

10. Februar 2016

Bericht und Antrag an das Stadtparlament

Nachhaltige Governance für die Stadt Wil

Anträge

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Stadtrat unterbreitet Ihnen folgende Anträge:

1. Für das Projekt „Nachhaltige Governance für die Stadt Wil“ sei ein Kredit von Fr. 540'000.-- zu sprechen.
2. Es sei festzustellen, dass der zustimmende Beschluss zu Ziffer 1 gemäss Art. 9 vorläufige Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

Zusammenfassung

Die Stadt Wil durchläuft seit über 10 Jahren einen zuvor nicht gekannten Wandel. Eingeleitet durch die Verwaltungsreform von 2005 (Reduktion Anzahl Mitglieder im Stadtrat von 7 auf 5; Bildung von 5 Departementen) erfolgte 2013 die Gemeindevereinigung Wil und Bronschhofen, jeweils mit erheblicher Auswirkung für die Organisation der Stadt. Aus dem neuen Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen resultieren erhebliche Zusatzaufgaben für Städte und Gemeinden. Auch auf Seite von Bund, Kantonen sowie Bürgerinnen und Bürger steigen die Anforderungen an die Stadtverwaltung kontinuierlich. Die Stadt ist gefordert, diesen Umständen Rechnung zu tragen und sich für künftige Herausforderungen fit zu machen. Im Juni 2013 gab der Stadtrat eine Verwaltungsanalyse in Auftrag und initiierte damit einen umfassenden Entwicklungsprozess mit dem Ziel, eine optimale Organisationsform für die Stadt Wil zu entwickeln und umzusetzen. Er entschied sich im Rahmen einer Ausschreibung für ein integriertes Verfahren der Entwicklung von Zusammenarbeit (Etablierung einer metasprachlichen Architektur, Governance), welches am Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP) der Universität St.Gallen entwickelt wurde. Das Verfahren ermöglicht unter direktem Einbezug der betroffenen Personen die Gestaltung und Entwicklung eines massgeschneiderten Führungssystems für die Stadt Wil unter Berücksichtigung des Zusammenspiels von Politik und Verwaltung, ökonomischer Massstäbe sowie

fachlicher Anforderungen. Die bewährte Methodik ermöglicht zudem eine resultatorientierte und laufende interne Entwicklung der Zusammenarbeit (Governance) sowie der organisationalen Strukturen. In den Jahren 2014 und 2015 wurde das Verfahren pilothaft im Bereich des Stadtrats, im Querschnittsbereich der Finanzverwaltung sowie – in einem eigenständigen Projekt – im Departement Bildung und Sport eingesetzt und implementiert. Zentrale Resultate sind u.a. die Klärung von Aufgaben, Kompetenzen sowie der Zusammenarbeit in Gremien. Auf der Ebene der Stadt wurde die Departementssekretärskonferenz (DSK) mit neuen Kompetenzen ausgestattet. Im Departement Bildung und Sport erfolgte eine umfassende Klärung von Aufgaben, Rollen und Zuständigkeitsbereichen. Die Resultate werden von den Beteiligten und dem Stadtrat sehr positiv bewertet. Ab 2016 soll das Verfahren auf Grundlage dieser Erfahrungen auf die ganze Stadt ausgeweitet werden. Für die Umsetzung in der Stadt und ihren Departementen ist ein Zeitraum von 3 Jahren anvisiert.

Dem Stadtparlament wurde daher im Rahmen des Budgets 2016 ein Investitionskredit von Fr. 540'000.-- beantragt. Das Stadtparlament beschloss anlässlich seiner Sitzung vom 3. Dezember 2015, dass dieser Investitionskredit dem Stadtparlament mit einem separaten Bericht und Antrag zu unterbreiten ist.

1. Ausgangslage

In der ehemaligen Stadt Wil wurde auf den 1. Januar 2005 nach intensiven Analyse- und Vorbereitungsverfahren eine Verwaltungsreform umgesetzt. Ziel der Reform war die Stärkung der Handlungsfähigkeit von Stadtparlament und Stadtrat, die Steigerung der Effizienz der Arbeitsabläufe und die Förderung einer kundenorientierten Erbringung von Dienstleistungen.

Im Rahmen der Vorbereitung der Gemeindevereinigung mit der Gemeinde Bronschhofen fällten Gemeinde- und Stadtrat bereits vor der Grundsatzabstimmung zur Vereinigung den Entscheid, bei der Organisation der vereinigten Gemeinde auf die Organisationsform der bisherigen Stadt Wil abzustützen. Bewusst sollte nicht im Rahmen der Gemeindevereinigung auch noch die gesamte Verwaltungsorganisation hinterfragt, überdacht, analysiert und allenfalls neu geregelt werden. Der Konstituierungsrat ging bei seinen Überlegungen davon aus, dass in Wil bereits eine entsprechende, auf die Belange einer grösseren Stadt ausgerichtete Organisation bestand und eine allfällige Anpassung dieser, den Behörden der vereinigten Stadt überlassen werden sollte.

Unter anderem als Reaktion auf eine Motion von Norbert Hodel, FDP, vom 23. Mai 2013 zur Realisierung finanzieller Einsparungen sowie Anpassung des Beschäftigungsgrades bei Stadtrat und Departementssekretären, beschloss der Stadtrat am 25. und 26. Juni 2013 eine „umfassende“ Verwaltungsanalyse in Auftrag zu geben. Die formulierte Zielsetzung umfasste die Erreichung einer optimalen Organisationsform und die Erstellung von optimalen Abläufen für die Erledigung der derzeitigen und zukünftigen Aufgaben und Kundenerwartungen. Anforderung für die Analyse war eine ganzheitliche, zukunftsgerichtete und ergebnisoffene Betrachtungsweise. Eine einseitige Fokussierung auf finanzielle Aspekte und Einsparungen lehnte der Stadtrat ab. Das Projekt wurde im Wesentlichen in zwei Phasen unterteilt:

Im ersten Projektabschnitt im Jahr 2014 wurde durch die Analyse der Führungsstrukturen im Umfeld der Exekutive der Grundstein für die nachhaltige Entwicklung der Stadt Wil gelegt. Schwerpunkte der Analyse und Entwicklung bildeten dabei die Entscheidungsstrukturen auf der Ebene Stadt Wil und die Optimierung der Einbindung der Departemente und der fachlichen Funktionen in der Departementssekretär/innenkonferenz (DSK). In dieser

