

**ÖFFENTLICHE
BESCHLUSSVORLAGE****Amt/Eigenbetrieb:**

Vorstandsbereich für Stadtentwicklung & Bauen

Beteiligt:**Betreff:**Externes Gutachten zur 'Organisationsuntersuchung im Straßen- und
Brückenbauamt der Stadt Hagen'**Beratungsfolge:**

18.03.2004	Personalausschuss
01.04.2004	Haupt- und Finanzausschuss
27.04.2004	Stadtentwicklungsausschuss
29.04.2004	Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Das externe Gutachten für das Straßen- und Brückenbauamt der Stadt Hagen wird zur Kenntnis genommen.

Die Verwaltung wird beauftragt, die Möglichkeit einer Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen den politischen Gremien möglichst zeitnah vorzustellen.

Darüberhinaus wird die umgehende Umsetzung folgender vorgeschlagener Maßnahmen beschlossen:

- o Veränderung der Aufbau-Struktur des Amtes
- o Feststellung von Personalbedarfen (Personalabbaumöglichkeiten) / Erhöhung der Vergabequote bei Fremdleistungen
- o Reorganisation der Bauhöfe.

Mit Beschluß vom 20.03.2003 wurde die Verwaltung vom Haupt- und Finanzausschuß beauftragt und ermächtigt, den Untersuchungsauftrag für das Straßen- und Brückenbauamt, 66, an die Fa. real plan, Essen, zu vergeben. Der Auftrag ging zurück auf eine Empfehlung der Aufgabenkritikkommission.

In der Sitzung des Personalausschusses werden die Untersucher der Fa. real plan ihr Gutachten in Ansätzen vorstellen und für Fragen zur Verfügung stehen. Das komplette Gutachten wurde den Fraktionen in mehrfacher Ausfertigung zur Verfügung gestellt.

Mit dieser Darstellung werden auszugsweise Schwerpunkte des og. Berichtes erläutert und mit Informationen über die Möglichkeiten des Umgangs und der Realisierung versehen. Damit wird ein schneller erster Überblick über die Kernbereiche der Untersuchung und ihrer Ergebnisse für den Leser erreicht.

Aufbau-Struktur des Amtes 66

Es wird vorgeschlagen, das nach Aussagen der Untersucher mit 4 Funktionsebenen (Amt, Abteilung, Sachgruppe, Sachbearbeiter) zu tief gestaffelte und mit 6 Sachgruppen (Straßen-Entwurf, Verkehrstechnik, Controlling/Finanzen/Personal, Straßen-Neubau, Straßenunterhaltung, Brückenbau) zu breit angelegte Amt zukünftig in nur noch 2 Unterorganisationseinheiten (Abteilungen) zu gliedern. Dabei wird durch die **Ausformung der beiden Abteilungen „Planung/Neubau“ und „Unterhaltung“** ein neuer Schwerpunkt in der Organisation gesetzt. Bisher sind die vorgeh. Gewerke in allen fachlich organisierten Abt./Sachgruppen individuell vorhanden.

Vorteile:

- hohe Flexibilität bei Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung, z. B. bei rückläufigen Planungen und Neubaumaßnahmen hin zu verstärkten Unterhaltungstätigkeiten
- fachliche und personelle Konzentration auf die Kernbereiche
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Ämtern im VB, weil diese Schnittstellen hauptsächlich die Planungs-/Neubaubereiche berühren
- die Kommunikationsschiene zwischen der „Unterhaltung“ und dem manuellen Bereich der „Bauhöfe“ wird optimiert
- Leitungsaufgaben können in weniger Stellen gebündelt werden

Die Sachgruppe „Controlling...“ soll direkt dem Amtsleiter zugeordnet werden, weil hier typische, für das ganze Amt wirkende Querschnittsfunktionen wahrgenommen werden.

Mit dieser Neuausrichtung der Amtsorganisation 66 wird die für den Gesamt-Vorstandsbereich 5 geplante Umstrukturierung der Ämter 66 und 67 vorbereitet.

Ermittlung des Personalbedarfs

In Organisationseinheiten, die Aufgaben der Planung und Baudurchführung wahrnehmen, vermischen sich Verwaltungs- und technische Aufgaben. Deshalb werden Arbeitsaufwand und Personalbedarf **nicht nur durch bloße Fallzahlen**, sondern in entscheidendem Maße durch **Investitions- oder Unterhaltungsvolumina**, die in den sog. technischen Leistungsbereichen "umgesetzt" werden müssen, beeinflusst.

Ein Großteil der Aufgaben kann von selbständigen Architektur- und Ingenieurbüros übernommen werden, die ihre **Leistung nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI)** abrechnen. Typische Leistungen sind u.a. Straßenplanung und -bau sowie entsprechend Brücken- und sonstige Ingenieurbauwerke. Aber auch bei der Vergabe des gesamten Leistungsumfanges von Projekten nach den Leistungsbildern der HOAI sind bestimmte Leistungen von der Verwaltung zu erbringen. Es handelt sich dabei um die sog. **Bauherrenleistungen**.

Grundlage für die Ermittlung des Stellenbedarfs bei technischen Leistungen ist die HOAI sowie KGSt-Vergleichswerte. Damit ist auch vorgegeben, welche Leistungen mit dem daraus resultierenden Stellenbedarf abgedeckt sind und für welche Tätigkeiten bei der Stellenbedarfsermittlung ein besonderer Ansatz zu berücksichtigen ist.

