

Utrecht (NL): Bewältigung der Haushaltsprobleme durch eine Verwaltungsmodernisierung



Gemeente Utrecht

Zusammenfassung

Diese Fallstudie beschreibt, wie die niederländische Stadt Utrecht ihre Haushaltskrise genutzt hat, um eine umfassende Verwaltungsmodernisierung durchzuführen. Unter Beteiligung von Verwaltungsmitarbeitern und Nutzung von „best practice“ in den Niederlanden wurde eine umfangreiche Überprüfung des städtischen Leistungsangebots durchgeführt, um einerseits ein Haushaltsdefizit von 55 Millionen Euro abzubauen und gleichzeitig die Leistung der Verwaltung zu verbessern. Obwohl der gesamte Prozess ein hohes politisches Gewicht hatte, kamen 32 Reformvorschläge zustande, die insgesamt 66 Millionen Euro Einsparungen für den Haushaltsplan erbrachten.

Kontext, Auslöser der Krise und Ziele

Utrecht (330.000 Einwohner) ist die Hauptstadt und die bevölkerungsreichste Kommune in der niederländischen Provinz Utrecht. Sie liegt in der östlichen Ecke des Randstad-Ballungsgebietes und ist die viertgrößte Stadt der Niederlande.¹ Utrecht versteht sich selbst als Wissens- und Kulturstadt.

Niederländische Kommunen werden verwaltet durch ein Kabinett, in dem der Bürgermeister den Vorsitz hat und dem die vom Stadtrat gewählten Beigeordneten angehören. Sie sind nicht Mitglieder des Stadtrates (Doppelspitze). Diese Fallstudie beschreibt die Situation zwischen den Jahren 2010 und 2014, in denen eine Koalition aus Grünen (GroenLinks), Sozialdemokraten (PvdA) und Sozialliberalen (D66) regierte; die Koalition um-

fasste fast Zweidrittel der Ratssitze. Jede Koalitionspartei stellte zwei Beigeordnete.

Als die Koalition ihre Arbeit in Utrecht aufnahm, war sie konfrontiert mit zentral auferlegten Sparvorgaben. In dieser Situation entschied die Verwaltungsleitung, innerhalb von acht Jahren zehn Prozent des Budgets, in dem Ermessen besteht, zu kürzen.

„Mit diesem Programm verfolgen wir die Absicht, den Haushalt um 50 Millionen Euro innerhalb von acht Jahren zu kürzen, beginnend ab 2012.“

(Koalitionsprogramm „Green, Open, Social“ 2010: 4)²

Weil die Koalition bestrebt war, die Stadt und ihre Leistungen zu verbessern, und die Bürger nicht zusätzlich belastet werden sollten, musste ein anderer Weg zur Finanzierung des Haushalts gefunden werden.

Aufgrund des konjunkturellen Abschwungs in den Niederlanden, wurden auf nationaler Ebene Einsparmaßnahmen beschlossen die sich negativ auf die Kommunen auswirkten. Die anfängliche Kürzung um 50 Millionen Euro innerhalb von acht Jahren wurde in Utrecht daher mehrfach angepasst. Der Stadtrat in Utrecht beschloss eine Haushaltskürzung von 55 Millionen Euro pro Jahr, beginnend 2014.

¹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Utrecht>. Die Randstad ist ein Ballungsgebiet im Westen der Niederlande und erstreckt sich über Teile der Provinzen Nordholland, Südholland, Flevoland und Utrecht.

² https://www.utrecht.nl/images/Secretarie/Communicatie/benw/Bijlagenpb2010/Collegeprogramma_2010-2014_internetversie.pdf.



Der Review-Prozess

Der Weg zur Überprüfung der Organisation und der Leistungen der Utrechter Verwaltung war sehr innovativ.³ Es bestand von vornherein die Übereinkunft, dass der Review-Prozess objektiv und ohne politische Rücksichtnahmen erfolgen soll. Weil harte und einschneidende Entscheidungen zu erwarten waren, wurde eine Anzahl externer Berater rekrutiert, um die von den Beamten gebildeten Teams zu leiten und zu unterstützen. Jedem Team gehörten ca. zehn Beamte der Stadt Utrecht an. Sie brachten ihre Expertise in den Prozess ein (z. B. Finanzfachleute oder Mitarbeiter der Bücherei im „Bücherei-Team“). Aber natürlich behielt sich der Rat das letzte Wort vor.