Phase wurde die Schaffung von Transparenz im Hinblick auf die Arbeit des Stadtrats sowie die Ausgestaltung der fachlichen, departementsgeführten Vorarbeit durch die DSK erreicht. Durch die konkrete Gremien- und Rollengestaltung von Stadtrat, DSK sowie den Führungsrollen Departementsvorsteher/in, Departementssekretär/in und weiteren Rollen konnte die Grundlage für die folgende Entwicklung der Zusammenarbeit (Governance) geschaffen werden. Die Ergebnisse dieser ersten Phase flossen unmittelbar in die Erarbeitung der definitiven Gemeindeordnung ein. Zudem wurden sie bezüglich der DSK in die Geschäftsordnung des Stadtrats übernommen. Danach hat die DSK die Abstimmung, Koordination und Klärung von departementsübergreifenden oder querschnittsbezogenen Fragestellungen zum Ziel; sie zieht dabei insbesondere die fachlichen Perspektiven Finanzen, Personal, Kommunikation und IT mit ein. Im Jahr 2015 wurde die Querschnittsfunktion Finanzen bearbeitet. In den nun anstehenden Projektphasen stehen die Departemente sowie weitere Querschnittsfunktionen im Fokus.

2. Auftrag

Die oberste Entwicklungsziel der Stadt Wil wurde wie folgt definiert: „Erreichung einer optimalen Organisationsform und Erstellung von optimalen Abläufen für die Erledigung der derzeitigen und zukünftigen Aufgaben und Kundenerwartungen.“ Anforderung für das Vorgehen war eine ganzheitliche, zukunftsgerichtete und ergebnisoffene Betrachtungsweise. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Ausgangssituation und der Zielformulierung des Stadtrats soll eine massgeschneiderte Architektur für Zusammenarbeit und Führung in der Stadt Wil entwickelt und in der Organisation umgesetzt werden. Schwerpunkt bildet die Ausgestaltung der Zusammenarbeit, indem die vielfältigen Handlungskalküle politischer Interessen, ökonomischer Massstäbe sowie professionell-fachlicher Anforderungen berücksichtigt werden. Zu beachten ist dabei die Harmonisierung und Integration der Führungssysteme der Gemeinde Bronschhofen mit der Stadt Wil im Anschluss an die Gemeindevereinigung. Leitplanken für die Gestaltung der neuen Organisation sind die folgenden Punkte:

a) Zukunftsfähigkeit der Ausgestaltung der Zusammenarbeit (Governance) und der organisationalen Strukturen in der Stadt Wil

Wie andere Städte sieht sich auch die Stadt Wil heute und in den kommenden Jahrzehnten neuen und steigenden Herausforderungen in allen Lebensbereichen gegenüber. Diese Herausforderungen ergeben sich auf verschiedenen Ebenen: Einerseits durch die zunehmend komplexeren gesetzlichen Vorgaben seitens des Kantons und andererseits durch die immer vielseitigeren und anspruchsvolleren Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Leistungen der Stadt. Diese zunehmenden Anforderungen machen eine *Professionalisierung der Verwaltungsstrukturen* notwendig. Dies gilt insbesondere für die übergreifenden Bereiche Finanzen, Personal, Kommunikation und IT. Diese veränderte Anforderungssituation, ebenso wie die mit der Gemeindevereinigung mit Bronschhofen gewachsene Gemeindegrösse, wirft darüber hinaus die Frage nach der richtigen Balance zwischen *zentraler und dezentraler Aufgabenverteilung* auf. Es gilt hierbei zu klären, welche Aufgaben optimalerweise zentral auf der Ebene der Stadt wahrgenommen werden sollen und welche Aufgaben, im Sinne der Nähe zum Departement und zu den Bürgerinnen und Bürger, dezentral in den Lebensbereichen wahrgenommen werden können. Die Zukunftsfähigkeit der Organisation und dem etablierten Modus der Zusammenarbeit hängt nicht zuletzt von dem gemeinsamen Verständnis und der *Transparenz* ab. Damit ist gemeint, dass die Führungskräfte innerhalb der Stadtverwaltung eine präzise und gegenseitig kompatible Vorstellung über die Art und Weise ihre Zusammenarbeit benötigen, damit sie in der Lage sind optimal zu führen und die Zusammenarbeit im Sinne der Wirksamkeit kontinuierlich anzupassen. Zusätzlich werden weitere Anforderungen an Bedeutung gewinnen, die sich heute noch nicht formulieren las-

sen. Um diese zu bewältigen, wird die Stadt ihre Form der Zusammenarbeit und Führung auch zukünftig anpassen müssen. Die für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit gewählte Organisationsform muss dazu zukünftige Entwicklungen vorwegnehmen bzw. gewährleisten dass diese vorzeitig mitgedacht und umgesetzt werden.

b) Die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen

Zentrales Gestaltungskriterium für die neue Form der Zusammenarbeit (Governance) und die daraus resultierende Gestaltung der Organisation ist der Nutzen für Bürgerinnen und Bürger. Alle Aktivitäten der Stadt, einschliesslich ihrer Einrichtungen, sollen im Bezug zu ihren Bürgerinnen und Bürgern stehen. Die zukünftige Zusammenarbeit (Governance) soll „bürgerzentriert“ sein und dies in Ihren Strukturen abbilden. In diesem Grundsatz der Bürgerzentrierung sollen sich alle Führungskräfte, Mitarbeitenden und Gremien durch gezielte Rollenentwicklung und miteinander vernetzte Aktivitäten gemeinsam wiedererkennen.

c) Ganzheitliche Betrachtung der Stadt: Nachhaltige Stadtentwicklung statt Reform der Verwaltung

Der Entwicklungsprozess und die neue Form der Zusammenarbeit (Governance) in der Stadt Wil sollen ganzheitlich angelegt sein. Auch wenn konkrete Massnahmen sich stark auf die Zusammenarbeit im Stadtrat, in der Verwaltung oder den Departementen konzentrieren, so muss dies immer vor dem Hintergrund der gesamten Stadt konzipiert und durchgeführt werden. Statt einer partikularen „Verwaltungsreform“, welche die Abläufe der Verwaltung unter einseitigen Effizienzkriterien optimiert, wird die Zusammenarbeit (Governance) der gesamten Stadt Wil unter Berücksichtigung aller relevanten Kontextfaktoren verfolgt. Grundlage dafür bildet das Zusammenspiel zwischen allen beteiligten Akteuren aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft.

