

Sitzungsvorlage

für den **Haupt- und Finanzausschuss**

Datum: 11.09.2014

TOP: 6 öffentlich

Betr.: Fraktionsantrag der SPD vom 25.03.2014
hier: Organisationsgutachten Verwaltung

Bezug: Sitzung des Rates vom 10.04.2014, TOP 9 ö. S.

Höhe der tatsächl./voraussichtlichen **Kosten:**

Finanzierung durch Mittel bei der HHSt.:
Über-/außerplanmäßige Ausgabe in Höhe von Euro:
Finanzierungs-/Deckungsvorschlag:

☒ Beschlussvorschlag: ☐ Beschlussvorschlag für den Rat:

Sachverhalt:

Der Rat der Stadt Billerbeck hat in seiner Sitzung am 10.04.2014 diesen Antrag zur Beratung an den HFA verwiesen.

Hier ist zu klären, wie mit diesem Antrag weiter verfahren werden soll.

Zur Vorbereitung auf die Diskussion in den politischen Gremien hat zu diesem Thema eine Sitzung auf Fachbereichsleitererebene stattgefunden, an der der Personalrat beteiligt worden ist. Nach intensiver Diskussion verständigte man sich darauf, dem Fachausschuss die Weiterentwicklung der Verwaltungsorganisation in den vergangenen Jahren darzulegen.

Die Verwaltungsorganisation wurde in den letzten Jahrzehnten fortwährend weiterentwickelt. So wurden bereits 1998 die klassischen Ämter (Bauamt, Hauptamt, Personalamt, Fremdenverkehrsamt, Kulturamt, Schulverwaltungsamt, Kämmerei, Steueramt, Ordnungsamt, Meldeamt, Sozialamt und Wohngeldamt) zu Fachbereichen zusammengefasst. Seinerzeit waren es noch 6 Fachbereiche. Zuvor war bereits die Entscheidung einen Eigenbetrieb für den Abwasserbereich zu gründen getroffen worden. Aus den 6 Fachbereichen sind durch die Zusammenlegung die jetzigen 4 Fachbereiche, wie im beigefügten Organisationsplan der Verwaltung der Stadt Bill-

erbeck aufgeführt, entstanden. Diese haben sich aus Sicht der Verwaltung in den letzten Jahren bestens bewährt und decken sich auch mit dem Aufbau von vielen Kommunen unserer Größenordnung im gesamten Münsterland. Sie sind in enger Anlehnung an den Empfehlungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) in Köln aufgebaut worden.

Darüber hinaus wurden immer wieder einzelne Fragestellungen innerhalb der Verwaltung beleuchtet und auch teilweise extern untersucht. So wurde im Jahre 2000 eine Organisationsuntersuchung für den Bereich des Abwasserwerkes und der Bauleitplanung durch das Büro von Herrn Dr. Berger – Team aus Bielefeld durchgeführt. Als eines der Ergebnisse wurde gemeinsam mit der Politik entschieden, dass die Bauleitplanung durch eigenes Personal durchgeführt werden sollte. Vor dem Hintergrund der sehr aufwendigen Planung und der unterschiedlichen Themenfelder, wie Ausweisung von neuen Baugebieten, Windeignungsbereichen und der Thematik der Stallneubauten im Außenbereich, eine sicherlich richtige Entscheidung.

Das sehr aufwendige Verfahren der flächendeckenden Stellenbewertung schloss sich im Jahr 2000 an. Alle Beamten- und Angestelltenstellen wurden in einem Jahr bewertet. Hierzu wurde eine Bewertungskommission unter Beteiligung der Politik, Verwaltungsleitung und dem Personalrat gebildet. Das Team um Dr. Berger hat die Stellenbewertung durchgeführt. Im Zuge der Bewertung wurde jeder Arbeitsplatz überprüft. Hier wurden insbesondere auch die Zuschnitte der Stellen analysiert. Schließlich wurden Zeiteinheiten für bestimmte Tätigkeiten, teilweise durch Aufzeichnungen, Statistiken und Interviews, ermittelt. Die Stellenbewertung hat seitens der Verwaltung sehr viele Mitarbeiterstunden gebunden.

Heute noch wird jede Stelle, sofern eine Neuwertung erforderlich ist, extern durch Herrn Dr. Berger bewertet.

Die letzte umfassende organisatorische Überprüfung hat mit der Einführung von NKF stattgefunden. Hierzu wurde noch einmal, auch anhand der neu zu bildenden Produkte, die Zuordnung der verschiedensten Tätigkeiten in der gesamten Verwaltung analysiert und zugeordnet und die personelle Ausstattung für den NKF Prozess optimiert.

