

**Organisationsuntersuchung im Sozialreferat
Optimierung der Schlüsselprozesse**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 00035

3 Anlagen

**Beschluss des Kinder- und Jugendhilfeausschusses und des
Sozialausschusses in der gemeinsamen Sitzung vom 03.06.2014 (SB)**
Öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Mit der Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10394 stellte das Sozialreferat dem Stadtrat am 06.11.2012 (Ausschüsse) und 28.11.2012 (Vollversammlung) seine Planungen zur Organisationsuntersuchung vor. Im Rahmen der nichtöffentlichen Sitzung stimmte der Stadtrat zu, dass in der ersten Stufe eine Beratungsfirma beauftragt wird, eine Prozesslandkarte zu erstellen und nach vorgegebenen Kriterien Vorschläge zu unterbreiten, welche Schlüsselprozesse in welcher Reihenfolge einer weitergehenden Analyse unterzogen werden.

Den Zuschlag erhielt die Prognos AG, eine international tätige Beratungsfirma mit Sitz in Basel. Sie verfügt über umfangreiche Kenntnisse und Erfahrungen unter anderem bei der Unterstützung von Organisationen der Sozialverwaltung. Die Prognos AG unterhält einen Standort in München.

Zusammenfassung

Mit dieser Beschlussvorlage wird der aktuelle Untersuchungsstand erläutert und es werden die bisherigen Ergebnisse präsentiert. Die Prozesslandkarte und die Liste der Geschäfts- und Hauptprozesse befinden sich in den Anlagen 1 und 2 (s. Punkt 1).

Anhand von Kriterien, welche die Prognos AG gemeinsam mit dem Sozialreferat erarbeitete, wurden 34 Schlüsselprozesse identifiziert, die strategisch wichtig für die Leistungserbringung des Sozialreferats sind (vgl. Punkt 2). Davon hat die Prognos AG vierzehn für eine vertiefende Untersuchung vorgeschlagen, davon fünf Führungsprozesse, sieben Kernprozesse und zwei Unterstützungsprozesse.

Da der Ausgangspunkt der Organisationsuntersuchung die Verbesserung des Verhältnisses zwischen Steuerung und Leistungserbringung ist, wurde im Führungskreis des Sozialreferats eine Abweichung von diesen Vorschlägen beschlossen. Zu den fünf von der Prognos AG genannten Führungsprozessen wurden diejenigen vier Kernprozesse

ausgewählt, welche für das Sozialreferat die strategisch wichtigsten sind. Hier soll in der vertiefenden Untersuchung insbesondere das Zusammenwirken zwischen den Führungsprozessen und den Kernprozessen analysiert werden. Drei weitere Themen wurden für die externe Untersuchung und zwei Prozesse für eine interne Optimierung ausgewählt (vgl. Punkt 3).

Die Prognos AG hat außerdem während der Hospitationen, die der Erfassung der Prozesse dienen, übergreifende Themen identifiziert, die vor allem das Zusammenspiel zwischen Steuerung und Leistungserbringung, Kommunikation und Kooperation betreffen und die aus ihrer Sicht bei der weiteren Organisationsuntersuchung berücksichtigt werden sollen. Diese werden unter Punkt 4 näher ausgeführt.

Wie dem Stadtrat in den vorangegangenen Beschlüssen dargelegt (u.a. Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10396 n.ö.), wird die Organisationsuntersuchung stufenweise durchgeführt. Mit dem zweiten Schritt wird mit einer weiteren Vergabe erneut ein externer Anbieter beauftragt, die ausgewählten Schlüsselprozesse und Themen vertieft zu erheben, zu dokumentieren, zu analysieren und zu optimieren. Dafür ist eine Summe von maximal 850.000 € erforderlich, die aus dem Budget bzw. aus Restmitteln des Sozialreferats finanziert werden kann (vgl. Punkt 8). Durch die Fristen des zweistufigen Ausschreibungsverfahrens werden die Arbeiten voraussichtlich im November 2014 beginnen können. In der daran anschließenden Phase (dritter Schritt) werden die gewonnenen Erkenntnisse umgesetzt.

Da es sich hier um die Vergabe einer Beratungsleistung handelt, ist gemäß der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München ab einer Wertgrenze von 50.000 € eine Vergabeermächtigung durch den Stadtrat erforderlich.

Aufgrund der Beschlüsse des Verwaltungs- und Personalausschusses vom 16.01.2013 und der Vollversammlung vom 23.01.2013 über die Zuständigkeit von Ausschüssen bei Vergabeverfahren ist die Vorlage wegen der dezentralen Ressourcenverantwortung und der Sachbezogenheit im zuständigen Fachausschuss vor Durchführung der Ausschreibung zu behandeln.

In den Vergabeunterlagen wird der geschätzte Auftragswert als Hinweis an die Bieterinnen und Bieter genannt. Dieser Hinweis ist vergaberechtlich zulässig und in diesem Fall gerechtfertigt, weil bei derartigen Aufträgen die Gefahr besteht, dass die Bieterinnen und Bieter die Leistung in unnötiger Weise ausdehnen und Angebote eingehen, die die eingeplanten Haushaltsmittel weit überschreiten. Da der geschätzte Auftragswert veröffentlicht wird, kann die Behandlung der Auftragssumme in öffentlicher Sitzung stattfinden.

1. Erstellung der Prozesslandkarte und Erhebung der Prozesse

Aufgrund einer zweistufigen europaweiten Ausschreibung erhielt im Juli 2013 die Prognos AG den Auftrag, alle Prozesse des Sozialreferats zu erheben und die Prozesslandkarte zu erstellen.

