

TAGUNG STADT- UND GEMEINDESCHREIBER/INNEN THURGAU vom 29. April 2021

# **Organisationsanalyse und Organisations- entwicklung am Beispiel mehrerer Thurgauer Gemeinden**

# Referent/Unternehmen

## Pascal Widmer, dipl. phil. II, Partner & Leiter Standort Ostschweiz

- Wirtschaftsgeografie, Raumplanung, Politikwissenschaft
  - Ausbildung zum Gymnasiallehrer
  - Leiter Geschäftsstellen
  - Vizepräsident einer Schulbehörde
- 
- ***Fachliche Schwerpunkte:*** Organisationsanalyse (Expertise), Organisationsentwicklung, Führungsinstrumente in der Verwaltung und im Schulwesen, Rekrutierung, Prozessmanagement, Schulung, Moderation
  - ***Thematische Schwerpunkte:*** Organisation, Bildung, Gemeinderecht, Einheitsgemeinden



## Federas Beratung AG

– 1994 gegründet

Verein Zürcher  
Gemeindeschreiber und  
Verwaltungsfachleute

– Hauptaktionär: **vzgv**

– Hauptsitz Zürich, Niederlassung Bern und seit 2019 Standort Ostschweiz

– Bereiche: Verwaltungs- und Schulberatung, Personalverleih und Geschäftsstellen

– 40 Mitarbeitende (exkl. ca. 80 Springer und Springerinnen) erarbeiten einen jährlichen Umsatz von ca. CHF 10 Mio.

# Theorie

# Organisation

Organisationen sind soziale (Leistungs-) Systeme, um bestimmte Ziele zu erreichen, sie ermöglichen die gemeinsame Nutzung von:

- Höherer Spezialisierung und Arbeitsteilung
- Technologie
- Management der externen Umwelt
- Macht und Kontrolle
- Verringerung von Transaktionskosten



## Organisation setzt an einem zentralen Element an, der **Aufgabe**

- Die anfallenden Aufgaben werden unter Beachtung geeigneter Qualifikation unter den Organisationsmitgliedern aufgeteilt  
-> **Aufbauorganisation**
- Die aufgeteilten Einzelaktivitäten sind zu koordinieren (räumlich, zeitlich, zwischen Personen)  
-> **Ablauforganisation**

### Charakteristika einer Organisation:

- Zielgerichtet
- Strukturiert
- Regelung der Mitgliedschaft

# Organisationsentwicklung

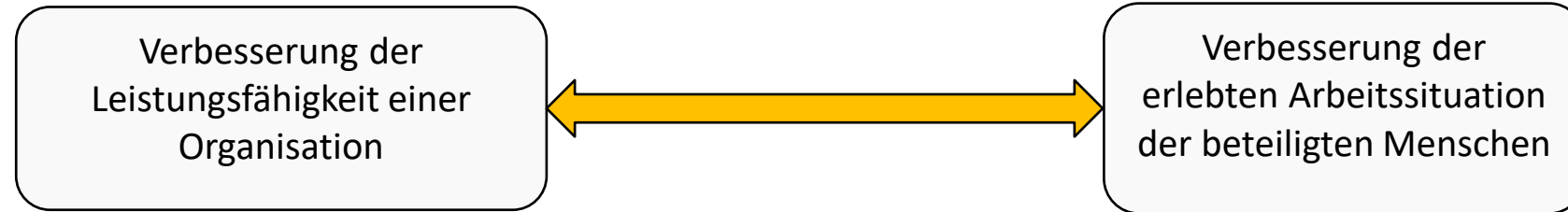
Abgeleitet vom englischen «Organisational Development», d.h. «geplanter organisatorischer Wandel».