Vom Grundsatz werden bei jeder personellen Änderung durch Ausscheiden eines Mitarbeiters Überlegungen über die richtige Nachbesetzung angestellt, um Arbeitsabläufe noch weiter zu optimieren oder Stellen neu zusammenzufassen. Auch die Zuweisung von neuen Tätigkeiten, die auf die Kommune herunter delegiert werden, zwingen häufig zu Anpassungen.

So wurden in den letzten Jahren die Aufgabenbereiche Jugend und Kinderbetreuung aus dem Fachbereich Zentrale Dienste und Ordnung herausgelöst und dem Fachbereich Soziales zugeschlagen. Dort übernimmt auch eine Mitarbeiterin die Aufgabe des Kommunalen Familienmanagements und ist Ansprechpartnerin fürs Ehrenamt. So wurde z.B. in die Aufgabe des niederschweligen Besuchsangebotes von Familien mit Neugeborenen ein ehrenamtlicher Kreis mit hauptamtlicher Unterstützung eingerichtet.

Bei der Einrichtung der Schulsozialarbeit wurde die Einrichtung einer externen Fachstelle angestrebt, da sich dort der Sachverstand bündeln lässt, der in unserer Verwaltung in diesem Bereich nicht vorhanden ist.

Dem Bauhof wurde zur besseren Steuerung eine Leitung innerhalb der Verwaltung zugewiesen. Die Einführung einer Kostenleistungsrechnung zur Weiterentwicklung zu einem Baubetriebshof steht bevor. Notwendige Software befindet sich in der Erprobungsphase.

Die Schulhausmeister sind zwar jeweils einem Gebäude zugeordnet, befinden sich ansonsten in einem Pool, um die zur Verfügung stehenden Stellen optimal auszunutzen.

Im Fachbereich Finanzen wurde eine zentrale Buchhaltung eingerichtet. Auch die zentrale Submissionsstelle wird von den dortigen Mitarbeitern besetzt. Beides hat sich sehr bewährt, da auf diese Art der Fachbereich wichtige Funktionen innerhalb der Verwaltung übernimmt.

Um einen externen Blick auf die veränderten Arbeitsabläufe und Organisationsformen zu erhalten, hat das Land NRW im Jahre 2003 die Gemeindeprüfungsanstalt in Herten gegründet. Ziel der Gemeindeprüfungsanstalt ist es, insbesondere die Arbeitsabläufe der Verwaltung und wirtschaftlichen Strukturen der Kommunen zu verbessern. Mit Hilfe von Benchmarks ist es erstmals möglich, einen Vergleich zwischen den Kommunen herzustellen.

2006 wurde die erste GPA-Prüfung durchgeführt. Seinerzeit noch mit dem Ampelsystem. Dieses wurde auch dem Rat der Stadt Billerbeck erläutert. Weitere Prüfungen der GPA, insbesondere im IT Bereich, haben sich angeschlossen. Auch diese Ergebnisse wurden dem Rat vorgestellt. Hierbei wurde noch einmal herausgearbeitet, dass die Stadt Billerbeck durch die autonome Datenverarbeitung gut aufgestellt ist. Bei der Prüfung 2012 wurde die Personalbemessung in verschiedensten Bereichen der Verwaltung mit einem durchweg guten Ergebnis für die Stadtverwaltung Billerbeck durchgeführt.

Im Gegensatz zu anderen Kommunen hat die Gemeindeprüfungsanstalt für die Stadt Billerbeck keine grundsätzliche Überprüfung der Organisationsstruktur angeregt, sondern ausdrücklich gelobt, dass die Aufgabenverteilung und der Aufgabenschnitt stetig beobachtet und angepasst werden.

Im Sozialbereich wurde die Stellenbemessung und Aufgabenerledigung des SGB II Bereiches durch das Jobcenter des Kreises Coesfeld überprüft und für angemessen befunden.

Um die Schnittstelle zum Rat optimal zu gestalten, wurden den entsprechenden Fachausschüssen die zuständigen Fachbereiche zugeordnet.

Die Fachbereiche in der Stadt Billerbeck arbeiten in Teams mit einer flachen Hierarchie, um die Eigenverantwortlichkeit jeden Mitarbeiters zu stärken, was in einer kleinen Verwaltung unerlässlich ist. Die Vielzahl der Mischarbeitsplätze stellt hohe Anforderungen an organisatorische Entscheidungen.

Derzeit nimmt die Stadt Billerbeck an einem landesweiten Vergleichsring für kleinere Kommunen teil und vergleicht ihre Leistungen in unterschiedlichen Bereichen, so z.B. Personal, IT, Finanzen, Schule, Bauhof und Kinderbetreuung. Auch hier zeigt sich, dass die Verwaltung gut aufgestellt ist, Ergebnisse werden im Laufe des nächsten Jahres vorliegen.