Nach Sichtung zahlreicher Dokumente und Unterlagen besuchten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Prognos AG alle Ämter, die Zentrale, die Referatsleitung und die Sozialbürgerhäuser, um die Arbeitsabläufe zu beobachten und Gespräche auf allen Hierarchieebenen zu führen. Aus den Erkenntnissen wurden die Geschäfts- und Hauptprozesse des Sozialreferats erhoben und, wenn nötig, in Workshops validiert. Ferner fand laufend eine Rückkoppelung mit der Projektgruppe statt, in der die Fachkräfte für Organisationsentwicklung des Sozialreferats und die Projektleitung der Abteilung Organisationsberatung und Ideenbörse des Personal- und Organisationsreferats vertreten sind. Die Vorgehensweise, die Zwischenergebnisse und der Abschlussbericht wurden dem Führungskreis des Sozialreferats vorgestellt.

Als Ergebnis liegt nun die Prozesslandkarte vor (Anlage 1). Hier sind auf oberstem Abstraktionsniveau die 20 Geschäftsprozesse verzeichnet, die jeweils eine Bündelung von Hauptprozessen darstellen. Ferner ist eine Liste aller 116 Geschäfts- und Hauptprozesse des Sozialreferats erstellt, die sich in Führungsprozesse, Kernprozesse und Unterstützungsprozesse gliedert (Anlage 2): Die Kernprozesse werden durch externe Kundinnen und Kunden angestoßen und erbringen Leistungen für diese Zielgruppe. Mit den Führungsprozessen erfolgt die Konzeption und Steuerung der Leistungen und die Führung der Mitarbeitenden. Die Unterstützungsprozesse stellen die notwendigen fachlichen, administrativen und infrastrukturellen Dienstleistungen zur Verfügung.

2. Identifizierung der Schlüsselprozesse

Ziel der Prozesserhebung war es, diejenigen Prozesse des Sozialreferats zu identifizieren, die strategisch wichtig für die Erbringung der Leistungen sind, die umfängliche Ressourcen binden und auch aus Sicht der externen Beratung Optimierungsbedarf haben. Eine Auswahl davon soll im geplanten nächsten Schritt der Organisationsuntersuchung auf der Basis der geleisteten Vorarbeiten einer umfänglichen Reorganisation unterzogen werden.

Als Schlüsselprozess definiert die Prognos AG in Abstimmung mit dem Sozialreferat einen Prozess, bei dem

- die angemessene Steuerung des Prozesses wichtig ist für den Erfolg des Sozialreferats, weil der Prozess viele unterschiedliche Organisationseinheiten (v.a. sowohl operative Ausführung als auch Steuerung) tangiert und Steuerungs- und Durchführungsverantwortung nicht zusammenfallen („typischer Matrixprozess“);

- die Effizienz des Prozesses wichtig ist für den Erfolg des Sozialreferats, weil er viele Ressourcen bindet und häufig vorkommt;
- die Qualität des Prozesses wichtig ist für den Erfolg des Sozialreferats, weil die interne und externe Kundenbedeutung im Sinne von „Brisanz“ bei Prozessversagen sehr hoch ist;
- die Effektivität des Prozesses wichtig ist für den Erfolg des Sozialreferats, weil durch den Prozess die strategischen Handlungsfelder des Sozialreferates unterstützt werden und er auf die Zielsetzungen der Matrixorganisation ausgerichtet ist.

Zur Identifizierung der Schlüsselprozesse wurde von der Prognos AG und dem Sozialreferat ein gemeinsamer Kriterienkatalog erarbeitet, der diese vier Aspekte konkretisiert:

- Grad der Steuerungsintensität: Die Erfassung der Steuerungsintensität ist als Voraussetzung für die Bewertung der Angemessenheit notwendig
- Angemessenheit der Steuerung an den Schnittstellen zwischen operativer Ausführung und Steuerung (Unter-/Überregulierung)
- Zusammenspiel von Steuerungs- und Durchführungsverantwortung
- Ressourcenbindung
- Prozesshäufigkeit
- Grad der internen und externen Kundenbedeutung im Sinne von „Brisanz“ bei Prozessversagen
- Beziehungsstärke des Prozesses zu den 13 strategischen Aufgabenfeldern/Zielen des Sozialreferates (vgl. hierzu Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 12996, Punkt 4. Ziele 2014)
- Beziehungsstärke des Prozesses zu den vier Zielen/Grundsätzen der Matrixorganisation (vgl. hierzu Sitzungsvorlage 08-14 / V 10394, S. 7. Diese Grundsätze sind: Offenheit für neue Entwicklungen, das Ganze im Blick haben, Kommunikation und Kooperation, Bereitschaft zur Selbstverantwortung).

Alle 96 Hauptprozesse wurden anhand dieser Kriterien überprüft und mittels einer Dreierskala bewertet.

Kriterium	3 Punkte	2 Punkte	1 Punkt
Grad der Steuerungsintensität	hoch	mittel	gering
Personelle Ressourcenbindung	hoch: > 200	mittel: 51-200	gering: < 50
Finanzielle Ressourcenbindung (Transferleistungen)	hoch: > 10 Mio. €	mittel: 1-10 Mio. €	gering: < 1 Mio. €

Kriterium	3 Punkte	2 Punkte	1 Punkt
Prozesshäufigkeit	hoch: > 5.000	mittel: 1.001-5.000	gering: < 1.000
Grad der internen und externen Kundenbedeutung i.S.v. „Brisanz“ bei Prozessversagen	Akute Gefährdung	Existentielle Bedeutung	gering
Beziehungsstärke zu den 13 Handlungsfeldern des Sozialreferats	hoch	mittel	gering
Beziehungsstärke zu den 4 Zielen/ Grundsätzen der Matrixorganisation	hoch	mittel	gering

Für jeden Prozess wurde der mittlere Punktwert (Durchschnittswert) berechnet. Dieser streut von 1,0 bis 3,0.