Zweitens waren Anspruch und Ehrgeiz groß. Von den Leitern der Review-Teams wurde erwartet, die jeweils besten Praktiken im kommunalen Aufgabenfeld zu identifizieren und Utrecht mit den „Klassenbesten“ zu vergleichen.

Drittens bezogen die Review-Teams ihre Expertise und ihre Erfahrung von den Mitarbeitern und den sorgfältig ausgesuchten externen Review-Leitern. Der Umfang möglicher Organisations- und Servicereviews war sehr weit bemessen (zu der Zeit umfasste die Verwaltung 4.500 Vollzeitstellen) und musste unter großem Zeitdruck erarbeitet werden.

Tabelle 1 zeigt einen Überblick über die behandelten Themen bzw. Aufgaben:

Tabelle 1: Themen der Aufgaben-Reviews

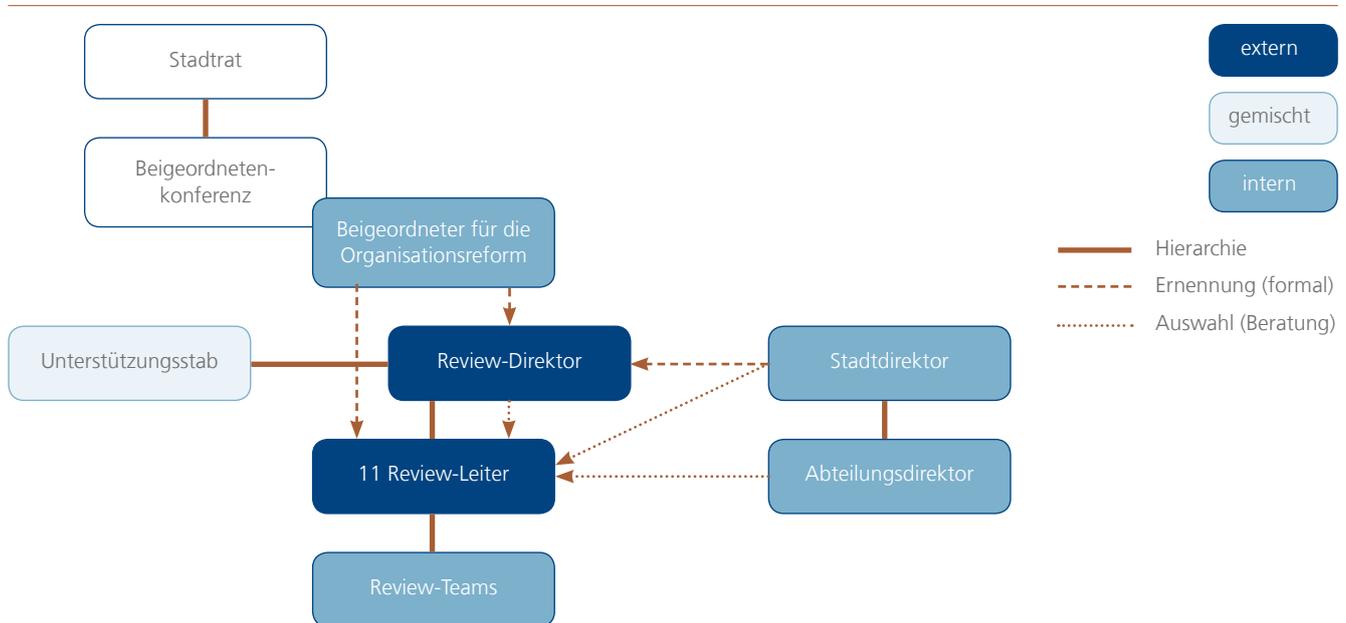
Cluster A Soziales	Cluster B Umwelt	Cluster C Sonstiges
1. Sozialhilfe	4. Immobilienmanagement	8. Querschnittsaufgaben (Personalkosten)
2. Öffentliches Gesundheitswesen	5. Raumplanung	9. Einkauf
3. Bücherei	6. Stadtentwicklung	10. Personal
	7. Vergabe öffentlicher Bauaufträge	11. Bürgerbüro und Steuern

Quelle: Hiemstra 2011: 5.