Definitionskomponenten:

- Grundlegende Veränderung
- Mit klarer Zielausrichtung und bewusst gestaltetem Vorgehen
- Unter aktiver Mitwirkung der Betroffenen



# Ziele von Organisationsentwicklung



## Unterziele:

- Erfüllung der betrieblichen Leistungsaufgaben
- Klare Regelung von Zuständigkeiten und Arbeitsbereichen
- Transparenz der Organisationsstruktur
- Optimierung der Kundenbeziehungen
- Qualitätssteigerung der angebotenen Dienstleistungen
- Teamarbeit/Zusammenarbeit etablieren
- Verbesserung Kommunikation

## Unterziele:

- Anerkennung der Organisationsziele
- Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeitenden
- Befähigung zur Selbstorganisation
- Befähigung zur Konfliktbehandlung
- Steigerung des Problemlösungspotenzials
- Vertrauensvolles und offenes Arbeitsklima

# Beratungspraxis im Thurgau

## Auslösendes Element

- Sich verändernde Umwelt (Rechtsgrundlagen, gesellschaftliche Anforderungen, Klimawandel, etc.)
- Neue Aufgaben, wegfallende Aufgaben
- Erbrachte Leistungen ungenügend
- Motivation und Kooperation der Mitglieder/Mitarbeitenden ungenügend
- Organisation zu träge
- Personelle Wechsel (Fluktuation, Pensionierungen)
- Überlastung bzw. zu wenige Stellenprozente
- Neue Behörde, neue operative Leitung
- Legislatur Ziel
- Permanente Aufgabe

# Phase 1: Analyse

Bewusste Zerlegung des Ganzen in seine Teile

Methodik Federas:

- Dokumentenanalyse
- Aufgaben-/Ressourcenanalyse
- Interviews



# Beispiel Aufgaben-/Ressourcenanalyse

Aufgabe	Typus (H,N,S)	Handlungsspielraum Leistungserbringung (Unterscheidung: Vollzugsaufgaben, Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben)	Stellen- prozent Heute	Aufgabenentwicklung		Optimierungs- möglichkeiten Leistungsverzicht/- reduktion	Zusätzlicher Stellenbedarf in 5 Jahren	Zusätzlicher Stellenbedarf in 10 Jahren	Outsourcing prüfen	
				Entwicklungs- tendenz	Erwartete Veränderungen				Ja	Nein
<b>Personal</b>	H									X
Anstellungsverfahren		Pflichtaufgabe (Gemeinderat)	11%	=			-	-		
MAB vorbereiten und durchführen		Pflichtaufgabe (Gemeinderat)	2%	++	Intensivere und regelmässige Gespräche		2%	-		
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>	H	Pflichtaufgabe								X
Websitebewirtschaften			6%	=			-	-		
Texte für Medien und Internet verfassen			3.4%	=			-	-		
Fragen der Bevölkerung beantworten			1.5%	++	Druck/ Erwartungen aus der Bevölkerung nehmen zu		5%	10%		

# Gesprächsleitfaden Interview

- Entwicklung
- Aufbauorganisation, Aufgaben- und Kompetenzverteilung
- Abläufe
- Stellenbemessung
- Leistungsfähigkeit
- Führung
- Information
- Zusammenarbeit