Es gibt eine signifikante Lücke bei 1,83. Die Prognos AG schlägt daher vor, die Prozesse mit einem Wert von mindestens 1,83 Punkten als Schlüsselprozesse zu definieren. Dadurch sind 34 von 96 Hauptprozessen einbezogen:

Lfd. Nr.	Prozess	Punktwert
49	Ganzheitliche Maßnahmen bereitstellen (Gefährdungsfall)	3,00
48	Ganzheitliche Hilfen bereitstellen	2,86
89	SGB XII-Leistungen gewähren	2,57
71	Hilfen zur Erziehung geben	2,43
35	Stadtratsvorlage erstellen	2,33
86	Hilfe zur Pflege gewährleisten	2,29
34	Gremien und Ausschüsse steuern	2,17
2	Ziele- und Ressourcenplanung durchführen	2,17
7	Personal führen	2,17
67	In dauerhaftes Wohnen vermitteln	2,14
74	Unterbringung in Pflegestelle durchführen	2,14
3	Haushaltsplanung durchführen	2,00
8	Personal entwickeln	2,00
16	Fachberatung durchführen	2,00

Lfd. Nr.	Prozess	Punktwert
22	Standards verändern	2,00
51	Orientierungsberatung geben	2,00
91	Wirtschaftliche Jugendhilfen gewähren	2,00
90	SGB XII Grundsicherung in Einrichtungen gewähren	2,00
46	Freie und stadteigene Träger steuern	1,86
50	Inobhutnahmen durchführen	1,86
57	Wohnungslosigkeit vermeiden	1,86
63	Wohnen und betreuen UMFs S-II	1,86
77	SIW in KomproB Häusern leisten	1,86
78	Überprüfung Pflegestelle durchführen	1,86
83	BuT-Leistungen gewähren	1,86
92	Wirtschaftliche Hilfen nach Asylbewerberleistungsgesetz gewähren	1,86
18	Leistungserstellung prüfen	1,83
109	Gerichtliche Verfahren führen	1,83
15	AHB und Dienstanweisungen erstellen	1,83
36	Vorlage Bürgerversammlung erstellen	1,83
53	Projektarbeit leisten	1,83
84	Unterhaltsvorschuss gewähren	1,83
99	Extern vergeben und ausschreiben	1,83
105	Fachverfahren Störung betreuen	1,83

3. Priorisierung und Auswahl der Prozesse für eine vertiefende Untersuchung

Diese 34 Schlüsselprozesse wurden im nächsten Schritt im Hinblick auf den Optimierungsbedarf priorisiert. Dazu wurden die folgenden drei Kriterien angelegt:

1. Angemessenheit der Steuerung an den Schnittstellen zwischen operativer Ausführung und Steuerung
2. Zusammenspiel von Steuerungs- und Durchführungsverantwortung
3. darüber hinausgehender wesentlicher Optimierungsbedarf.

Die Bewertung erfolgte anhand des folgenden Schemas:

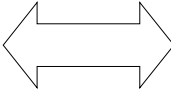
Kriterium	Bedarf für vertiefende Untersuchung vorhanden?		
	nein	ja	ja
Angemessenheit der Steuerung an den Schnittstellen zwischen operativer Ausführung und Steuerung	angemessen	untersteuert	übersteuert
Zusammenspiel von Steuerungs- und Durchführungsverantwortung	Zusammenarbeit funktioniert	Zusammenarbeit funktioniert moderat	Zusammenarbeit funktioniert nicht
Darüber hinausgehender wesentlicher Optimierungsbedarf	nein	ja	

Ein Schlüsselprozess ist priorisiert, wenn zwei der drei Kriterien einen Optimierungsbedarf ausweisen. Es wurden so 14 Schlüsselprozesse priorisiert, welche die Prognos AG für die vertiefte Untersuchung und Optimierung vorschlug. Dabei handelt es sich um sieben Kernprozesse, fünf Führungsprozesse und zwei Unterstützungsprozesse:

Lfd. Nr.	Prozess
71	Hilfen zur Erziehung geben
34	Gremien und Ausschüsse steuern
7	Personal führen
74	Unterbringung in Pflegestelle durchführen
16	Fachberatung durchführen
51	Orientierungsberatung geben
50	Inobhutnahmen durchführen
63	Wohnen und betreuen UMFs S-II
83	BuT-Leistungen gewähren
18	Leistungserstellung prüfen
15	AHB und Dienstanweisungen erstellen
53	Projektarbeit leisten
99	Extern vergeben und ausschreiben
105	Fachverfahren Störung betreuen

Auf Grundlage dieses Vorschlags der Prognos AG beriet der Führungskreis des Sozialreferats das weitere Vorgehen und kam zu einer etwas abweichenden Entscheidung.