Der erste Schritt des Review-Prozesses bestand darin, einen der externen Berater mit der Rolle des **Review-Direktors** zu betrauen (siehe Abb. 1). Dies geschah durch einen Ausschuss unter dem Vorsitz des für die Reform zuständigen Beigeordneten. Der Review-Direktor war verantwortlich für die unabhängige Durchführung der Reviews, den Kontakt zwischen den einzelnen Teams (um „Silodenken“ zu verhindern) und die Erstellung eines übergeordneten Reformplanes bis zum März 2011. In Utrecht übernahm Dr. Jaring Hiemstra diese Aufgabe. Er wurde unterstützt durch einen kleinen Stab, bestehend aus zwei Beamten der Stadt Utrecht und einem weiteren externen Berater.

³ Eine vollständige Beschreibung des Überprüfungsprozesses ist in einem Handbuch enthalten, das zu Beginn des Prozesses erstellt wurde.

Abbildung 1: Akteure im Review-Prozess



Quelle: Tom Overmans, Universität Utrecht.

Für jedes Review-Thema und zur Auswahl der elf Review-Leiter lief ein vergleichbarer Prozess ab. Zunächst entwarf der Review-Direktor eine Skizze zu jedem Review-Thema (z. B. Bücherei), in der er die Ziele und Absichten des Prozesses beschrieb. Die Problemskizze war bewusst positiv formuliert. So bezogen sich Leitfragen auf die Veränderung des öffentlichen Bibliothekswesens, auf die sich die Bücherei langfristig auszurichten hat, unter Berücksichtigung von „best practice“ in den Niederlanden. Dieser Problemaufriss wurde maximal fünf Bibliotheksexperten (Beratern) in den Niederlanden mit der Bitte geschickt auf der Grundlage des aufgezeigten Rahmens, einen Vorschlag zur Utrechter Stadtbücherei zu machen. Aus den Rückläufen wurden die beiden besten Vorschläge ausgewählt und die externen Experten wurden zur Präsentation und Diskussion mit dem Review-Direktor,

dem Stadtdirektor und dem Bibliotheksdirektor eingeladen. Auf der Basis dieser Präsentation wurde der **Review-Leiter** ausgewählt. Nur an diesem Punkt hatten die für die Aufgabe verantwortlichen Abteilungsleiter einen Einfluss auf die Entscheidung, um fachliche Objektivität zu gewährleisten.

Den Review-Leitern oblag die Verantwortung für die Erarbeitung unabhängiger Reformvorschläge bezogen auf das jeweilige Aufgabenfeld. Weil sie auf die Mitarbeit der Verwaltungsangestellten in den **Review-Teams** angewiesen waren, haben die meisten Review-Leiter die Teammitglieder in die Ausgestaltung der Untersuchungsmethoden einbezogen (welche vom Review-Direktor genehmigt werden mussten).

Jede Überprüfung musste innerhalb von sechs Wochen abgeschlossen sein. Danach wurde der zuständige Review-Leiter zur Präsentation der Ergebnisse (zum Beispiel für die Stadtbibliothek) vor dem Review-Direktor, dem für die Bücherei verantwortlichen Beigeordneten und dem Stadtdirektor eingeladen. Nachträglich wurde der Bericht auch dem Verwaltungsvorstand unter der Leitung des Stadtdirektors vorgestellt. Nach diesen Diskussionen in den verschiedenen Gremien wurden die Review-Ergebnisse in drei Zusammenfassungen aggregiert und dem Verwaltungsvorstand sowie dem Bürgermeister präsentiert. Bis zu diesem Stadium konnten abweichende Meinungen vorgebracht werden, ohne dass das Ergebnis insgesamt infrage gestellt wurde.

Als letzter Schritt wurde unter Führung des Review-Direktors ein übergreifender Plan erstellt, der die individuellen Reformen und Sparziele mit den breiteren Organisationszielen verknüpfte. Dieser übergreifende Plan wurde von den Beigeordneten akzeptiert und dem Stadtrat im Frühjahr 2011 vorgestellt.

Rückblick: Schwierigkeiten und Erfolgsfaktoren

Im Rückblick können drei **Hauptschwierigkeiten** herausgestellt werden:

1. Die Vergleichbarkeit der individuellen Reviews: Die elf Reviews unterschieden sich in der Vorgehensweise, Qualität und Validität der Analyse. Diese Differenzen wurden vor allem durch die verfügbare Zeit, die Benchmark-Daten und die Expertise der Review-Teams verursacht. Ungeachtet dessen beschäftigte sich jeder Bericht mit den Kernproblemen und Herausforderungen des jeweiligen Handlungsfeldes und arbeitete das Potenzial für Verbesserungen und die Einsparmöglichkeiten heraus.