d) Optimierung des Ressourceneinsatzes: Optimaler Ressourceneinsatz statt einseitige Realisierung von Einsparpotentialen

Die Stadt Wil strebt den effektiven und effizienten Einsatz ihrer Ressourcen an. Der Steuerfuss soll nicht erhöht werden. Der Ressourceneinsatz soll kontinuierlich weiter optimiert werden, wobei dies keine einseitige Fokussierung auf Einsparpotentiale bedeutet, sondern ein „Mehr“ an Leistung für die Bürgerin oder den Bürger durch optimale und sich optimierende Zusammenarbeit. Im Mittelpunkt steht die Leistungserbringung für die Bürgerin oder den Bürger, die ressourceneffektiv und kostenoptimal erreicht werden soll. Zentral ist hierbei eine Rollenklärung der involvierten Akteurinnen und Akteure, Abteilungen und Gremien, ebenso wie die Entwicklung einer nachhaltigen Aufgabenverteilung. Um dies zu erreichen, werden Informationsflüsse verbessert und die Entscheidungsfähigkeit der Verwaltung optimiert.

e) Befähigung der Beteiligten aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft

Die beteiligten Vertretungen aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft sollen befähigt werden, sich aus eigener Kraft und unter optimaler Nutzung der eigenen Ressourcen mittel- und langfristig nachhaltig und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln. Hierzu wird die Befähigung zur kontinuierlichen und ressourcenschonenden Entwicklung durch die Ausbildung von verantwortlichen Prozessbegleitenden der kontinuierlichen Entwicklungs- und Veränderung angestossen. Das Projekt verankert das Wissen hierfür durch gezielte Wissensvermittlung, Einbindung einzelner Akteurinnen sowie Akteure und Dokumentation langfristig in der Stadt Wil.

3. Verfahren: DialogG

Die Sustainance GmbH, ein im Jahr 2008 aus den Forschungsaktivitäten im Bereich der Generic Governance gegründetes Spin-Off, umschreibt das Verfahren DialogG (Dialog über Governance) wie folgt:

DialogG ist ein neues Verfahren für die Entwicklung organisationaler Fähigkeiten. Es ermöglicht Organisationen, ihre Zusammenarbeit und Führung kontinuierlich und kollaborativ an sich verändernde Herausforderungen anzupassen, ihre Fähigkeit zur Entwicklung von Strategien zu steigern sowie ihr Leistungsvermögen für das Tagesgeschäft zu optimieren. Zielsetzung des Verfahrens ist es, die Leistungen der Stadt Wil im Sinne der Bürgerinnen und Bürger vernetzt und kollaborativ zu erbringen. Mit DialogG als Grundlage entwickeln die in der Führung der Stadt Wil beteiligten Akteurinnen und Akteure aus Politik und Verwaltung ein gemeinsam mentales Modell über ihre Zusammenarbeit (Governance) und aktualisieren es kontinuierlich. Sie erarbeiten dadurch kontinuierlich die optimale Form für Ihre Zusammenarbeit. Der Begriff DialogG verweist dabei auf die spezifische Form des Austausch und Abstimmung zwischen Führungskräften über den die Form der Zusammenarbeit (Governance) in der Organisation nachhaltig gestaltet wird.

Grundlage von DialogG bildet Generic Governance, eine neue soziale Strukturtheorie und -methodologie für die Befähigung von Organisationen. Das Verfahren wurde ausgehend von einem komplexitätswissenschaftlichen Forschungsprogramm zur Steuerung von Organisationen an der Universität St.Gallen entwickelt.

Im Kern des Vorgehens steht ein grundsätzlicher Wandel zu einem Denken in vernetzten und übergreifenden Zusammenhängen. Mit DialogG wird in der Stadt Wil ein Denken in Beiträgen etabliert über das Zusammenhänge sichtbar und Vernetzung ausgestaltet werden. Für die einzelne Person steht der Beitrag im Zentrum, den sie im Zusammenspiel mit anderen leisten kann, das fördert Engagement und Commitment. Für alle anderen wird sichtbar, welchen Beitrag sie erwarten und einfordern können –das erzeugt Verbindlichkeit. Hierarchieebenen, Silodenken, Funktionendiagramme und Aufgabenkataloge treten in den Hintergrund. Jede mitwirkende Akteurin und jeder mitwirkende Akteur leistet mit seinen Rollen in verschiedenen Aktivitätsfeldern unterschiedliche Beiträge. Aktivitätsfelder können z.B. sein: Die Steuerung und Entwicklung von Personalressourcen, Risikomanagement oder die Strategieentwicklung. Die unterschiedlichen Beiträge werden zwischen den Mitwirkenden im Hinblick auf die gemeinsamen Aktivitäten abgestimmt. Die verschiedenen Gremien und Rollen erfüllen so klar abgegrenzte Beiträge für die gemeinsame Aktivität und ergänzen sich optimal. Parallel dazu entwickeln die Beteiligten eine gemeinsame Sprache, über die die gemeinsame Kommunikation präzisiert und fokussiert wird. Diese Sprache und das damit verbundene Verständnis individueller Beiträge ermöglichen eine aktive Gestaltung der Zusammenarbeit.

Durch DialogG wird ein kollektiver Abstimmungsprozess etabliert, in dem die Akteurinnen und Akteure aus Politik und Verwaltung ihre Zusammenarbeit systematisch entwickeln, verbindlich abstimmen und umsetzen. Dabei wird gleichzeitig ein gemeinsames Verständnis (mentales Modell für Zusammenarbeit) entwickelt und erhält Verbindlichkeit. Das etablierte DialogG-Verfahren kann anschliessend von den Führungskräften selbst übernommen und in der Organisation verankert werden, womit gleichzeitig die Beziehungen und die Kultur gemeinsam nachhaltig im Sinne der Stadt Wil entwickelt werden.

Die im Auftrag (vgl. Ziffer 2) beschriebenen Zielsetzungen werden durch DialogG in folgender Weise adressiert und umgesetzt:

Zukunftsfähige Ausgestaltung der Organisationsstrukturen der Stadt

DialogG ist ein Verfahren das die strukturelle Entwicklung und Einbettung organisationaler Fähigkeiten unterstützt und sich dadurch von anderen Angeboten unterscheidet. Mit DialogG werden die aktuellen Herausforderungen der Stadt bearbeitet und konkrete Lösungen erarbeitet. Darüber hinaus steht jedoch die Ausbildung generischer Fähigkeiten zur Entwicklung der Organisation im Fokus. Über die übergreifende und konsistente Entwicklung von Aktivitätsfeldern, Rollen und Beiträgen wird ein differenziertes gemeinsames Verständnis der Organisation zwischen Führungskräften geschaffen. Mit der Etablierung eines kontinuierlichen DialogGs wird die Anpassungsfähigkeit der Organisation an zukünftige Herausforderungen geschaffen.

