei einer auf Kundengruppen bezogenen Ausrichtung, wie bspw. Privatpersonen und Unternehmen (vgl. Abbildung 8). Eine solche Organisationsvariante kann jedoch nur bei genügender Grösse des Amtes angestrebt werden, sonst besteht die Gefahr von zu grossen Effizienzverlusten.

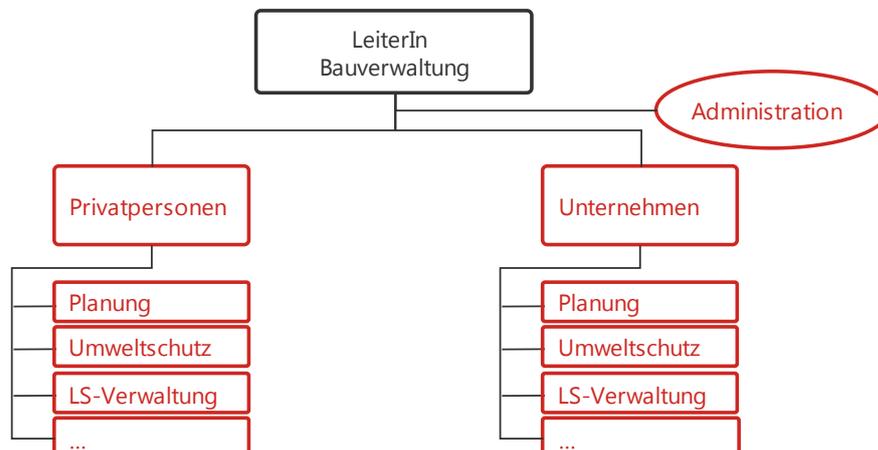


Abbildung 8: Organisation nach Kundengruppen

Neben der Optimierung der Aufbauorganisation können weitere organisatorische Änderungen helfen, die Kundenorientierung zu erhöhen.

Kundenumfragen: Ein nicht organisatorischer aber dennoch sehr hilfreicher Ansatz ist das Durchführen einer Kundenumfrage. Erst wenn Sie wirklich wissen, was Ihren Kunden wichtig ist, können Sie die Organisation und Prozesse zielgerichtet darauf ausrichten.

Single Point of Contact: Kunden wünschen sich eine zentrale Anlaufstelle in einem Amt, die sie zuverlässig berät oder an die verantwortliche Person im Amt weiterleitet. Dem Kunden soll die Suche nach Telefonnummern und zuständigen Personen abgenommen werden (im Sinne einer Bürgerservicestelle).

Transparenz: Mit dem Einsatz von E-Government und neuen Medien sind Ämter künftig in der Lage, transparenter und umfassender zu kommunizieren. Aus Sicht der Kunden sind Information und Nachvollziehbarkeit zentrale Einflussfaktoren ihrer Einschätzung der Dienstleistungsqualität.

ZU GUTER LETZT

Ämter sollen sich an privaten Dienstleistungsunternehmen orientieren. Sie sind jedoch keine «reinen» Dienstleistungsorganisationen.

Vermeiden Sie bei der Entwicklung Ihrer Organisation, wenn immer möglich, eine Vermischung von Organisation- und Personalentwicklung. Versuchen Sie nicht, Stellen auf Personen auszurichten.

Literatur

Forrer, F. & Schöni, M. (2011). Projektmanagement. Mit knappen Ressourcen Projekte sicher steuern. Zürich: Versus Verlag.

Forrer, F., Schepers, C. & Schöni, M. (2016). Dienstleistungsqualität. Mit knappen Ressourcen Dienstleistungsqualität sicher steuern. Zürich: Versus Verlag.

Schedler, K. & Proeller, I. (2009). New Public Management. (4. Auflage). Bern: Haupt Verlag.

Stöger, R. & Salcher, M. (2006). NPOs erfolgreich führen. Handbuch für Nonprofit-Organisationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Vahs, D. (2015). Organisation. Ein Lehr- und Managementbuch. (9., überarbeitete und erweiterte Auflage). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

UBS AG. (2005). UBS outlook. Verwaltungsmanagement. Thesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz.