

STADT MELLE

-Der Bürgermeister-

Dienstanweisung zur strategischen und operativen Steuerung der Stadt Melle

Präambel

Die Stadtverwaltung Melle muss sicherstellen, dass mit den verfügbaren Mitteln das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, also der bestmögliche Zweck erzielt wird, bzw. für den angestrebten Zweck die minimalen Mittel aufgewendet werden. Die Methode hierfür ist die Steuerung über ein Leitbild und mit Zielen und Handlungsschwerpunkten nach Maßgabe des § 21 GemHKVO/KomHKVO. Ziele und Handlungsschwerpunkte werden vom Rat aufgestellt und bilden als geplanter Output bzw. geplante Wirkung gemeinsam mit den bereitgestellten Mitteln als Input die Leistungsvereinbarung zwischen Rat und Verwaltung für jedes einzelne Produkt und den Haushalt insgesamt.

Diese Steuerungsvorgaben bilden den Start in den neuen Steuerungskreislauf nach dem kommunalen Verfassungs- und Haushaltsrecht, der mit der Planung, Umsetzung und dem Controlling der operativen Produkte und Projekte beschließt. Damit ist für die Stadt Melle ein Steuerungsprozess als Führungsprozess definiert, dessen Reifegrad weiterentwickelt und mit Standards qualifiziert und abgesichert wird.

1. Strategische Steuerung

1.1 Strategische Ziele und Handlungsschwerpunkte

Grundsätzliches Ziel in Melle ist die nachhaltige Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Stadt. Um dies unter dynamischen und vielschichtigen Umweltbedingungen zu gewährleisten, muss regelmäßig der Blick auf die zukünftigen Anforderungen und Rahmenbedingungen gerichtet werden. Die Handlungsanforderungen der Zukunft werden mit den eigenen Kompetenzen und Potenzialen abgeglichen und in ein System strategischer Ziele und Handlungsschwerpunkte übersetzt. Sie bilden die Vorgaben auf der Ressourcen- wie auch auf der Leistungs- und Wirkungsseite, auf denen die operative Planung des Haushalts mit Produkten und Projekten aufsetzt.

1.2 Portfoliosteuerung über Produkte und Projekte

Sind die strategischen Ziele und Handlungsschwerpunkte politisch gesetzt, ist es Aufgabe der Verwaltung, Ansätze für konkretes Handeln zu entwickeln und zu beschreiben, welche Leistungen und Wirkungen bestmöglich zur Verwirklichung der Ziele beitragen. Diese Handlungsansätze werden bereits vor der eigentlichen Haushaltsplanung in der Verwaltung auf maximal kostenwirksamen bzw. optimalen strategischen Zielbeitrag bewertet und priorisiert. Die Diskussion und Zwischenentscheidung über das Leistungsportfolio bildet den Ausgangspunkt für die operative Haushaltsplanung der Verwaltung.

2. Operative Steuerung über Produkte und Projekte

Der Haushalt der Stadt Melle ist nach den gesetzlichen Vorgaben in Produkten organisiert, die in Produktgruppen, Produktbereiche und Teilhaushalte zusammengefasst werden. Sie sind die kleinste Einheit, in der die dem Produkt zugeordneten Leistungen und die dafür nötigen Ressourcen zusammengeführt und verantwortet werden. Insofern sind sie die entscheidenden Steuerungsobjekte für den Gesamthaushalt der Stadt Melle. Produkte bilden dabei grundsätzlich das wiederkehrende Regelgeschäft ab. In Produkten abgebildet sind auch Maßnahmen, also Aufgaben mit einmaligem Charakter. Sind diese Maßnahmen von besonderer Komplexität und/oder Bedeutung, werden sie nicht mehr innerhalb der linearen Aufbauorganisation (Ämter/Dezernate) abgewickelt, sondern lösungsorientiert als Projekte definiert und mit einer eigenen Managementmethode initiiert, geplant, umgesetzt, nachgehalten und abgeschlossen.

2.1 Produktsteuerung

2.1.1 Produktverantwortliche

Für jedes Produkt sind Produktverantwortliche benannt, die die Aufgaben haben, ihr Produkt nach Maßgabe der gesetzlichen Anforderungen und nach dieser Richtlinie zu steuern. Sie führen dies mit einer umfassenden dezentralen Ergebnis- und Ressourcenverantwortung aus. Sie arbeiten als verantwortliche Kräfte für die dem Produkt zugeordneten Leistungen und die damit verbundene Kommunikation in der Verwaltung, den Organen der Stadt Melle sowie der Öffentlichkeit. Dies bildet den Kern des neuen bzw. kommunalen Steuerungsmodells. Dennoch muss die nötige Koordinationsleistung in der Gesamtorganisation hergestellt werden. Deshalb muss von den Produktverantwortlichen eine differenzierte Planung geleistet werden. Sie liefert die Basis für ein nachhaltendes Controlling in der Umsetzungsphase.

Zu den Steuerungsaufgaben der Produktverantwortlichen gehören insbesondere:

- 1) Planung und Abgleich der Wirkung, der Leistung und der Mittel, ggf. in alternativen Szenarien,
 - a. zur Verfolgung der strategischen Ziele und Handlungsschwerpunkte der Stadt Melle,
 - b. zur Befriedigung des Bedarfs und Erreichung der Wirkungsziele des Produktes,
 - c. in maximaler Wirtschaftlichkeit im Verhältnis von Zweck und Mitteln.
- 2) Der Abgleich der für das Produkt einzusetzenden Mittel mit dem Gesamtleistungsprogramm („Portfolio“) und den bereitgestellten Mitteln.
- 3) Die Realisierung der geplanten Leistungen mit den bereitgestellten Mitteln, dabei auch die Beauftragung und finanzwirtschaftliche Abwicklung von internen Leistungen sowie Zuarbeiten Dritter mit Gewährleistung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit.
- 4) Die Leistungs- und Budgetüberwachung über ein mindestens halbjährliches Controlling.

2.1.2 Planung von Produkten

Bei der Planung der Produkte müssen alle wesentlichen Aspekte berücksichtigt und als Informationsbasis für qualifizierte Entscheidungen von Verwaltungsführung und den entscheidungsbefugten Organen bereitgestellt werden. Diesen Zwecken dient das sachgerechte Entwickeln des „Produktblattes“ mit folgenden Teilaspekten:

- 1) Beschreibung des Produktes mit den zugeordneten Leistungen: Aufzuteilen in Grund- und Zusatzleistungen. Grundleistungen lassen sich von Zusatzleistungen dadurch abgrenzen, dass sie
 - a. pflichtig oder dauerhaft als freiwillige Leistungen etabliert sind,
 - b. mehr oder weniger auch in anderen Kommunen so oder ähnlich vorgehalten werden,
 - c. schon seit mehreren Jahren in ähnlicher Weise erbracht werden.

Wichtig ist dabei die vollständige Darstellung der wichtigsten Leistungen, gleichgültig für wen sie erbracht werden.

- 2) Darstellung der Zielbeiträge zu den jeweils aktuellen strategischen Zielen und Handlungsschwerpunkten der Stadt Melle, um die Verknüpfung zu den Zielausrichtungen der Stadt insgesamt transparent zu machen. Dabei kann ein Produkt, welches sich aus rein gesetzlichen Anforderungen heraus rechtfertigt oder aus Sicht der zuständigen Organe der Stadt Melle bereits eine ausreichende Qualität an Leistungen und Wirkungen erbringt, durchaus ohne eine Verknüpfung zu den Zielausrichtungen auskommen.
- 3) Klärung der Wirkungsziele des Produktes („Was wollen wir erreichen“): Hiermit soll gewährleistet werden, dass Leistungen erbracht werden, die für den eigentlichen Bedarf der Zielgruppe und die angestrebte Veränderung eine Relevanz haben bzw. für die angestrebten Wirkungen letztlich Zielbeiträge leisten.
- 4) Klärung der Leistungsziele des Produktes („Was müssen wir dafür tun und wie müssen wir es tun“) und dafür notwendiger Maßnahmen, die ergriffen werden sollen – mit Angaben zu Art, Planmenge/Leistungsumfängen, Qualität etc.
- 5) Entwicklung von Kennzahlen und einem Zielwert für ausgewählte Wirkungs- und Leistungsziele mit einem konkreten Erledigungstermin. Hiermit soll erreicht werden, dass bei allen Akteuren – also nur im ersten Schritt bei den Produktverantwortlichen – eine konkrete Auseinandersetzung mit angestrebten Wirkungen und Leistungen und dahinterliegenden Wirkungshypothesen stattfindet. Dies ist regelmäßig erst dann der Fall, wenn abstrakte Formulierungen mit Hilfe der „SMART-Regel“¹ eindeutig gemacht werden.
- 6) Bezifferung der Aufwendungen, Erträge und des Saldos in den vorhandenen Budgets als Antwort auf die Frage „Was müssen wir für die erforderlichen Leistungen an Ressourcen einsetzen“. Dabei müssen ggf. mehrere alternative Leistungsszenarien entwickelt und verglichen werden, um die wirtschaftlichste Lösung benennen zu können.
- 7) Auch Investitionsentscheidungen sind daraufhin zu analysieren, inwiefern sich diese in Zukunft auf das Ergebnis auswirken (Folgekostenberechnung) und welche Lösung über den Lebenszyklus in Sachen Wirtschaftlichkeit wie zu bewerten ist.