Die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen

Mit DialogG wird eine übergreifende Architektur für Zusammenarbeit entwickelt die für alle Aktivitäten in der Stadt konsequent die Bürgerin und den Bürger in den Mittelpunkt stellt. Die Organisation wird systematisch in Ebenen unterteilt, die Ebene der Stadt Wil (S+3), der Lebensbereiche (S+2) sowie der Bürgernahen Institutionen (S+1). Auf der grundlegenden S+0 Ebene sind die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Wil dargestellt. Die Bürgerinnen und Bürger stehen dabei im Zentrum, sie sind der Orientierungspunkt und integraler Bestandteil der Ausgestaltung und Entwicklung der Zusammenarbeit (Governance). Mit DialogG werden alle Aktivitäten und Strukturen, die sich auf darüber liegenden Ebenen befinden, werden stets in Bezug zur Bürgerin und Bürger konzipiert und so gestaltet, dass sie auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet sind.

Ganzheitliche Betrachtung der Stadt und optimaler Ressourceneinsatz

DialogG basiert auf einem umfassenden wissenschaftlichen Rahmenwerk (Generic Governance), das alle konstituierenden Elemente organisationaler Veränderungsprozesse beschreibt und in ein konsistente Architektur integriert. Das ermöglicht es einzelne Problemstellungen oder Abteilungen der Stadt nicht partikular (für sich alleine stehend) zu betrachten, sondern stets im Gesamtkontext der Stadt. Eine Fokussierung auf konkrete Problemstellung ist möglich, die entwickelte Lösung berücksichtigt aber stets die Bezüge zu anderen Bereichen der Organisation. Eine nachhaltige Entwicklung der Organisation, die systematisch auf früheren Ergebnissen und Vereinbarungen aufbaut, wird somit möglich. Die Grundlage für die Optimierung des Systems ergibt sich aus einer entsprechenden Werthaltung. DialogG hat zum Ziel, die Zusammenarbeit in einer Organisation (Governance) ganzheitlich im Sinne der Teilnehmenden sowie im Sinne der Bürgerin und des Bürger zu optimieren. Es resultiert eine nachhaltige, stabile Organisationsform, die den Bedürfnissen der Mitarbeitenden zur Mitgestaltung und persönlichen Entwicklung ebenso gerecht wird, wie den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger nach einer verlässlichen Verwaltung, hat hierbei Vorrang vor einseitigen Einsparungen unter rein finanziellen Gesichtspunkten.

Befähigung der Beteiligten aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft

Insbesondere durch die Klärung der eigenen Rolle sowie die Klärung der Zusammenarbeit mit anderen Rollen bzw. Akteuren, leistet DialogG einen wesentlichen Beitrag für die Orientierung und Identitätsentwicklung von Führungskräften und Mitarbeitern. Aus Sicht des einzelnen Akteurs wird die Zusammenarbeit (Governance) durch DialogG gestaltbar. Die Fähigkeiten zur Führung des Gesamtsystems wird durch die Berücksichtigung von Führungsperspektiven (Grenzen und Strukturen, Zukunft und Aussenwelt, Innenwelt und der Lebensbereiche) systematisch auf- und ausgebaut.

Im Rahmen des „DialogGs in der Stadt Wil“ kommt mit Generic Governance eine komplexitätswissenschaftliche Theorie und Methodologie zur Anwendung, deren Applikation im Anwendungskontext spannende Forschung mit hoher Praxisrelevanz ermöglicht. Im Verlauf der Zusammenarbeit werden entsprechende Opportunitäten

aufgezeigt und die Stadt Wil erhält durch die Kooperation mit der Universität St.Gallen, die Möglichkeit vom aktuellen wissenschaftlichen Diskurs zur Entwicklung städtischer Strukturen zu profitieren. Prof. Kuno Schedler, Leiter des Institut für Systemisches Management und Public Governance, an dem die Grundlagen für DialogG entwickelt wurden, gilt aus ausgewiesener Experte auf diesem Gebiet und ist einer der wichtigsten Vertreter des "New Public Management". Die Stadt Wil erhält so die Möglichkeit, eine Vorreiter-Rolle bei der Entwicklung ihrer Organisation einzunehmen und eine moderne und attraktive Stadt im Sinne ihrer Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln.

4. Vorgehen

Für das Vorgehen während des Projektverlaufs lassen sich fünf Arbeitsfelder unterscheiden, die die Entwicklung unterschiedlicher organisationaler Fähigkeiten adressieren (vgl. Abbildung 1).