2. Zweitens: Der Grad der Ergebnisübereinstimmung mit den Vorstellungen der Abteilungsleiter war geringer als erwartet. Obwohl dies als Risiko von vornherein erkannt wurde und die Abteilungsleiter deshalb bei der Auswahl der Review-Leiter beteiligt waren, traten Spannungen während des Prozesses auf. So versuchte ein Abteilungsleiter Mitglieder des Review-Teams zu beeinflussen und relevante Informationen zurückzuhalten. Während der Präsentationen der individuellen Ergebnisse wurden die Ansprüche immer höher und endeten im lebhaften Bemühen, die Reform- und Sparpotenziale herabzusetzen. Besonders langwierig waren die Debatten im Falle von Reviews mit mangelnder Evidenz.
3. Ein drittes Problem lag in der Auswirkung fehlgeschlagener Analysen der Kerntätigkeiten. Obwohl Analysen gemacht wurden (nicht unter Kontrolle des Review-Direktors), konnten keine spezifischen Sparvorschläge abgeleitet werden. Hierdurch gerieten einzelne Reviews unter zusätzlichen Druck.

Betrachtet man die **Erfolgsfaktoren**, sollten folgende Aspekte herausgestellt werden:

1. Ein wesentlicher Vorteil bestand darin, priorisierte und nachhaltige Einsparvorschläge zu erarbeiten anstatt den „Rasensmäher“ anzusetzen oder auf die „Salami-Taktik“ zu setzen. Entsprechend den Forschungsergebnissen der Universität Utrecht unterscheidet sich die Stadt Utrecht hierin von vielen anderen niederländischen Städten:



„Es gibt zwei Wege, mit Haushaltsnotlagen umzugehen: Der eine ist die Salami-Taktik, wobei man top-down Vorgaben macht und hinterher schaut, ob es geklappt hat. Der andere ist mit strategischem Denken verkoppelt: über Ziel und Zweck des Verwaltungshandelns nachzudenken und ganzheitliche Entscheidungen zu treffen, wie man sparen kann und wo es sich lohnt zu investieren.“

(Tom Overmans, Utrecht University)

2. Ein weiterer Erfolgsfaktor bestand darin, zum Start des Reviews mit der positiven Frage zu beginnen: „Was können wir von ‚best practice‘ lernen“? Dies eröffnete wirklich neue Lösungswege, neue Verbindungen zwischen den Fachbereichen, und „frisches Denken“ und unterschied sich von den eingetretenen Pfaden auf denen die Stadt Utrecht früher wandelte.
3. Schließlich brachte der Review-Prozess einen deutlichen Mehrwert. Weil die Mitarbeiter in den Prozess eingebunden waren, konnten die Ergebnisse zeitgerecht und unter limitierten Kosten erreicht werden.
4. Während und nach den Reviews wurden keine kritischen Bemerkungen von Verwaltungsseite und aus der Politik hinsichtlich der Objektivität und der Unabhängigkeit der Ergebnisse gemacht.

Ergebnisse

Innerhalb von sechs Monaten konnte ein übergreifender Plan vorgelegt werden mit einer Einsparsumme von mehr als 66 Millionen Euro (siehe Tabelle 2). Da lediglich 55 Millionen Euro ge-

braucht werden, um den Haushalt zu balancieren, eröffnete sich ein Entscheidungsspielraum für den Stadtrat. Der Abschlussbericht des Review-Prozesses definierte darüber hinaus einen groß angelegten Modernisierungsprozess für die Verwaltung der Stadt Utrecht. Er beschrieb die notwendigen Reformen für die Stadt aus einer strategischen Perspektive (zum Beispiel: Wie können die Ergebnisse interpretiert werden? Welche Implementationsstrategie wäre die beste für Utrecht?).

Eine Einsparsumme von 5 Millionen Euro konnte im ersten Jahr (2011) realisiert werden, hauptsächlich durch Reduzierung des Aufwands für externe Dienstleister. In der mittelfristigen Betrachtung wird sich die Wirkung nach Ablauf von vier Jahren zeigen.