Um diese Anforderungen abbilden und diese Planungsergebnisse gewährleisten zu können, muss eine entsprechende Informationsgrundlage durch die Produktverantwortlichen entwickelt werden. Dazu zählen u.a. neue gesetzliche Regelungen, wissenschaftliche Studien, Statistiken, vergleichende Wirtschaftlichkeitsaussagen, Trendforschungsberichte, Befragungen, technische

¹ s. Anhang

Entwicklungen und Umfeldanalysen insbesondere an Wettbewerbsstandorten. Die Anmeldung eines Budgets für das Folgejahr ist also nur die letzte Konsequenz einer umfassenden Hinterfragung des Leistungsprogramms unter Beachtung der strategischen Ziele und Handlungsschwerpunkte der Stadt Melle. Dabei werden auch in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen und etablierte Leistungen laufend auf neue, andere, noch bessere bzw. wirtschaftlichere Lösungsalternativen hinterfragt.

2.1.3 Controlling von Produkten

Das Prinzip der Produktsteuerung fußt auf dem Verständnis eines „Managements by Objectives“ (MbO), also einer Steuerung auf der Basis von Zielen. Für Produkte ist demzufolge die Zielsetzung auf Wirkungs- und Leistungsebene und die entsprechende integrierte Planung der Produktergebnisse und der dafür notwendigen Ressourcen die Basis.

Diese Planungen werden in der Realisierungsphase verwirklicht und durch ein laufendes Controlling nachgehalten. In der Stadt Melle erfolgt dies durch ein zunächst halbjährliches Controlling der Produktzielerreichung („Leistungscontrolling“) und des Ressourcenverbrauchs („Haushalts- und Finanzcontrolling“ inkl. Personalressourcen).

Die Produktverantwortlichen haben dabei jeweils die Aufgabe, den zum aktuellen Stichtag erreichten Stand („Status“) zu erfassen und auf dieser Grundlage eine Prognose des zum Jahresende realistisch betrachteten absehbaren Standes abzugeben. Weicht dieser Stand von der Planung ab, muss diese Abweichung erläutert und erklärt werden. Auf dieser Grundlage werden Maßnahmen zur Nachsteuerung empfohlen, um die geplanten Ziele doch noch zu erreichen oder aufgrund neuerer Erkenntnisse die Planung zu korrigieren.

Das Controlling der Produkte wird zum Stichtag 30.06. bzw. 31.12. des Haushaltsjahres vom zentralen Controlling im Amt für Finanzen und Liegenschaften angestoßen und mit Zielterminen für die Ablieferung versehen. Dieser Anstoß ist für die Produktverantwortlichen selbst eine wichtige Unterstützung, insofern sie diese Grundlage zur operativen Planung für das kommende Jahr benötigen. Die einzelnen Rückmeldungen bilden die Basis für den Halbjahresbericht des zentralen Controllings, der bis zum 15.08. eines Jahres, bzw. der Jahresbericht bis zum 28.02. des Folgejahres für die Beratung oder Information in den Ausschüssen des Rates zur Verfügung stehen soll. Dieser Bericht stellt eine Basis für Steuerungsentscheidungen von Verwaltungsführung und den Organen der Stadt Melle für das Produkt- und Projektportfolio im aktuellen und kommenden Jahr insgesamt dar.