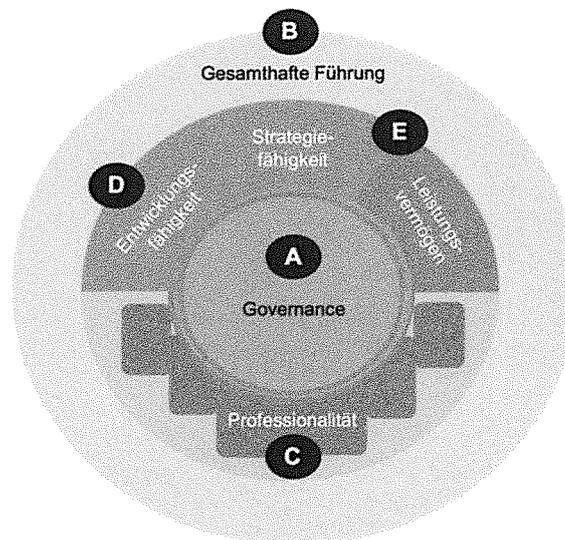


Abbildung 1: Arbeitsfelder

- Das zentrale Feld der Governance – in diesem Arbeitsfeld A wird die organisationsübergreifende Zusammenarbeit entwickelt inklusive Systemebenen, Aktivitätsfeldern und Rollenprofilen. Die nachhaltige Kooperation der Akteurinnen und Akteure sowie die kontinuierliche Anpassung der Organisation an eine dynamische Umwelt werden von diesem Arbeitsfeld aus gesteuert.
- In Arbeitsfeld B wird die Fähigkeit der Stadt entwickelt, über die Abstimmung der zentralen Entscheidungsträger (Stadträte und Stadtschreiber) ihren Zweck zu definieren und zu erfüllen (Gesamthafte Führung).
- In Arbeitsfeld C wird die Fähigkeit entwickelt, die fachlichen Kompetenzen und Querschnittsfunktionen (z.B. Finanzen, Personal, IT etc.) zu gestalten und einzubinden.
- Arbeitsfeld D adressiert die Entwicklungs- und Veränderungsfähigkeit der Stadt. In diesem Arbeitsfeld wird die Fähigkeit entwickelt, die Organisation langfristig und kooperativ zu gestalten, indem die Grenzen und Strukturen der Zusammenarbeit laufend abgestimmt und entwickelt werden. Zentrale Aufgabe in diesem Arbeitsfeld wird die Auswahl und Ausbildung von Prozessbegleitenden sein, die nach Beendigung des Bera-

tungsprojekts die Organisation der Stadt eigenständig unter Einbindung aller Akteure weiter entwickeln können.

- In Arbeitsfeld E werden die Strategiefähigkeit und das Leistungsvermögen der Stadt entwickelt. Strategiefähigkeit wird erreicht, indem die Führungskräfte Veränderungen und Potenziale der Aussen- und Innenwelt auf allen Ebenen der Stadt analysieren und abgestimmt in strategische Entscheidungen einfließen lassen. Das Leistungsvermögen betrifft die Fähigkeit, die verfügbaren Ressourcen für die Erfüllung der täglichen Aufgaben abzustimmen und zu bündeln.

Die Arbeitsfelder gelten analog für jedes System, d.h. für die Ebene Stadt (S+3), Lebensbereich (S+2) und auch die bürgernahen Institution (S+1, z. B. Schule, Altersheim, Technische Betriebe Wil etc.). Allerdings konzentriert sich dieses Angebot auf die Ebenen Stadt (S+3) und Lebensbereich (S+2), berücksichtigt aber die Anschlussfähigkeit der Schulen (S+1) im Lebensbereich Bildung und Sport (S+2) sowie der technischen Betriebe (S+1) im Lebensbereich Versorgung (S+2).

Die Phasen der Projektabwicklung sind nachfolgend dargestellt:

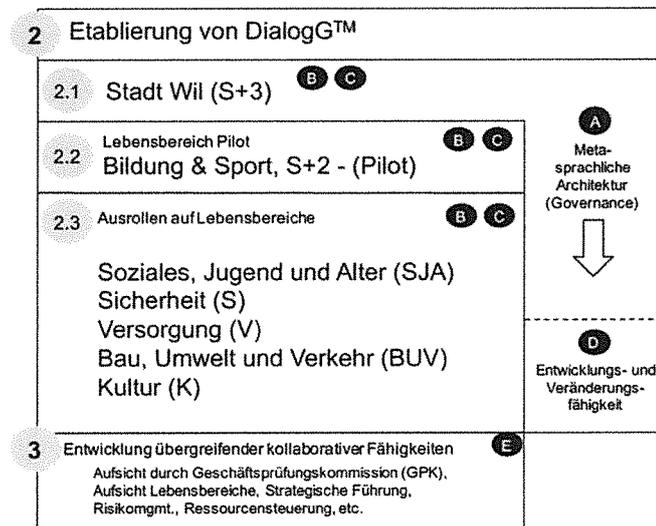


Abbildung 2: Phasen der Projektentwicklung

In Abbildung 2 werden die Führungsperspektiven, die in der jeweiligen Phase bearbeitet werden durch (A) Governance, (B) Gesamtführung, (C) Professionelle Führung, (D) Entwicklungsfähigkeit und (E) Strategiefähigkeit und Leistungsvermögen kenntlich gemacht.

Mit der Phase 2 wird das DialogG-Verfahren etabliert und kann in diesem Sinne als ein Abschluss betrachtet werden. Die Stadt Wil hat ihr Führungssystem für alle Lebensbereiche abgebildet und verfügt über die Fähigkeit, ihre Organisation und Governance kontinuierlich weiterzuentwickeln. Bereits im Verlauf der Phase 2 oder im Anschluss daran kann eine Phase 3 angeschlossen werden zur Entwicklung und Verankerung übergreifender kollaborativer Fähigkeiten und Führungskompetenzen. Hier handelt es sich dann um eine Weiterentwicklung des Führungssystems, die weder zeitlich noch inhaltlich an einen bestimmten Ablauf oder Zeitrahmen gebunden ist.

Vieles wird in diesem Zusammenhang von der Stadt selbst erbracht werden können. Interessant für Phase 3 können etwa die übergreifende „Strategieentwicklung“, „Minimierung von Risiken“ oder die „Steuerung von Beteiligungen“ sein. Darüber hinaus sind weitere Felder denkbar, mit denen spezifische übergreifende Führungskapazitäten gestärkt werden können.

5. Bereits laufende Projektphasen nach DialogG (Pilot)

Im Februar 2015 wurde mit der Aufnahme und Entwicklung der Organisation im Lebensbereich Bildung und Sport begonnen. Für die Ausgestaltung der Führungsorganisation ist sowohl auf Ebene Stadt als auch im Lebensbereich die Einbeziehung der Querschnittsaufgaben (Finanzen, Personal, Kommunikation und Informatik) zentral. Im Juni 2015 wurde für die Betrachtung dieser ein eigener Prozess aufgegleist. In beiden Bereichen, den Querschnittsfunktionen sowie im Lebensbereich Bildung und Sport wurden Klärungsbedarf und Optimierungspotentiale in Bezug auf die Querschnittsaufgaben identifiziert. Potenziale ergeben sich insbesondere in den Bereichen:

- a) Stärkung des Verständnisses für die Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen bei den Führungskräften durch eine gezielte Rollenentwicklung sowohl in der Führung des Departements als auch in den fachlichen Bereichen,
- b) Ausnutzung von Effektivitäts- und Effizienzpotentialen bei der Aufgabenerfüllung durch Fokussierung. Der etablierte hohe Standard der Stadt kann den gestiegenen Anforderungen ohne strukturelle Stärkung nicht mehr gerecht werden,
- c) in den zentralen Entscheidungsgremien auf Lebensbereichsebene ist eine Neugestaltung und Fokussierung der Gremienarbeit erforderlich,
- d) Transparenz und Optimierung der Kompetenzverteilung in den Querschnittsfunktionen zwischen den Ebenen der Stadt und Lebensbereich.