Ziel der Organisationsuntersuchung ist die bessere Verzahnung von Steuerung und Leistungserbringung. Diese Verknüpfung ist innerhalb der Prozessdarstellung nicht genügend ersichtlich. Vom Führungskreis wurden deshalb die für das Sozialreferat wichtigsten Kernprozesse (d.h. Prozesse der Leistungserbringung) ausgewählt und mit denjenigen Führungsprozessen (d.h. Prozesse der Steuerung) in Beziehung gesetzt, bei denen ein Optimierungsbedarf erkannt wurde. Dabei soll das Zusammenspiel zwischen Steuerungsprozessen und Prozessen der Leistungserbringung besonders berücksichtigt werden:

Führungsprozesse (Steuerung) mit Optimierungsbedarf		Kernprozesse (Leistungserbringung) mit hoher Bedeutung
1. Arbeitshandbücher und Dienstsanweisungen erstellen	 besondere Berücksichtigung des Zusammenspiels	6. Ganzheitliche Maßnahmen bereitstellen (Gefährdungsfall)
2. Fachberatung durchführen		7. Ganzheitliche Hilfen bereitstellen
3. Leistungserstellung prüfen		8. SGB XII-Leistungen gewähren
4. Gremien und Ausschüsse steuern		9. Hilfen zur Erziehung geben
5. Personal führen		

Als weitere Prozesse und Themenbereiche wurden für die **externe** Untersuchung ausgewählt:

10. Fachverfahren Störung betreuen
11. Zentrale Wohnungslosenhilfe
12. Personalstrategie/-management

Intern sollen folgende Prozesse vertieft untersucht werden:

13. Projektarbeit leisten
14. Extern vergeben und ausschreiben

Die Zentrale Wohnungslosenhilfe und das Personalmanagement sind keine von der Prognos AG erhobenen Prozesse, sondern wurden vom Sozialreferat als Themen mit großem Handlungsbedarf identifiziert.

Zentrale Wohnungslosenhilfe

Im Rahmen des Projektes zur Neuorganisation der Betreuung von Wohnungslosen wurde deutlich, dass die Steuerungssituation der Zentralen Wohnungslosenhilfe (ZEW) sehr komplex ist. Hier beeinflussen, ähnlich wie in den SBH, unterschiedliche Steuerungseinheiten die Leistungsgewährung.

Im Unterschied zu den SBH ist die Organisationseinheit nicht regionalisiert, sondern aufgrund der Besonderheit der wohnungslosen Menschen (sind nicht regional verortet) lebenslagenorientiert und zentral organisiert. Weil die ZEW eine strategisch wichtige Einheit für die Versorgung von Wohnungslosen ist und diese Zielgruppe aktuell wächst, ist es erforderlich, die Steuerungsprozesse zu untersuchen und den aktuellen Herausforderungen anzupassen.

Personalmanagement

Die Prognos AG hat bei der Erhebung der Prozesse keinen in sich schlüssigen Personalmanagementprozess ermittelt. Vielmehr liegen einzelne Prozesse zu Personal und Führung vor, die aber kein gesamtes Bild ergeben.

Ziel des Personalmanagements ist die optimale Bereitstellung, Erhaltung und Entwicklung des Personals. Dies umfasst unter anderem die Handlungsfelder Personalbedarfsplanung, Personalgewinnung, Personalauswahl, Personaleinsatz/-bindung, Personalentwicklung und Personalkostenmanagement. Aktuelle Herausforderungen sind die Bewältigung des demografischen Wandels und des Fachkräftemangels.

Die Kompetenzen und Aufgaben sind zur Zeit auf die Ämter und die Zentrale verteilt. Weil hier eine strategische Schaltstelle für die Arbeitsfähigkeit des Referats vorliegt, besteht Handlungsbedarf, diese Strukturen zu untersuchen und den aktuellen und künftigen Herausforderungen anzupassen.

4. Aussagen der Prognos AG zur Aufbauorganisation und Arbeitsweise des Sozialreferats

Das Sozialreferat ist als Linienorganisation mit Matrixelementen organisiert. Dies ist ein gegebener Bestandteil der Organisationsuntersuchung und hat Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe. Während der Hospitationen, die der Erfassung der Prozesse dienten, identifizierte die Prognos AG sieben übergreifende Handlungsfelder für eine tiefer gehende Betrachtung, die sich auf diese Aufbauorganisation und die Arbeitsweisen im Referat beziehen. Dabei wurden nur solche Themen aufgegriffen, die über eine Einzelaussage bzw. -bewertung hinausgehen. Diese Handlungsfelder sollen aus Sicht der Beratungsfirma bei der weiteren Organisationsuntersuchung berücksichtigt werden. Die Aussagen des Gutachtens werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben (vgl. Prognos-Gutachten S. 27 ff., vgl. Anlage 3).

Das Sozialreferat betont, dass es sich bei den Ausführungen der Ziff. 4.1 bis 4.7 um Auszüge aus dem Prognos-Gutachten handelt und damit um den externen Blick der Beratungsfirma.

4.1. Gremienstruktur (interne Gremien- und Ausschussarbeit)

Zur „fachlichen Sicherung, Steuerung und Umsetzungsverantwortung“ sind im Sozialreferat unterschiedliche Gremien eingerichtet. Die Gremienstruktur ist mehrgliedrig; an alle vorgesehenen Gremien sind verschiedenen Aufgaben (Entscheidungsaufgaben, Beratungsaufgaben sowie Informations- und Ausführungsaufgaben) delegiert.

Diese Gremienstruktur ist ein wesentliches Instrument zur Steuerung der Gesamtorganisation Sozialreferat. Die Handlungsfähigkeit der Gesamtorganisation des Sozialreferats hängt wesentlich von den Gremien ab. Das gilt in besonderem Maße für die Schnittstelle zwischen den Steuerungsbereichen und den SBH, aber auch für die Organisation der Zusammenarbeit in einzelnen Einheiten (z.B. Abteilungen, SBH etc.).