2.2. Projektsteuerung

Neben den Produkten besteht ein weiterer Teil des Geschäftes aus Maßnahmen, die nicht in gleicher Art und Weise wiederholt werden können, sondern einmalig und jeweils für sich eigenständig bearbeitet werden müssen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass keine oder nur wenige Erfahrungswerte bekannt und eine mehr oder weniger große Unsicherheit bewältigt werden muss.

Einmalige Maßnahmen, die keine hohe Unsicherheit oder Bedeutung haben, müssen nur pragmatisch bzw. so weit geplant werden, dass die noch vorhandene Restkomplexität durchdrungen und bearbeitbar gemacht worden ist – ohne dass dafür formale Planungs- und Controllingstandards erfüllt werden müssen. Die Verantwortung für die Handhabung bleibt damit in der linearen Aufbauorganisation.

Ist die Komplexität jedoch erheblich und/oder rechtfertigt die Bedeutung einen größeren formalen Aufwand, werden die Maßnahmen als Projekte definiert und sind nach festgelegten Regeln zu initiieren, planen, umzusetzen, nachzuhalten und abzuschließen.

Nur bestimmte Maßnahmen sollten als Projekte definiert werden, weil die zusätzliche Steuerungsarbeit („Projektbürokratie“) als Regelwerk ihrerseits wirtschaftlich sein muss. Die Maßnahmen werden dem Amt für Finanzen und Liegenschaften nach Festlegung der Strategie durch den Rat der Stadt Melle (Strategieworkshop) angemeldet. Die Entscheidung, ob eine Maßnahme als Projekt definiert wird, trifft der Bürgermeister.

Als Orientierungsgrößen für die Definition von Projekten dienen u.a. folgende Kriterien:

- 1) besondere (politische, finanzielle und/oder inhaltliche) Bedeutung,
- 2) Komplexität, schwere Fass- und Überschaubarkeit, erheblicher Umfang,
- 3) erhebliche Chancen oder erhebliches Risiko, z.B. für den städtischen Haushalt,
- 4) Betroffenheit verschiedener Akteure von dem Projekt oder Mitwirkungsinteressen,
- 5) hohe Dynamik der Rahmenbedingungen für die Projektbearbeitung oder schnelle Anpassungsbedarfe.

2.2.1 Projektverantwortliche

Projektanliegen sind praktisch nie innerhalb einer Organisationseinheit zu bewältigen, sondern müssen problem- bzw. lösungsorientiert abgegrenzt und bearbeitet werden. Es bietet sich an, Projekte quer zu den Ämtern bzw. Dezernaten zu steuern (Matrixorganisation). Projekte erfordern eine Auftraggeber-/ Auftragnehmersituation. Dabei übernehmen Vorgesetzte die Beauftragung, die Unterstützung und das Coaching im Rahmen ihrer Funktion als Auftraggeber. Die Projektleitung selbst ist für die operative Projektarbeit verantwortlich, die dafür hinreichend fachlich und methodisch qualifiziert sein muss.

2.2.2. Planung von Projekten

Sofern einmalige Leistungen für eine Projektsteuerung ausgewählt werden, sind insbesondere folgende Aspekte integriert zu planen und in der Umsetzung laufend zu verfolgen:

- 1) Problemstellung und Wirkungsbeitrag,
- 2) Wirkungs- sowie Projektziele, idealerweise mit Kennzahlen,
- 3) Startzeitpunkt, Meilensteintermine, Endzeitpunkt,
- 4) Beteiligte und betroffene Akteure („Stakeholder“), Anforderungen, Deutungen,
- 5) Mögliche Leistungsbausteine zur Klärung des Leistungsumfangs,
- 6) erforderliches Budget bzw. Ressourcen in monetärer Größe und Personaleinsatz in Tagewerken,
- 7) Klärung der Personalressourcen,
- 8) Chancen und Risiken,
- 9) Kommunikation,
- 10) Wirtschaftlichkeit und Amortisation.

Die Anmeldung von Mitteln für Projekte ist zunächst mit einer groben Skizze zu unterlegen, um gegenüber den haushaltsrechtlich befugten Organen in den Haushaltsberatungen auskunftsfähig zu sein (Projektinitiierung). Insbesondere gehört bereits hier eine Abstimmung mit allen beteiligten Akteuren („Stakeholdern“) dazu, um z.B. Ressourcen, die an anderer Stelle gebunden werden sollen zu klären. Soll ein Projekt weiterverfolgt werden, wird dieses in den

Haushaltsplan aufgenommen und vorbehaltlich des Haushaltsbeschlusses die Feinplanung erarbeitet. Auf dieser Grundlage können nach einer Plausibilitätsprüfung die jeweiligen Mittel für die Projektumsetzung durch den Verwaltungsvorstand freigegeben werden.