Die Analysephase im Lebensbereich Bildung und Sport konnte soweit abgeschlossen werden, dass alle wesentlichen Aktivitätsfelder und Rollen definiert sind. Dabei wurden nicht nur die lebensbereichsspezifischen Aktivitäten und eine Gremienstruktur, sondern auch die querschnittsbezogenen Aktivitäten auf der Lebensbereichsebene ausgearbeitet. Letztere können nun für die Erstellung der städtischen Querschnittsaufgaben herangezogen und danach differenziert im Lebensbereich weiter verfeinert werden.

Als weiteren Schritt hat der Lebensbereich Bildung und Sport eine Bündelung der Rollen und damit eine Vorstrukturierung der Organisation vorgenommen. Mit den Mitarbeitenden wurde in Einzelgesprächen aufgenommen, in welche(n) Rolle(n) sie sich in der neuen Organisationsstruktur sehen. Zurzeit wird im Lebensbereich Bildung und Sport eine Vertiefung von einzelnen Aktivitätsfeldern mit den Mitarbeitenden vorgenommen, um dann die definitive Rollen abschliessend aufteilen zu können und die Prozesse und Aktivitäten effizient und transparent gestaltet zu haben. Im Frühling wird diese Phase abgeschlossen werden können.

Die Analyse im Lebensbereich Bildung und Sport umfasste neben der Ebene S+2 (Schulverwaltung) auch die Schnittstelle zur Ebene S+1 (Schulen). Es wurden zwei Gremien an dieser Schnittstelle skizziert, die nun zusammen mit den Schulleitungen vertieft diskutiert und dann definiert werden sollen. Ebenso gilt es in der kommen-

den Phase die Aufgabenaufteilung zwischen der Ebene S+2 und S+1 im Detail zu bestimmen. Dabei muss in gewissen Teilen die neue Schulordnung abgewartet werden.

Das angewendete Modell ermöglicht es nach der Analysephase und der Erarbeitung der wesentlichen Aktivitätsfelder und Rollen die Weiterbearbeitung mit den Mitarbeitenden eigenständig und in guter Strukturierung vorzunehmen. Anpassungen und weitere Organisationsentwicklungen im Lebensbereich können durch das erarbeitete Wissen und ein unterstützendes Tool ohne Probleme selber fortgesetzt und fortgeschrieben werden.

6. Finanzen und Zuständigkeit

Schwerpunkt der Offerte ist die Phase 2 zur umfassenden Klärung von Organisation und Governance in der Stadt Wil einschliesslich der kontinuierlichen Etablierung des DialogG-Verfahrens. Im Rahmen der Etablierung von DialogG in der Stadt Wil werden die folgenden zwei Leistungsarten unterschieden:

1. Basisleistungen schaffen die erforderlichen Voraussetzungen für die Erfassung, Anpassung und Verankerung der Architektur der Zusammenarbeit (Governance). Eingeschlossen sind alle Aktivitäten zur Moderation und Koordination des DialogGs in der Stadt Wil.
2. Begleitungsleistungen sind alle Aktivitäten zur Entwicklung und Etablierung der meta-sprachlichen Architektur (Governance) insbesondere Konzeption, Moderation und Ausbildung.

Innerhalb des Auftrags werden die folgenden Basisleistungen erbracht:

A

Meta-sprachliche Architektur für Zusammenarbeit (Governance)

1. Erstellung, Anpassung und kontinuierliche Entwicklung der meta-sprachlichen Architektur
 - a) Laufende Erstellung, Anpassung und Entwicklung der Zusammenarbeit sowie ihre Dokumentation in Aktivitätsfeldern.
 - b) Entwicklung und Ableitung von Einheiten- und Rollen.
 - c) Erstellung relevanter Artefakte zur Darstellung der Zusammenarbeit (Organigramme, Reglemente, Rollen- und Gremienprofile, Prozesse, etc.)
 - d) Erstellung und Anpassung zentraler Werkzeuge und Reglemente für die Organisationsentwicklung.

Software für die Dokumentation des DialogG

2. Bereitstellung der Software für die Erstellung, Dokumentation und kontinuierliche Anpassung der meta-sprachlichen Architektur (Governance). Anwendung durch die Auftragnehmer für die Stadt Wil.

Z

Laufende Koordination

Koordination des *DialogGs in der Stadt Wil* mit den entstehenden Anliegen (Issues) und Themen zwischen den beteiligten Akteuren im Sinne eines Projektmanagements.

Parallel dazu werden die folgenden Begleitungsleistungen erbracht:

- B Gesamthafte Führung**
3. Etablierung des DialogGs im Stadtrat in seinem Zusammenspiel mit dem Parlament sowie den relevanten Kommissionen im Rahmen von Exekutive, Legislative und Aufsicht (einschließlich aller Aktivitäten der Stadtkanzlei sowie des Präsidiums des Stadtrats).
 4. Steuerung der Beteiligungen der Stadt Wil.

- C Professionalität in Querschnittsfunktionen und Lebensbereichen**
5. Etablierung von DialogG in der fachlichen Führung der Stadt Wil in den folgenden Bereichen
 - a. Steuerung und Entwicklung von Personalressourcen,
 - b. Steuerung finanzieller Ressourcen,
 - c. Steuerung der Kommunikation,
 - d. Steuerung und Entwicklung der Informationstechnologie
 6. Etablierung von DialogG in den Lebensbereichen / Departementen der Stadt Wil inklusive aller dort relevanten fachlichen Bereiche (z.B. Pädagogik im Lebensbereich / Departement Bildung und Sport).

- D Entwicklungs- und Veränderungsfähigkeit**
7. Entwicklung und Abstimmung von übergreifenden Standards zur Abstimmung der Zusammenarbeit.
 8. Formulierung und Priorisierung von Entwicklungsinitiativen.
 9. Etablierung von DialogG–Moderatoren auf der Ebene der Stadt Wil (S+3) sowie in den Lebensbereichen/ Departementen (S+2)
 - a. Ausbildung der Moderatoren in der Stadt und den Lebensbereichen.
 - b. Begleitung, individuelles Coaching und Supervision der internen DialogG–Moderatoren
 10. Evaluation der Resultate aus dem DialogG–Verfahren. Systematisches Feedback zur kontinuierlichen Steuerung des Vorgehens.
 11. Identifikation und Auflösung von Spannungsfeldern und Konflikten.