# Zusätzlich: Benchmark bzw. Gemeindevergleich

Gemeinde	A	B	C	D
Einwohnerzahl (per 31.12.2019)	ca. 10'000	ca. 11'000	ca. 10'200	ca. 16'700
Einheitsgemeinde / Einwohnergemeinde	JA	JA	JA	JA
Anzahl Mitglieder Gemeinderat	5	5	5	5
Total Stellenprozent Abteilung (exkl. Hausdienst und Werkpersonal)	<b>620</b>	<b>830</b>	<b>1'200</b>	<b>1'405</b>
<b>Aufgabe</b>				
<b>Hochbau</b>	<b>137</b>	<b>250</b>	<b>130</b>	<b>520</b>
Leitungsaufgaben	3	20	x	
Planung und Projektleitung	55	50	x	225
Orts- und Raumplanung	34	50	(x)	105
Bau-, Planungs- und Umweltrecht	9	100	(x)	
Administrative Aufgaben	29	30	x	80
Weitere Zuständigkeitsbereiche (Beschreibung bitte unter Bemerkungen)	7		x	110
<i>Kennzahlen (jeweils per 31.12.2019 bzw. für das Jahr 2019):</i>				
Anzahl und Volumen (in CHF) eigene Bauprojekte	4 / 14 Mio.	8 Projekte	8 / 40 Mio.	k.A.
<b>Tiefbau</b>	<b>125</b>	<b>180</b>	<b>500</b>	<b>590</b>
Leitungsaufgaben	6	30	x	40
Administrative Aufgaben	16	40	x	50
Projektleitung- und koordination gemeindlichen Tiefbauten und Anlagen	84	70	x	300
Abfallbewirtschaftung	6	x	x	20
Werkdienst (administrative Aufgaben betreffend Werkdienst)	10	40	x	180
Weitere Zuständigkeitsbereiche (Beschreibung bitte unter Bemerkungen)	3	x	x	x
<i>Kennzahlen (jeweils per 31.12.2019 bzw. für das Jahr 2019):</i>				
Anzahl Mitarbeitende Werke	8	6	17	
Länge kommunale Strassennetz (in km)	34.1	20	60	
Länge Leitungsnetz Kanalisation (in km)	47	63	104	
Anzahl und Volumen (in CHF) eigene Bauprojekte	6 / ca. 2.3 Mio.	14 Projekte	11 / 35 Mio.	

# Bericht zur Phase 1

- Ausgangslage
- Vorgehen
- Verdichtung Ergebnisse aus Interviews und Gemeindevergleich
- Beurteilung, Empfehlungen
- Anhänge/Exkurse



## Messkriterien für Bewertung durch Federas

- Klarheit
- Zweckmässigkeit
- Wirtschaftlichkeit:
  - Abgrenzung von Tätigkeitsbereichen und damit zusammenhängender Verantwortung
  - Delegation
  - Übereinstimmung von Tätigkeit und Eignung
  - Ausgewogenheit zwischen Stabilität und Flexibilität

## Nachvollziehbare Handlungsempfehlungen

- Optimierung von Aufbauorganisation sowie Aufgaben- und Kompetenzverteilung innerhalb der Verwaltung und in den Schnittstellen zwischen Verwaltung, Behörden und Dritten.
- Notwendige quantitative und qualitative personellen (und infrastrukturellen) Ressourcen, um die zugewiesenen Aufgaben adäquat erfüllen zu können.
- Erhöhung von Arbeitseffektivität und -effizienz durch die Verbesserung von Abläufen, Führung (inkl. Führungsinstrumenten) und Information oder andere Massnahmen.

## Fazit nach Analysebereichen - Ampelsystem

Analysebereich	Bewertung (grob)
Aufbauorganisation	Yellow
Aufgaben- und Kompetenzverteilung	Yellow
Abläufe	Red
Führung und Information	Green
Zusammenarbeit	Green
Arbeitsbelastung	Yellow
Stellenbemessung	Green
Leistungsfähigkeit	Green

## Phase 2: Entwicklung

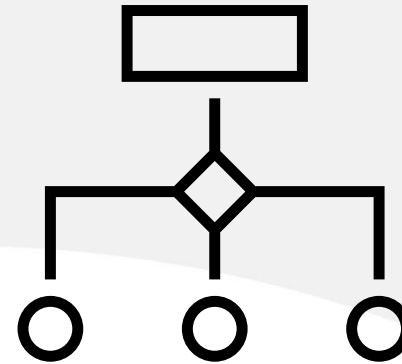
Zielgerichtetes, gemeinsames Hinwirken auf einen bestimmten veränderten Zustand

Methodik Federas:

- Workshops (strategisch, operativ, gemischt), Einsatz diverser Methoden (z.B. SWOT, Nutzwertanalyse, World-Café, etc.)
- Arbeitsgruppen zur Diskussion und Bereinigung von Entwürfen
- Vernehmlassung
- Umfragen
- Verabschiedung, Inkrafttreten