2.2.3 Umsetzung und Controlling von Projekten

Die Projektleitungen erhalten mit der Freigabe den formalen Auftrag für die Ausführung der Planung im Rahmen des gesetzten Korridors. Gleichfalls besteht das Erfordernis für die Projektleitung vierteljährlich über den Sachstand in einer formal definierten und einheitlichen Art und Weise zu berichten und im Fall von größeren Planabweichungen Erklärungen sowie Nachsteuerungsempfehlungen oder sogar Neuplanungen bereitzustellen. Über die Empfehlungen bzw. das weitere Vorgehen entscheiden die zuständigen Organe im Rahmen der Wertgrenzen vor dem Hintergrund der Entwicklung des gesamten Projektportfolios im Kontext aller Rahmenbedingungen.

2.2.4 Abschluss von Projekten

Projekte müssen auch formal sauber abgeschlossen werden, um zu prüfen, ob alle Bausteine geleistet und die gewollten Ergebnisse erreicht worden sind. Wichtiger Teil des Projektabschlusses sind auch die gesammelten Erfahrungen, die für künftige Projekte abgefragt, gesichert und verfügbar gehalten werden müssen.

3. Inkrafttreten

Die Dienstanweisung über die strategische und operative Steuerung der Stadt Melle tritt am 01.01.2017 in Kraft.

Melle, den 07.12.2016

Bürgermeister
Reinhard Scholz

Anhang: Glossar

Leitbild	<p>>15 Jahre</p> <p>Ein Leitbild ist ein Katalog von Leitaussagen, der abbildet, wie eine Organisation ist oder sein möchte. Entstanden aus einem gemeinsamen Diskussionsprozess, dient es als Orientierungspunkt, um gemeinsam Ziele zu erreichen und die Zukunft zu „meistern“.</p>	
Strategische Ziele	<p>10–15 Jahre</p> <p>Strategische Ziele werden direkt aus dem sehr abstrakt gehaltenen Leitbild abgeleitet und bilden die oberste Ebene der Zielsetzung in der Kommune. Sie konkretisieren das Leitbild und sind langfristig auszurichten, d.h. ihre Erreichung ist in den nächsten 10–15 Jahren geplant.</p> <p>Die maßgebliche Funktion dieser Ziele besteht darin, eine Orientierung für das zukünftige Handeln zu schaffen und so zur Transparenz des Verwaltungshandelns beizutragen.</p>	
Handlungsschwerpunkte (HSP)	<p>3–5 Jahre</p> <p>Handlungsschwerpunkte dienen als Zwischenziele zur Erreichung der strategischen Ziele. Sie sind mittelfristig zu erreichen, d.h. über einen Zeitraum von 3–5 Jahren.</p> <p>HSP sind somit konkreter zu fassen, als die auf einen längeren Zeitraum ausgerichteten strategischen Ziele.</p> <p>HSP sind organisatorisch sowohl der Politik, dem Verwaltungsvorstand und auch der operativen Ebene zuzuordnen. Sie nehmen somit eine Mittlerposition zwischen diesen organisatorischen Ebenen ein.</p> <p>HSP nehmen eine produktübergreifende Stellung ein, d.h. es können sowohl ein oder mehrere Produkte und Projekte/Maßnahmen dazu beitragen, dass ein HSP erreicht wird.</p>	
„SMART-Regel“	S = Spezifisch	Ziele müssen eindeutig definiert sein, kein Interpretationsspielraum.
	M = Messbar	Ziele müssen messbar sein.
	A = Akzeptiert, Anspruchsvoll	Ziele müssen auch von den Empfängern akzeptiert werden und anspruchsvoll sein, d.h. eine Zielerreichung sollte eine Herausforderung darstellen.
	R = Realistisch	Die Zielerreichung muss im Bereich des machbaren liegen.
	T = Terminiert	Die Zielerreichung muss auf einen konkreten Zeitpunkt terminiert werden.