Trotz hoher zeitlicher Belastungen werden die Sitzungen und Besprechungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter positiv hervorgehoben. Dies hängt jedoch von der Qualität der einzelnen Gremien ab. An einigen Stellen wird die Effektivität und Effizienz des Gremienmanagements für verbesserungswürdig gehalten, hier gibt es Unterschiede im Sozialreferat.

Sowohl bezüglich der Vor- und Nachbereitung als auch bezüglich der Sitzungsgestaltung bestehen deutliche Unterschiede, welche den Erfolg der Gremien maßgeblich beeinflussen. Das betrifft die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Sitzungen, die Protokollführung und die Gestaltung der Tagesordnung. Auch ist die Sitzungsgestaltung nicht immer offen und auf einen „echten Austausch“ zwischen den unterschiedlichen handelnden Einheiten gerichtet, an dem jedoch tatsächlich Bedarf besteht.

4.2. Klare Definition der Rollen und Aufgaben zentraler Einheiten

In der Referatsleitung und der Zentrale S-Z sind übergreifende Funktionen eingerichtet, welche Aufgaben für die Gesamtorganisation übernehmen, wie zum Beispiel Personal und Planung. Die so zentralisierten Aufgaben sind im Sozialreferat nur teilweise aus den Steuerungsbereichen herausgelöst; die eigentliche Aufgabenwahrnehmung ist an die Steuerungsbereiche delegiert.

In der Erhebung wurde sichtbar, dass sowohl das eigene Verständnis der zentralen Funktionen als auch deren wahrgenommene Rolle in den Prozessen durch die anderen Einheiten nicht abschließend klar und akzeptiert ist.

Unklar bleibt, ob in S-Z ausschließlich eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion wahrgenommen wird oder auch eigene Verantwortungsbereiche und damit verbundene Entscheidungsbefugnisse bestehen. Vor allem bei Themen, welche – zur Unterstützung der Referatsleitung – übergreifend behandelt werden sollten, können hier Schwierigkeiten entstehen oder zumindest sinnvolle Abstimmungen und Absprachen ausbleiben.

Durch die ungeklärten Rollen können in einzelnen Prozessen Doppel- bzw. Mehrarbeiten entstehen. Mitarbeiterseitig führen sie zu einer wahrgenommenen Belastung, welche durch die mangelnde Akzeptanz der eigenen Rolle, Verantwortlichkeit und mangelnde Handhabe innerhalb der Hierarchie entsteht.

4.3. Klare Definition von Führung und Steuerung der Leistungserbringung

Ein einheitliches Verständnis von Führung und Steuerung ist ein Erfolgsfaktor in Organisationen. Im Sozialreferat ist die Führung und Steuerung auf zahlreiche Einheiten und Köpfe verteilt, die Verantwortlichkeiten und Führungs- sowie Steuerungsspannen sind dabei unterschiedlich groß. Zudem unterscheidet sich das jeweilige Rollenverständnis der Führungskräfte. Aus den Gesprächen wurde ersichtlich, dass es unterschiedliche Auffassungen zu Aufgaben und Art der Führung gibt und dass dies insbesondere dort, wo eine organisationseinheitsübergreifende Zusammenarbeit notwendig ist, zu Schwierigkeiten führen kann.

Weder ist die Abgrenzung von Dienst- und Fachaufsicht (Führungsprozesse) und fachlicher Steuerung noch deren Verknüpfung abschließend geklärt. Das Personal der SBH und der BSA untersteht weisungsrechtlich S-IV. In den Hospitationen wurde deutlich, dass im Zusammenhang mit Führungs- und Steuerungsprozessen die Rolle der Umsetzungsverantwortung von S-IV für die Leistungserbringung strittig ist bzw. zumindest kritisch gesehen wird. Die Steuerungsbereiche möchten über die fachliche Steuerung hinaus mehr Einblick in die Leistungsgewährung in den SBH und dienstrechtliche Handhabe zur Durchsetzung der Weisungen bekommen.

Diese unterschiedlichen Vorstellungen im Sozialreferat führen zu mangelnder Koordination und Kooperation zwischen Steuerung und Operative und behindern so die Umsetzung.

4.4. Die operative Leistungserbringung unterliegt Zentralisierungstendenzen

München hat die Sozialraumorientierung in Form der Sozialbürgerhäuser eingeführt, welche die Angebote für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort bündeln. Sie sind als erste Anlaufstelle für soziale Belange zu verstehen. Ein wesentlicher Vorteil der Sozialraumorientierung besteht in der Interdisziplinarität der Leistungserbringung, die vor Ort in den SBH gelebt wird. Allerdings bestehen weiterhin Hürden im Prozessablauf

und an den Schnittstellen zwischen den Fachlichkeiten innerhalb des SBH Soziales, zwischen dem SBH Soziales und den Jobcentern und zu externen Trägern, da zum Beispiel keine Weitergabe von Daten oder der Zugriff auf Fachverfahren möglich ist.

Die Ziele des SBH-Konzepts wie die dezentrale Leistungserbringung und Bürgernähe sind nicht für alle Fachlichkeiten umgesetzt worden. Es wurden unterschiedliche Arten der Leistungserbringung identifiziert:

- neun Fachlichkeiten sozialraumorientiert in den SBH, z.B. Bezirkssozialarbeit; eine davon wird zum Teil intern und zum Teil von freien Trägern erbracht (Aufsuchende Sozialarbeit)
- zwölf Fachlichkeiten ausschließlich zentral im Steuerungsbereich, z.B. Adoptionen, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
- vier Fachlichkeiten in Schwerpunkt-SBH, z.B. Kindertagesbetreuung, Unterhaltsvorschuss
- eine Fachlichkeit sowohl in den SBH als auch im Steuerungsbereich (SGB XII).