Hinsichtlich der Kosten für eine mögliche Aufbau- und Ablaufuntersuchung hat sich

die Stadt Billerbeck an die KGSt gewandt. Die Stadt Billerbeck ist seit Jahrzehnten Mitglied der KGSt.

Nach Angaben der KGSt würde heute in der Regel auf wie in dem SPD-Antrag formuliert, groß angelegte Organisationsuntersuchungen verzichtet.

Auf Grund der Projekterfahrungen der KGSt sollte zunächst gezielt festgestellt werden, welche Themen ein erhöhtes Optimierungspotenzial aufzeigen und vertieft untersucht sowie ggf. reorganisiert werden sollten. Daher schlägt die KGSt der Stadt Billerbeck vor, den Gesamtprozess in zwei Phasen zu unterteilen. In der ersten Phase soll im Rahmen einer Organisationsanalyse mit der Aufnahme und der Analyse der Stärken und Schwächen im Handeln der Stadtverwaltung die Basis für eine ggfs. erforderliche gezielte und vertiefende Organisationsuntersuchung in einer zweiten Phase gelegt werden.

Phase 1 stellt somit eine Erhebungs- und Analysephase dar, in der insbesondere die Themen

- Aufbauorganisation,
- Ablauforganisation,
- Führung und Zusammenarbeit,
- Kommunikation und Information,
- Aus- und Fortbildung/Weiterbildungsmöglichkeiten,
- Sachmittel- und IT Ausstattung,
- Rahmenbedingungen, Trends, Vorgaben,
- Personalfuktuation in der Mitarbeiterschaft

behandelt werden.

Sie soll dazu dienen, den tatsächlichen, ggf. erforderlichen Untersuchungsbedarf zu identifizieren. Die Beteiligten können sich so auf Basis der in Phase 1 erzielten Arbeitsergebnisse in Phase 2 auf die Bereiche konzentrieren, die auch wirklich einer Untersuchung im Detail bedürfen. Dies gewährleistet, dass positive Ergebnisse schneller erlebbar gemacht werden können und der Aufwand auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite möglichst gering gehalten wird.

Durch Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden ihr Wissen und ihre Fähigkeiten für den Gesamtprozess genutzt, gleiches gilt für die Personalvertretung. Nach diesem Ansatz ist bis zum Ende von Phase 1 ergebnisoffen, was Gegenstand einer ggf. erforderlichen vertieften Untersuchung in Phase 2 sein könnte. Dies kann erst nach Durchsicht und Würdigung der Ergebnisse aus Phase 1 durch die Verantwortlichen der Stadt Billerbeck entschieden werden.

Phase 1 endet mit einer Darstellung, welche einzelnen Maßnahmen unabhängig von Phase 2 bereits ohne weiteren Untersuchungsbedarf umgesetzt werden können.

Sie stellt des Weiteren dar, welche Bereiche in Phase 2 mit welchen Zielsetzungen tiefer analysiert bzw. welche Themenkomplexe inhaltlich vertieft betrachtet werden sollten.

Hier einige Beispiele:

- Sollten Prozessoptimierungen (GPO's) durchgeführt werden, um Durchlaufzeiten zu optimieren, Liege- und Wartezeiten zu reduzieren, Doppelarbeiten zu vermeiden und Kontrollfunktionen sicherzustellen bzw. diese auf ein notwendiges Maß zu reduzieren?
- Sind Personalentwicklungsmaßnahmen notwendig, weil z. B. erkannt wurde, dass es Defizite im Qualifikationsniveau von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

gibt?

- Wie ist die strategische Ausrichtung der Stadtverwaltung?
- Welche Aufgaben möchte die Stadt in Zukunft selbst wahrnehmen, welche auf Dritte übertragen und welche in Form Interkommunaler Zusammenarbeit organisieren?
- Wo ist eine Berechnung des Stellenbedarfs erforderlich?
- In welchem Umfang sind Stellenbewertungen zu überprüfen?
- Welcher Handlungsbedarf ergibt sich für den IT-Bereich?
- Etc.

Die KGSt hat sehr gute Erfahrungen gemacht, dieses 2-Phasen-Modell durchzuführen. Gerne steht die KGSt der Stadt Billerbeck vor Ort zur Verfügung und präsentiert dieses angedachte Vorgehen.