Die Maßnahmen in der Sozialhilfe bezogen sich allein auf eine Verbesserung am Benchmark orientierter administrativer (Steuerungs-)Leistungen und Organisationsveränderungen und betrafen z. B. die Bereiche Armutsbekämpfung (2,1 Mio. Euro; hier wurden die vorher getrennt handelnden Organisationseinheiten für Obdachlosenhilfe, Suchthilfe und Schuldnerberatung zusammengeführt), Wiedereingliederung Arbeitsloser in Arbeit (3,4 Mio. Euro; hier bezogen sich Maßnahmen z. B. auf die Fortbildung der leistungsgewährenden Mitarbeiter oder die Verbesserung der Arbeitsprozesse) oder Gewährung von Zuschüssen (2,8 Mio. Euro; Prozessverbesserungen im Antragsverfahren und gezieltere Leistungssteuerung). Dabei wurden ausdrücklich keine Leistungseinschränkungen vorgenommen; ein Sozialabbau fand nicht statt.

Tabelle 2: Geschätzte Einsparungen entsprechend den Reviews

Review	Einsparpotenzial (in 1.000 Euro)
Gruppe A	
1. Sozialhilfe	13.900
2. Öffentliches Gesundheitswesen	1.150
3. Bücherei	513
Gruppe B	
4. Immobilienmanagement	5.700
5. Raumplanungskosten	0
6. Stadtentwicklung	2.748
7. Öffentliche Bauaufträge	14.292
Gruppe C	
8. Querschnittsaufgaben	12.600
9. Einkauf	8.310
10. Personalaufwand	2.600
11. Bürgerbüro und Steuern	4.470
Total	66.553

Quelle: Hiemstra 2011: 5.

Durch die externe Vergabe öffentlicher Bauaufträge konnten erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden.

Aus dem Benchmark-Vergleich mit den am besten „aufgestellten“ Städten ergab sich ferner ein unterdurchschnittlicher Standard der Stadt Utrecht beim Vorgesetzten-/Mitarbeiterverhältnis (Führungsspanne). Die „überbesetzte“ Aufbauorganisation auf der mittleren und oberen Führungsebene wird nun im Wege der Fluktuation abgebaut, sodass sich erhebliche Einsparungen ergeben.

Leistungsindikatoren und Evidenz

Das Organisations- und Aufgabenreview wurde in einem Zeitraum von nur sechs Wochen durchgeführt. Unter zentraler Koordination eines Review-Direktors wurden elf Reviews erstellt. Während des Prozesses waren rund 100 Verwaltungsmitarbeiter einbezogen (rund 90 Experten in den Review-Teams und ein Dutzend Abteilungsleiter). Der Prozess mündete in elf individuellen Review-Berichten (öffentlich zugänglich; im Internet: „doorlichtingsrapport Utrecht“), die Ergebnisse zu Leistungen, Effizienz und Sparpotenzial enthalten.

Die Überprüfung der Bibliothek hatte zum Beispiel zum Ergebnis, dass der Leistungsstandard variiert. Verglichen mit den Spitzenbibliotheken in den Niederlanden weist die Utrechter Einrichtung nur eine begrenzte Anzahl von Nutzern und Besuchern (Effektivität) und höhere Mitarbeiterkosten (Effizienz) auf; aber auch ein größeres Angebot mit mehr Ausleihen pro Nutzer (Effektivität) und geringere Gebäude- und Medienkosten (Effizienz). Abweichend von der eigenen Einschätzung und Notwendigkeit der Modernisierung der Bibliothek wurden drei Reformmaßnahmen mit einem strukturellen Potenzial von 500.000 Euro vom Review-Team erarbeitet:

1. Geschäftsmäßigeres Management, wie proaktives Handeln in Bezug auf Kostenreduzierung und Ertragssteigerung
2. Konzentration der Bibliotheksstandorte; Reduzierung von 14 Standorten mit mäßiger Leistung auf fünf Spitzenstandorte mit besserem Service
3. Privatisierung des Bibliotheksservices in eine Stiftung

Im Ergebnis enthielten die Review-Berichte (jeder etwa 50 Seiten stark) 32 spezifische Maßnahmen, die im Abschlussbericht des Review-Direktors zusammengefasst wurden.