Ein wesentlicher Teil der Fachlichkeiten ist also nicht dezentral in allen SBH verortet, sondern wird zentral durch die Steuerungsbereiche bzw. Ämter erbracht. Die Leistungserbringung wurde dabei von den Steuerungsbereichen teilweise wieder zentralisiert oder von Beginn an nicht verlagert. Als Gründe dafür wurden zu kleine Fachlichkeiten benannt, historisch gewachsene Verteilungen und die Überlastungen in den SBH mit Spezial- und Sonderfällen. Diese Zentralisierungstendenzen stehen in Kontrast zur Sozialraumorientierung und dem SBH Konzept.

In den Hospitationen wurde deutlich, dass die Prozesse in den SBH teilweise unterschiedlich ablaufen und unterschiedliche Kulturen vorherrschen, die sich auf die Prozesse auswirken. Dies kann durch den Sozialraum bedingt sein, aber auch durch das Führungsverständnis der Leitungen der unterschiedlichen Ebenen.

4.5. Unterschiede zwischen Einheiten wirken auf die Prozesse – sie bergen neben Problemen auch Optimierungspotenzial

Die kulturellen Unterschiede zwischen den Steuerungsbereichen, die in den gesetzlichen Grundlagen und Fachlichkeiten begründet sind, bedingen unterschiedliche Steuerungsprozesse, die auf S-IV und die SBH gerichtet sind. Dies kann insbesondere für die ganzheitliche BSA-Arbeit zu Schwierigkeiten führen, weil hier eine Zusammenarbeit mit allen Steuerungsbereichen notwendig ist .

Unterschiede in den Leistungsprozessen entstehen vor allem aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort in den SBH wie z.B. der personellen Ausstattung. Es gibt Unterschiede in der Leistungsgewährung vor allem beim Umgang mit Kunden, aber auch Unterschiede in den Prozessabläufen. Im Sinne eines „voneinander Lernens“ können sich hier interne Optimierungsmöglichkeiten ergeben. Dieser Lernprozess findet bisher nicht statt.

4.6. Verhältnis Fachliche Steuerung und Leistungserbringung in den SBH

Die Steuerungsbereiche S-I, S-II und S-III sind personell unterschiedlich ausgestattet. Unter Berücksichtigung, dass die Steuerungsbereiche auch mehr oder weniger große operativ tätige Einheiten haben, kann man davon sprechen, dass sich die steuernden und operativen Einheiten bezüglich der Personalzahlen die Waage halten. Dies wird als personelle Dominanz der Steuerungsbereiche wahrgenommen.

Inhaltlich zeigt sich diese Dominanz darin, dass der ganzheitliche interdisziplinäre Ansatz der SBH den hochspezialisierten Steuerungsbereichen gegenübersteht. Zwischen den Steuerungsbereichen findet kaum eine inhaltliche Abstimmung statt; nach Einschätzung von S-IV gilt das auch, wenn die gleiche Zielgruppe oder Produktleistung angesteuert wird. Dies führt zu Schwierigkeiten in der operativen Leistungserbringung.

S-IV soll die Umsetzung der Ganzheitlichkeit gewährleisten. Dies umfasst den Abgleich und die Abstimmung der unterschiedlichen Vorgaben der Steuerungsbereiche und auch die Gewährleistung, dass in allen SBH die Leistungsgewährung einheitlich abläuft. Die Rolle von S-IV-L als „Puffer“ zwischen Steuerungsbereichen und den SBH wird insbesondere von den SBH als notwendig hervorgehoben.

Unklarheit herrscht bezüglich der Notwendigkeit, Themen über die Linie oder eigenverantwortlich zu klären. Einerseits ist die Abstimmung des Alltagsgeschäfts der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SBH und der Ämter auf der Arbeitsebene gewünscht. Andererseits wird diese jedoch teilweise eingeschränkt und muss über die Linie erfolgen, z.B. bei der Leistungsprüfung. Die S-IV-Leitung unterstützt die Abstimmung auf Arbeitsebene, gleichzeitig werden viele strittige Fragen zu Einzelfällen an sie zur Klärung herangetragen, was sowohl die SBH als auch S-IV-L bemängeln.

4.7. Kommunikationskultur

Eine effektive und effiziente Kommunikation hat für die Leistungsfähigkeit des Sozialreferats eine hohe Bedeutung. Zur Sicherung der Zusammenarbeit sind die richtigen Instrumente in ausreichender Zahl installiert (neben den Gremien, Dienst- und Teambesprechungen sind z.B. noch die Fachberatungsprozesse oder auch Instrumente zur Personalführung zu nennen).

Als problematisch wird hingegen die Kommunikationskultur beschrieben. Insbesondere zwischen den Steuerungsbereichen und den SBH entsteht häufig der Eindruck mangelnder Offenheit und Akzeptanz. Da die Prozesse der fachlichen Steuerung, der Gremien und der Personalführung nicht bzw. nicht systematisch miteinander verknüpft sind, werden die gegenseitigen Rückmeldungen zudem nicht im Sinne eines „Steuerungskreislaufes“ genutzt. Die fachliche Steuerung kann an Durchsetzungskraft durch die enge Zusammenarbeit mit der Personalführung gewinnen.

Eine gemeinsame Identität, ein Wir-Gefühl und eine gemeinsame Verantwortung besteht zwischen den Steuerungsbereichen, der S-IV-Leitung und den SBH nicht in ausreichendem Maße. In den Gesprächen wurde deutlich, dass die Suche nach der Verantwortlichkeit für Fehler im Vordergrund steht.