Für eine seriöse Kalkulation des Aufwandes für die Begleitung eines potenziellen Projektes ist ein Klärungsgespräch vor Ort erforderlich. Auf dieser Basis würde die KGSt ein Angebot erstellen, in dem die Vorgehensweise in Projektschritten erläutert und mit Aufwand kalkuliert wird. Aufgrund anderer Projekte empfiehlt die KGSt der Stadt Billerbeck, zunächst ein Budget von rd. 40.000 – 60.000 € für einen ausgewählten Zeitraum zur Verfügung zu stellen. In welchem Umfang dies tatsächlich in Anspruch genommen wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Für die erste Phase sollten rd. 3 – 4 Monate einkalkuliert werden. Der interne Aufwand für diese erste Phase besteht in der Koordination von Materialien, Terminen und Maßnahmen zur internen Kommunikation. Der zeitliche sowie personelle Aufwand für die zweite Phase hängt selbstverständlich von den zu bearbeitenden Themen ab. Der Vorteil dieser Vorgehensweise ist, dass in der Phase 1 der interne Aufwand nicht intensiv ist und in der Phase 2 gezielt die Themen bearbeitet werden, die ein Optimierungspotenzial haben.

Vergleichbares gilt für andere Beratungsunternehmen. Der Auftraggeber muss zunächst das Ziel formulieren, bevor aussagekräftige Abläufe festgelegt und Angebote eingeholt werden können.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass neben den Kosten für ein umfassendes Organisationsgutachten ein erheblicher Aufwand innerhalb der Verwaltung entstehen wird. Neben den Mitgliedern einer Projektgruppe werden wie bei der Stellenbewertung auch viele Mitarbeiter/innen zeitlich betroffen sein. Zum einen durch Interviews und Befragungen und zum anderen ggfs. durch die Aufzeichnung von Fallzahlen und Statistiken, ähnlich wie bei dem Stellenbewertungsverfahren 2002.

Darüber hinaus muss es für eventuelle organisatorische Änderungen stets personellen Spielraum geben. Ab Frühjahr 2015 wird die Stelle des Fachbereichsleiters Finanzen aufgrund des Ruhestandes des jetzigen Stelleninhabers vakant sein.

Über einen möglichen Neuzuschnitt der Fachbereiche vor diesem Hintergrund ist verwaltungsintern beraten worden. Es gäbe eine Reihe von Möglichkeiten, die Fachbereiche neu zuzuschneiden und von vier auf drei Fachbereiche zu reduzieren.

Folgt man den neueren Untersuchungen, sollten langfristig die internen Dienstleistungen Zentrale Steuerung und Service (Finanzmanagement eingeschlossen) in einem Fachbereich zusammengeschlossen werden. Die Bürgerdienstleistungen (Arbeit und Soziales, Kultur und Sport, Sicherheit und Ordnung, Bildung und Generationen) in einem weiteren Fachbereich und die Themen Stadtentwicklung und Bauen im dritten Fachbereich. Die Themen Wirtschaftsförderung, Tourismus und Stadtmarke-

ting würden dann im Rahmen einer Stabsstelle beim Bürgermeister untergebracht.

Das würde für die Stadtverwaltung bedeuten, den jetzt größten Fachbereich Zentrale Dienste und Ordnung aufzuteilen und den jetzigen Fachbereich Finanzen in diesen einzugliedern.

Es könnte zwar auf eine Fachbereichsleiterstelle verzichtet werden, zwei der verbleibenden Fachbereichsleiter erhielten jedoch eine größere Aufgabenfülle, die durch zusätzliche Stundenkontingente abgedeckt werden müssen. Da alle Fachbereichsleiter in der Stadtverwaltung Billerbeck in erheblichem Maße nicht ausschließlich Leitungsfunktionen ausüben, sondern auch selbst Sachbearbeitung wichtiger Themen übernehmen, müsste hier für leistungsfähiger Ersatz gefunden werden. Es müsste auf jeden Fall eine für das Finanzwesen verantwortlicher Mitarbeiter mit einer angemessenen Eingruppierung bestellt werden. Die Fachbereichsleitung zumindest eines der neuen größeren Fachbereiche hätte Anspruch auf Höhergruppierung.

So könnten mit einer solchen Umorganisation keine Kosten gespart werden, es entstehen nach erster Berechnung sogar Mehrkosten.

Vorteile im organisatorischen Ablauf werden ebenfalls derzeit nicht gesehen, sodass verwaltungsseitig dieser Gedanke nicht weiter verfolgt wird.

Der Bestand des Fachbereiches Finanzen als eigenständiger Fachbereich hat sich in Billerbeck bewährt.

Verwaltungsintern wird nach ausführlicher Betrachtung der Sachlage und Einbeziehung des Personalrates vorgeschlagen, auf ein, wie im Antrag formuliert, so umfangreiches Organisationsgutachten zu verzichten. Es bindet erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen.

Die Stadtverwaltung Billerbeck versteht sich seit vielen Jahren als lernende Organisation, die sich schrittweise neuen Herausforderungen im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten und in Abstimmung mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stellt.

I.A.

Hubertus Messing
Fachbereichsleiter

Marion Dirks
Bürgermeisterin

Anlagen:

Organisationsplan der Stadtverwaltung Billerbeck