# Anpassung der Grundlagen der Organisation

- Organigramm
- Aufgaben- und Kompetenzverteilung allgemein (dargestellt im Funktionendiagramm)
- Finanzkompetenzen spezifisch
- Geschäftsordnung
- Funktionsbeschriebe
- Prozesse



# Beispiel Funktionendiagramm

Aufgaben	GDE	SPF	AuS	SPr	LB	SLK	SL	LSV	FSP	GSEB	SPD	SSA	M+I	SV	LP	Andere
<b>1. Organisation</b>																
<b>1.1 Grundlagen</b>																
1.1.1 Gemeindeordnung, inkl. Finanz-kompetenzen Schulpflege	V	I		M												E: Urne
1.1.2 Organisationsstatut (Organigramm, Geschäfts-ordnung, Funktionendiagramm, Finanzkompetenzen)		E			V	M		M	M	M						
1.1.3 Festlegen mittel- und langfristige strategische Ziele (Leitbild, Legislaturziele, etc.)		E	(V)	V		M		M	M	M						
1.1.4 Erlass und Änderung von übergeordneten Rahmenbedingungen und Grundlagen (Konzepte, Reglemente, Richtlinien)		E			V	M		M	(M)	(M)	(M)	(M)	(M)	I		
1.1.5 Definition Prozesse		E <sub>2</sub>			E <sub>1</sub>	(V)		(V)	(V)	(V)	(V)	(V)	(V)	I		
1.1.6 Festlegung von Organisationsformen, Dienstleistungen und besonderen Angeboten		E			V	M		M	(M)	(M)	(M)	(M)	(M)	I		
1.1.7 Abschluss von Verträgen und Leistungs-vereinbarungen	E <sub>3</sub>	E <sub>2</sub>			E <sub>1</sub> /V	(M)		M	(M)	(M)	(M)	(M)	(M)	I		
1.1.8 Ressourcenzuteilung und -steuerung der sonderpädagogischen Massnahmen		C	E		V				M					I		
1.1.9 Kommunikationskonzept, inkl. Notfall-konzept		E		M	V	M		M	M	M	(M)	(M)	(M)	I		
1.1.10 Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Kommunikationskonzepts		I		E (gesamte Schule)	V (gesamte Schule)		E/V (einzelne Schule)	M		E/V (Betrieb)						
1.1.11 Gesamt-Controlling		E		V	M									I		

# Erfahrungen in Thurgauer Gemeinden

- Unterschiedliche auslösende Elemente
- Etliche Gemeinsamkeiten und immer auch Spezifisches
- Handlungsbedarf an unterschiedlicher Stelle, häufig «Mix»
- Grundsätzlich hohes Niveau der Verwaltungsarbeit



## Handlungsbedarf in der Praxis

- Strukturelle Anpassungen in der Verwaltung, z.B. operatives Führungsmodell, «Bürger-Büro» bzw. «Front-Office», Zusammenfassung Abteilungen, prozess-anstelle funktionsorientierter Gliederung einer Abteilung, «Outsourcing»
- Wechselwirkung zwischen strategischer und operativer Führung, Etablieren strategischer Führungsinstrumente (z.B. Watch-List, Controlling), Überprüfung bzw. Abschaffung Ressortsystem, neue strategische Ausrichtung (z.B. im Werkdienst)
- Verschlankung Abläufe (auch im Rahmen fortschreitender Digitalisierung)
- Anpassung Stellenbemessung (Aufstockung, Reduktion)
- Personelle Entwicklung, personelle Anpassungen, entsprechende Rekrutierungen
- Interkommunale Zusammenarbeit, Fusion
- Gutes Zeugnis, Qualitätsausweis



# Probleme und Grenzen der Organisationsentwicklung

- Veränderung von bestehenden Machtverhältnissen
- Bereitschaft der Leitung/Führung
- Organisationsentwicklung als Alibiveranstaltung
- Unrealistische Erwartungen
- Unfähigkeiten des Beratersystems
- Zu grosse Widerstände in der Organisation



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Fragen/Diskussion**