Nicht berücksichtigt ist die Phase 3. Hier handelt es sich um eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit und des Führungssystems, die weder zeitlich noch inhaltlich an einen bestimmten Ablauf oder Zeitrahmen gebunden sind. Vieles wird in diesem Zusammenhang von der Stadt selbst erbracht werden können. Interessant für Phase 3 können etwa die Aktivitätsfelder „Strategieentwicklung“, übergreifende „Minimierung von Risiken“ oder „Steuerung von Beteiligungen“ sein. Grund dafür ist die besondere Bedeutung und Vernetzung dieser Aktivitäten für die Stadt und ihre Zukunftsfähigkeit.

Im Rahmen von Begleitungsleistungen werden die folgenden Aufwände erwartet:

| | 2016 | | 2017 | | 2018 | |
|--|--------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------|----------------|
| | Begleitung Tage | Volumen Fr. | Begleitung Tage | Volumen Fr. | Begleitung Tage | Volumen Fr. |
| B Gesamthafte Führung | 6.50 | 11'700 | 9.00 | 16'200 | 8.00 | 14'400 |
| D Entwicklungs- und Veränderungs- fähigkeit | 9.00 | 16'200 | 15.00 | 27'000 | 18.00 | 32'400 |
| C Querschnittsfunktionen (S+3) | 20.5 | 36'900 | 13.5 | 24'300 | 13.0 | 23'400 |
| C Lebensbereiche (S+2) | | | | | | |
| Bildung und Sport | 4.5 | 8'100 | 2.5 | 4'500 | 2.5 | 4'500 |
| Soziales, Jugend und Alter | | 0 | 20.0 | 36'000 | 4.0 | 7'200 |
| Versorgung und Sicherheit | | 0 | | 0 | 11.5 | 20'700 |
| Bau, Umwelt und Verkehr | 22.0 | 39'600 | 3.5 | 6'300 | 2.5 | 4'500 |
| Kultur | | 0 | | 0 | 3.5 | 6'300 |
| Summe Begleitung | 62.50 | 112'500 | 63.50 | 114'300 | 63.00 | 113'400 |

Zuzüglich der Begleitleistungen resultiert folgender Gesamtaufwand (inkl. Spesen und MWST.):

| Art der Leistung | # | Beschreibung | Begleitung/ Jahr | Aufwand/ Jahr |
|---------------------------------------|----------|---|---------------------|--------------------|
| Basis | A | Metasprachliche Architektur (Governance) | ∞ | Fr. 50'000 |
| | Z | Laufende Koordination (Projektmanagement) | | |
| Betreuung | B | Gesamthafte Führung | 63.00 | Fr. 113'400 |
| | C | Professionalität in Querschnittsfunktionen und Lebensbereichen | (à CHF 1'800) | |
| | D | Entwicklungs- und Veränderungsfähigkeit | | |
| Summe pro Jahr | | | | Fr. 163'400 |
| Gesamter Zeitraum (drei Jahre) | | | | Fr. 490'200 |
| Spesen | | | | Fr. 10'000 |
| MWST(8%) | | | | Fr. 40'016 |
| Gesamtvolumen | | | | Fr. 540'216 |

Nicht berücksichtigt in den Leistungen dieser Offerte sind wiederkehrende Kosten von ca. Fr. 5'000.-- bis Fr. 10'000.-- für die Nutzung der DialogG Software zur Dokumentation, Anpassung und Abstimmung der semantischen, meta-sprachlichen Architektur (Governance), welche selbstständig durch die Mitarbeitenden erfolgt. Allenfalls müssen zu Schulungszwecken mit einmaligen Aufwendungen gerechnet werden.

7. Laufende Koordination und Terminplan (Projektmanagement)

Die Vorbereitung und -Koordination des DialogG-Verfahrens wird durch einen Lenkungsausschuss erbracht, welcher aus folgenden Personen besteht:

- a) Stadtpräsidentin Susanne Hartmann,
- b) Stadtschreiber Christoph Sigrist,
- c) Leiter der Querschnittsfunktionen der Stadt Wil (nach Bedarf),
- d) Dr. Ralf-Eckhard Türke und
- e) Dr. Roger W. Sonderegger.

Die Erarbeitung der Resultate erfolgt in direkter Zusammenarbeit mit den Leitenden der Querschnittsfunktionen sowie von relevanten Personen aus den Lebensbereichen. Die Abstimmung erfolgt in den teilweise im Rahmen des Prozesses geschaffenen Gremien, insbesondere in der Lebensbereichsleitung (S+2), Departmentssekretärkonferenz (DSK, S+3) und dem Stadtrat (S+3).

Der Terminplan über die 3 Phasen ist in Abbildung 3 dargestellt. Die Konkretisierung, Priorisierung und die laufende Koordination erfolgt in den Lenkungsausschüssen.

| Positionen | 2016 | | | | 2017 | | | | 2018 | | | |
|--|------|----|----|----|------|----|----|----|------|----|----|----|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 |
| Phasen | | | | | | | | | | | | |
| Laufende Entwicklung Zusammenarbeit und Koordination (A+Z) | | | | | | | | | | | | |
| Gesamthafte Führung (B) | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Querschnittsfunktionen | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Lebensbereich B&S | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Lebensbereich BUV | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Lebensbereich SJA | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Lebensbereiche VS | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Entwicklungs und Veränderungsfähigkeit | | | | | | | | | | | | |
| Fokus Entwicklung Führungssystem (optional) | | | | | | | | | | | | |