5. Bearbeitung der von der Prognos AG genannten Handlungsfelder

Die in Punkt 4.1 bis 4.7 genannten Erkenntnisse und Bewertungen der Beratungsfirma bestätigen die eigenen Beobachtungen des Sozialreferats. Sie weisen ferner Überschneidungen mit den Ergebnissen des referatsinternen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeitermonitors und der Befragung Great Place to Work (GPTW) auf. Bei den genannten Themen handelt es sich um klassische Probleme von Matrixorganisationen. Die zentrale Steuerung und dezentrale Erbringung der Leistungen im Sozialreferat weist ebenfalls Matrixelemente auf, die zu den beobachteten Schwierigkeiten führen. In der Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 10394 wird ausführlich auf diese Organisation und die damit verbundenen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingegangen. Insbesondere wird auf Punkt 5. der Vorlage „Modernisierung vonhaltungen und Arbeitsabläufen in der Verwaltung“ verwiesen.

An der Verbesserung der Kommunikations- und Kooperationsstrukturen wird im Sozialreferat bereits gearbeitet. Beispielhaft für eine intensive gute Zusammenarbeit zwischen Steuerungsbereich und Sozialbürgerhäusern ist die Kooperation zum Thema Kinderschutz zwischen S-II und S-IV zu nennen. Auch der Bereich der internen Kommunikation im Sozialreferat wurde deutlich gestärkt. Ferner wurde eine eigene Untersuchung zur psychischen Belastung und Stressbewältigung durchgeführt, um unter anderem auf die erhöhten Anforderungen der Matrixelemente einzugehen.

Die von der Prognos AG genannten Handlungsfelder werden in den weiteren Schritten der Organisationsuntersuchung, insbesondere bei der Optimierung der ausgewählten Prozesse, einfließen. Auch darüber hinaus sind weitere Maßnahmen geplant. Bei der Entwicklung des neuen Leitbilds (vgl. Beschlussvorlage 08-14 / V 12038 in der gemeinsamen Sitzung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses und des Sozialausschusses vom 02.07.2013), im Folgeprozess von GPtW und bei der Fortbildung für Führungskräfte im Sozialreferat werden die genannten Themen berücksichtigt.

6. Analyse der Schlüsselprozesse

Im nächsten Schritt werden nun die in Punkt 3 genannten zwölf ausgewählten Schlüsselprozesse sowie die beiden zusätzlichen Themen erhoben, dokumentiert, analysiert und im Soll beschrieben (davon zwei Prozesse intern). Ein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf den Schnittstellen zwischen Steuerung und Leistungserbringung. Ausgehend von den rechtlichen Anforderungen sind bei der Steuerungstiefe Lösungen zu finden, welche Rechtssicherheit gewährleisten und gleichzeitig bei der Leistungserbringung die notwendigen Spielräume lassen, situativ auf individuelle Anforderungen reagieren zu können.

Damit wird die Grundlage geschaffen, z.B. die Steuerungsintensität, den Ressourceneinsatz oder die Zugänglichkeit der Prozesse für die Bürgerinnen und Bürger zu optimieren.

Dieser Schritt wird gemäß Beschluss vom 06.11.2012/28.11.2012 erneut an ein externes Institut vergeben.

7. Vergabeverfahren

Bei der zu vergebenden Leistung handelt es sich um eine Vergabe, die unter die Verfügung des OB vom 22.08.2008 fällt und somit nur im Einvernehmen mit der Vergabestelle 1 erfolgen kann. Das Direktorium-HA II, Vergabestelle 1 wird mit der Durchführung des Vergabeverfahrens beauftragt. Die Erstellung der Vergabeunterlagen erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen Bedarfsstelle und der Vergabestelle 1.

Der geschätzte Auftragswert liegt oberhalb des Schwellenwertes von 207.000 € (ohne MwSt.), der zu einer EU-weiten Ausschreibung verpflichtet. Als Verfahren wird ein nicht offenes Verfahren mit Teilnahmewettbewerb gemäß § 3 EG Abs. 2 Buchst. a VOL/A durchgeführt.

Im ersten Schritt ist das Ziel, im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs in Frage kommende Bieterinnen und Bieter ausfindig zu machen und anhand der vorgelegten Unterlagen auf ihre Eignung zu prüfen. Die Bekanntmachung des Teilnahmewettbewerbs erfolgt europaweit im Supplement zum Amtsblatt der EU und zusätzlich auf www.muenchen.de/vgst1.

Jedes interessierte Unternehmen kann sich mit einem Teilnahmeantrag bewerben. Die Bewerberinnen und Bewerber erhalten eine Frist von mind. 30 Tagen, um einen Teilnahmeantrag einreichen zu können. Sie müssen ihre Eignung anhand von folgenden Unterlagen zur Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen:

- Eigenerklärung zur Eignung (z.B. hinsichtlich Insolvenzverfahren, schwere Verfehlungen, Verurteilung nach StGB)
- Eigenerklärung zu Umsatzzahlen und fest angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den letzten drei abgeschlossenen Geschäftsjahren
- Referenzliste mit mindestens drei in den letzten drei Jahren in Art und Umfang vergleichbar erbrachten Leistungen
- Darstellung der Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- ggf. Bietergemeinschaftserklärung.