Kosten und Einsparungen

Die Durchführung der Reviews kostete 800.000 Euro, etwas über ein Prozent der erwarteten Einsparsumme. Das Budget wurde insbesondere eingesetzt für externe Beratung in Form des Review-Direktors und der Review-Leiter.

Welche Lehren sind aus dem Review-Prozess der Stadt Utrecht zu ziehen?

Aus diesem „Good practice“-Beispiel können folgende Lehren gezogen werden:

1. Der innovative Charakter des kommunalen Sparprogramms der Stadt Utrecht stiftet zusätzlichen Nutzen über eine strategische Herangehensweise an Sparpolitik und verbindet einen Budgetausgleich mit Organisationsverbesserungen.
2. Obwohl die Abteilungsleiter die Ergebnisse der Reviews in unterschiedlichem Maße akzeptierten, wurde die Modernisierungsagenda als dringlich angesehen und motivierte die Abteilungsleiter, ihre Gestaltungsmacht bei der Umsetzung der Reformen zurückzugewinnen.
3. Die Erfahrungen aus Utrecht zeigen, dass eine Kombination aus interner Expertise, Erfahrungen und Können mit externer Perspektive großen Wert hat.

Inwieweit ist der Ansatz auf deutsche Kommunen übertragbar?

- Die Herangehensweise an Haushaltssanierung in den Niederlanden und in Deutschland (hier NRW) ist unterschiedlich. Während niederländische Kommunen die Haushaltskrise nutzen, um Reformen zu realisieren, zeigen die Untersuchungen in nordrhein-westfälischen Stärkungspaktkommunen, dass nicht selten versucht wird, „die Krise auszusitzen“ (Overmans und Timm-Arnold 2014).⁴
- Benchmarking und Leistungsvergleiche sind mittlerweile ein etablierter Standard in deutschen Kommunalverwaltungen (siehe z. B. die Vergleichsringe der KGSt oder die vergleichende Prüfung durch die GPA NRW). Wie diese Methodik auch für Haushaltskonsolidierungsprozesse nutzbar gemacht werden kann, zeigt die Utrecht-Studie eindrucksvoll.
- Das Beispiel Utrecht zeigt, wie Stakeholder erfolgreich in die Austeritätspolitik einbezogen werden können. Dass die Abteilungsleiter (Fachvorgesetzte) nur punktuell mit einbezogen wurden, hat seinen Grund: Gerhard Banner hat in den 1990er Jahren gezeigt, dass Fachpolitiker, und dazu gehören auch Amts- oder Abteilungsleiter, danach streben, möglichst große Haushaltsmittel an sich zu binden, weil eine ausgeprägte Fachpolitik die Karriere fördert. Daher ist es sinnvoll, den Fachverstand der Mitarbeiter in den Review-Teams zu nutzen, die Vorgesetzten aber weitgehend „außen vor“ zu lassen.

⁴ Overmans, Tom und Peter Timm-Arnold 2014: Institutions matter. Comparing municipal austerity plans in The Netherlands and North Rhine-Westphalia, Paper for the 2014 EGPA Annual Conference Speyer, 10.-12. September 2014.

- Die in Deutschland oft vernommene Sorge, der Rat könnte sich in seinem „Königsrecht“, dem Budgetrecht, beschnitten fühlen, wenn er nicht „Herr des Verfahrens“ ist, hat sich in Utrecht nicht bewahrheitet. Hier hat der Rat den Beigeordneten eine klare Weisung über Einsparziele mit auf den Weg gegeben und hat das Ergebnis abgewartet.

Weitere Informationen

Hiemstra, Jaring. Utrecht staat voor een stevige veranderopgave. Samenvattende notitie externe doorlichting gemeente Utrecht 2011 (auf Niederländisch). (Utrecht vor der Herausforderung Verwaltungsmodernisierung. Abschlussbericht der Haushaltskonsolidierung der Stadt Utrecht.)



Kontakt

Dr. Jaring Hiemstra

Miteigentümer Hiemstra & De Vries
Management Consultants

Rolle in der Fallstudie: Review-Direktor

E-Mail: jh@hiemstraendevries.nl

Telefon: 0031 65 367 5600



Tom Overmans

Assistenzprofessor Utrecht University
School of Governance

Rolle in der Fallstudie: Mitglied im
Unterstützungstab des Review-Direktors

E-Mail: j.f.a.overmans@uu.nl

Telefon: 0031 30 253 9302