Abbildung 3: Terminplan über die 3 Phasen

8. Fazit

Der Stadtrat empfiehlt die Annahme des Antrags aufgrund der Eignung des vorgeschlagenen Verfahrens für die Erreichung der Entwicklungsziele der Stadt Wil sowie aufgrund der positiven Erfahrungen in den bereits abgeschlossenen Projektphasen. Insbesondere ermöglichen es die spezifische Methodologie und das Verfahren, die Stadt gesamthaft und langfristig zu entwickeln, wobei die organisationalen Möglichkeiten in den Bereichen strukturelle Entwicklungsfähigkeit, Strategiefähigkeit und Leistungsvermögen kontinuierlich und aufeinander aufbauend erweitert werden. Herausforderungen und Probleme werden nicht partikular gelöst, sondern im Gesamtkontext der Organisation. Die bisherigen Projektphasen im Lebensbereich Bildung und Sport sowie im Bereich Finanzen haben durch die Einbindung aller relevanten Führungskräfte zu einem hohen Commitment der Beteiligten zu den Projektergebnissen geführt. Die iterative, vernetzte Herangehensweise hat sich in diesen Pro-

jektphasen bereits bewährt. Es war möglich, die strukturellen Entwicklungen im Projekt Finanzen an die Entwicklungen im Lebensbereich Bildung und Sport anzuknüpfen und auf früheren Resultaten aufzubauen. Das Verfahren hat bereits zu einer deutlich grösseren Selbstständigkeit der Projektbeteiligten in Bezug auf die Gestaltung der Zusammenarbeit und der eigenen organisationalen Strukturen geführt. Eingeführte Aktivitätsfelder, Rollen und Beiträge konnten eigenständig weiter entwickelt werden. Das Vorgehen zur Gestaltung einer umfassenden Architektur für Zusammenarbeit (Governance) ermöglicht die Verbesserung der Entwicklungs- und Strategiefähigkeit sowie des Leistungsvermögens. Somit wird die Zusammenarbeit in der Stadt Wil und ihre Organisation in den nächsten Jahren auf ein neues Niveau gehoben, das heute nicht gegeben ist. Das Verfahren ist in Bezug auf politische Werthaltungen neutral und nicht-normativ, d.h. es wird durch die Umsetzung kein Einfluss auf politische Entscheidungen genommen. Die zentrale Rolle, die im Rahmen der Projektentwicklung den Bürgerinnen und Bürgern zugesprochen wird, gewährleistet die Entwicklung der Zusammenarbeit und der organisationalen Strukturen im Sinne der gesamten Stadt.

9. Vergaberechtliche Aspekte

Zu den vergaberechtlichen Aspekten wurde ein externes Gutachten erstellt. Dem Gutachten ist unter anderem zu entnehmen:

Bei der Beschaffung von Leistungen wie dem vorliegenden Führungssystem handelt es sich, vergaberechtlich beurteilt, um Dienstleistungen. Sie müssen bei einem Auftragswert von Fr. 250'000.-- (exkl. MWST) in einem offenen oder selektiven Verfahren ausgeschrieben werden. Eine direkte Auftragserteilung ist nur bis zu einem Betrag von Fr. 150'000.-- (exkl. MWST) möglich. Dazwischen kann das Einladungsverfahren mit mindestens drei geeigneten Anbietern durchgeführt werden.

Gemäss Art. 16 VöB-SG kann ausnahmsweise ein Auftrag unter bestimmten Voraussetzungen unabhängig vom Auftragswert direkt an einen einzelnen Anbieter und ohne vorgängige Veröffentlichung freihändig vergeben werden. Gemäss Rechtsprechung und Lehre sind diese Ausnahmebestimmungen eng zu verstehen und die Gerichte verlangen zwingende sachliche Gründe. Für eine Direktvergabe, von der andere Anbieter ausgeschlossen werden, muss ein rechtlich anerkannter Grund vorliegen, im Unterschied zu möglichen Motiven oder Beweggründen.

Ob die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise freihändige Vergabe erfüllt sind, ist ein Grenzfall. Ein Beschwerdeführer hätte, damit überhaupt auf seine Beschwerde eingetreten wird, hinreichend zu substantiieren, dass seine Leistung funktional der freihändig vergebenen entspricht, bzw. dass er das hinter der Beschaffung stehende Bedürfnis mit einem entsprechenden bzw. gleichartigen Angebot abdecken kann. Diese Hürde ist hoch. Submissionsbeschwerden gegen freihändige Zuschlagserteilungen werden in der Tendenz eher selten eingereicht. Das Risiko, dass sich andere Anbieter gegen eine freihändige Zuschlagserteilung zu Wehr setzen, mit dem Antrag, dass die Leistungen auszuschreiben seien, ist in der Regel gering. Solche Beschwerden werden von Anbietern vorgenommen, die sich systematisch von einer Vergabestelle vom Markt ausgegrenzt sehen und sich im Verhältnis zu einem ausschliesslich berücksichtigten Konkurrenten über einen längeren Zeitraum hinweg als benachteiligt erachten. Weitere Personen sind nicht zur Beschwerdeeinreichung legitimiert und ob mögliche Verbände, die im Interesse ihrer Mitglieder tätig werden könnten, bestehen, ist nicht ersichtlich. Zu beachten ist immerhin, dass der Wettbewerbskommission (WEKO) ebenfalls eine Beschwerdemöglichkeit zusteht. Dabei kann

sie feststellen lassen, ob ein Entscheid (hier der Entscheid über die freihändige Vergabe) den Zugang zum Markt in unzulässiger Weise beschränkt. Bei einer Beschwerde durch die WEKO ist bei einem bereits abgeschlossenen Vertrag nur noch ein Feststellungsentscheid möglich (d.h. keine Aufhebung des Zuschlags wie bei einer Beschwerde eines Anbieters und keine unmittelbare Auswirkungen auf das bestehende Vertragsverhältnis mit der jeweiligen Anbieterin).

Unabdingbar ist bei einer Freihandvergabe, dass das dargelegte, formell korrekte Vorgehen eingehalten wird. Wird tatsächlich eine Submissionsbeschwerde eingereicht, ist zu prüfen, ob das Verfahren tatsächlich vor Gericht verteidigt oder der freihändige Beschluss in Wiedererwägung gezogen wird und die Leistungen ausgeschrieben werden sollen. Dies ist dann ohne grösseren Schaden möglich, wenn vor der Leistungserbringung abgewartet wird, ob gegen die publizierte Freihandvergabe keine Submissionsbeschwerde eingereicht wurde. Vor diesem Hintergrund dieser möglichen Option, der eher geringen Chance einer Beschwerde überhaupt sowie der im Ergebnis so wirtschaftlich sinnvollen Lösung wird eine freihändige Vergabe vorliegend als vertretbar, beurteilt. Insbesondere wird der freihändige Vergabeentscheid mit dem im Vergaberecht verankerten Gebot des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mittel begründet. Folglich stellt die Weiterführung der gewählten Methoden inhaltlich und wirtschaftlich die weitaus bessere Lösung dar, als eine offene Ausschreibung und den damit verbundenen vollständigen Neustart des Vorhabens mit einem hohen Verlust von Knowhow.

Stadt Wil



Susanne Hartmann
Stadtpräsidentin



Christoph Sigrist
Stadtschreiber