Die Beurteilung der Eignung erfolgt nach einem Punktesystem. Dabei werden folgende Auswahlkriterien zugrunde gelegt:

- | | |
|--|------|
| • Einschlägigkeit der Referenzen | 40 % |
| • Fachliche Qualifikation und Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter | 40 % |
| • Präsenz der Ansprechpersonen vor Ort | 20 % |

Die Wertung der eingegangenen Teilnahmeanträge hinsichtlich formeller Kriterien erfolgt durch die Vergabestelle 1, die inhaltliche Bewertung der Eignung erfolgt durch das Sozialreferat. Im Rahmen des Teilnahmewettbewerbs werden bis zu sieben Bewerberinnen bzw. Bewerber ausgewählt, die im nachfolgenden zweiten Schritt des Vergabeverfahrens zur Abgabe eines Angebots aufgefordert werden. Mittels der mit den Angeboten vorzulegenden Unterlagen (Grobkonzept, Zeitplan) wird aus den eingegangenen Angeboten anhand der vorgegebenen Wertungskriterien das wirtschaftlichste Angebot ermittelt. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Angebote erfolgt nach einem Punktesystem.

Dabei werden folgende Wertungskriterien zugrunde gelegt:

- | | |
|---|------|
| • Preis | 30 % |
| • Methodik, Qualität und Plausibilität der Vorgehensweise | 40 % |
| • Aufwand für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialreferats | 10 % |
| • Zeitplan für die entsprechenden Teilleistungen | 10 % |
| • Präsenzzeit vor Ort | 10 % |

Die einzelnen Kriterien werden dabei mittels einer Nutzwertanalyse zueinander ins Verhältnis gesetzt. Die preisliche und formelle Wertung der Angebote erfolgt durch die Vergabestelle 1. Die inhaltliche Wertung wird durch das Referat vorgenommen.

Die Auftragsvergabe an das wirtschaftlichste Angebot ist für November 2014 geplant. Eine erneute Befassung des Stadtrats ist erforderlich, falls das wirtschaftlichste Angebot den geschätzten Auftragswert um mehr als 25 % übersteigen sollte.

8. Geschätzter Auftragswert/Gesamtkosten

Der geschätzte Auftragswert für die Erhebung, Dokumentation sowie die Analyse und Optimierung der zwölf Schlüsselprozesse bzw. Themen durch eine externe Firma beträgt laut Abstimmung mit dem Personal- und Organisationsreferat, Abteilung Organisationsberatung, Ideenbörse und PeCon rund 850.000 € incl. MwSt. Es wird dazu pro Prozess von durchschnittlich 40 Beratungstagen mit einem Tagessatz von ca. 1.500 € ausgegangen. Das entspricht einer Summe von durchschnittlich 60.000 € pro optimierten Prozess (jeweils ohne MwSt.). Der Betrag wird anteilig in 2014 und 2015 kassenwirksam.

Die Leitung der Untersuchung wird weiterhin von der Abteilung Organisationsberatung, Ideenbörse und PeCon im Personal- und Organisationsreferat übernommen. Die dafür entstehenden Kosten werden mittels der internen Leistungsverrechnung abgerechnet.

Produktbezug

Ein konkreter Produktbezug kann für die aufgeführten Ressourcenbedarfe nicht dargestellt werden, da die Organisationsuntersuchung alle Produkte des Sozialreferats betrifft und die Federführung für die Durchführung der Maßnahme im Büro der Referatsleitung liegt, die keinem Produkt zugeordnet ist.

9. Finanzierung

Zusätzliche Arbeitsplatz- und DV-Kosten fallen nicht an. Die Kosten für interne Leistungsverrechnungen werden nicht berücksichtigt.

Der benötigte Betrag steht im Budget bzw. im Restefonds des Sozialreferats zur Verfügung.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung eines Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Beschlussvorlage ist mit der Stadtkämmerei, dem Personal- und Organisationsreferat und dem Direktorium - HA II, Vergabestelle 1 abgestimmt.

Dem Korreferenten/der Korreferentin des Sozialreferates, der Stadtkämmerei, der Frauengleichstellungsstelle, dem Personal- und Organisationsreferat, dem Direktorium - HA II, Vergabestelle 1 und dem Sozialreferat/Stelle für interkulturelle Arbeit ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

II. Antrag der Referentin

1. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss und der Sozialausschuss nehmen die weiteren Planungen zur Organisationsuntersuchung zustimmend zur Kenntnis.
2. Das Sozialreferat wird beauftragt, die auf die Jahre 2014/2015 entfallenden einmalig erforderlichen zahlungswirksamen Haushaltsmittel in Höhe von bis zu 850.000 € bei Kassenwirksamkeit aus dem Budget (Finanzposition 4000.650.0000.4) bzw. aus dem Restefonds (X325.Soz.ALLG) bereit zu stellen.
3. Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss und der Sozialausschuss stimmen zu, dass das Sozialreferat den Auftrag für die Optimierung der Schlüsselprozesse in Zusammenarbeit mit dem Direktorium - HA II, Vergabestelle 1 an einen externen Auftragnehmer vergibt.
4. Das Direktorium - HA II, Vergabestelle 1 führt das Vergabeverfahren zu den in dieser Vorlage genannten Bedingungen durch und erteilt den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Gebot.
5. Eine erneute Befassung des Stadtrats ist nur erforderlich, falls das wirtschaftlichste Angebot den geschätzten Auftragswert um mehr als 25 % übersteigen sollte.
6. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München
Kinder- und Jugendhilfeausschuss
Sozialausschuss

Der/Die Vorsitzende

Die Referentin

Bürgermeister/-in

Brigitte Meier
Berufsm. Stadträtin

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z.K.

V. Wv. Sozialreferat

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An das Sozialreferat, S-III-M**
An die Frauengleichstellungsstelle
An das Direktorium-HA II, Vergabestelle 1
An das Personal- und Organisationsreferat
An das Sozialreferat, S-Z-F (2x)
z.K.

Am

I.A.