Nicht enthalten dagegen sind die Bauherrenleistungen. Da diese Leistungen nicht fallweise und vorgangs- oder projektbezogen einzeln ermittelt und dargestellt werden können, wird ein pauschaler Ansatz von 30 % des Leistungsbildes der HOAI angewandt.

In allen Sachgruppen, die mit Planung und Baudurchführung befasst sind, werden die Aufgaben entweder als **Eigenleistung oder durch Vergabe** an gewerbliche Planungs- und Ingenieurbüros wahrgenommen. Dabei zeigen sich stark unterschiedliche Quoten.

Gerade die Vergabequote aber ist, neben generell reduzierten Investitionsvolumina, das geeignete Mittel, den Personalbedarf deutlich zu beeinflussen. Dazu muss man sich aber von der häufig anzutreffenden Mentalität "nur wenn wir es selbst machen, ist es auch gut" lösen.

Allerdings sollte nicht jede Maßnahme vergeben werden. Es ist erforderlich, einen gewissen %-Satz selbst wahrzunehmen, weil sonst das fachliche know-how, auch zur Erfüllung der Bauherrenaufgaben, schnell verloren geht. Allgemein wird die Auffassung vertreten (z. B. Empfehlungen der KGSt), dass mind. 25 % des Volumens als Eigenleistung vorzusehen ist, um ausreichendes know-how i. S. einer Kostentransparenz zu Gunsten der Gemeinde vorzuhalten.

Die Steuerung (Planung und Überwachung) von Unterhaltungsleistungen (oft kleinteilige Maßnahmen) ist grundsätzlich eine typische Eigenleistungsaufgabe und nicht vergabefähig.

real plan hat ein Szenario entwickelt, in dem ein Personalbedarf ermittelt wurde, der sich ergibt, wenn man ein gleiches Investitionsvolumen wie im Schnitt der vergangenen vier Jahre zugrunde legt, jedoch die Vergabequote deutlich erhöht.

Personalbedarfe

real plan stellt in seinen Personalbedarfsberechnungen fest, dass im Rahmen **struktureller Veränderungen und Erhöhung der Vergabequote bei Fremdleistungen**

Personaleinsparungen realisiert werden können.

Dabei werden Modellrechnungen zum Personalbedarf im Hinblick auf den Anteil der zu erhöhenden Vergaben im Zusammenspiel mit einer Veränderung von Investitionsvolumen und ein sich daraus ergebender relativer Personalabbau erstellt.

Personalabbbaumöglichkeiten werden von real plan wie folgt alternativ beschrieben:

bei unverändertem Investitionsvolumen:

Bedarf bei Beibehaltung heutiger Strukturen unter Beseitigung organisatorischer Hemmnisse (*)

- 0,94 Stellen

Bedarf (wie vor), jedoch veränderte Strukturen sowie eine Eigenleistung von max. 25 % und weiterhin gleiche Investitionssummen

- 9,43 Stellen

Investitionssummen im Schnitt der letzten 4 Jahre (Ist-Werte):

Planung Straßen:	17.263.000 € p.a.	
Neubau Straßen:	4.884.000 € p.a.	
Verkehrstechnik:	rd. 1.000.000 € p.a.	
Brücken-/Ing.bau:	2.778.000 € p.a.	= 25.925.000 € p.a.

bei Verringerung des Investitionsvolumens:

Bedarf (wie vor), jedoch eine Eigenleistung von max. 25 % und minimierte Investitionssummen

- 12,26 Stellen

Investitionssummen reduziert auf das kleinste Volumen, das real-plan in vergleichbaren Kommunen vorgefunden hat (Ist-Werte):

Planung Straßen:	12.000.000 € p.a.	
Neubau Straßen:	2.500.000 € p.a.	
Verkehrstechnik:	rd. 560.000 € p.a.	
Brücken-/Ing.bau:	500.000 € p.a.	= 15.560.000 € p.a.

Bedarf (wie vor) und Abbau freiwilliger Aufgabenwahrnehmung

- 18,64 Stellen

(*) Beseitigung organisatorischer Hemmnisse sind z. B.:
telef. Fernamtsberechtigung, bessere EDV-Ausstattung,

optimierte HÜL-Führung, besserer Informationsfluß

Bei diesen Möglichkeiten des Personalabbaues sind die zunächst eingesparten Personalkosten den naturgemäß steigenden Sachkosten (Honorarzahlungen bei Vergaben) gegenüber zu stellen. Erst dann kann letztendlich eine „Einsparung“ errechnet werden. Eine entsprechende Musterberechnung ist als Anlage beigelegt.

Freiwillige Aufgaben

Neben diesen durch die Investitionsvolumina und deren Vergabequoten "beeinflussbaren" Personalbedarf sind noch die Aufgaben anzusprechen, die ebenfalls Dritten übertragen werden können, die allgemein reduziert werden können oder aber für die kein gesetzlicher Ursprung besteht, sondern lediglich aus eigenem Antrieb des Amtes oder der Stadt wahrgenommen werden. Der dadurch "gebundene Personalbedarf" ergibt sich anteilig aus diversen Stellen des Amtes und läßt sich zusammen auf ein **Reduzierungspotential** von

6,38 Stellen

bezeichnen.

Hier sind hauptsächlich die Parkraumbewirtschaftung (Wartung und Betrieb von Parkscheinautomaten) – 2,20 Stellen, die Verkehrsüberwachungsanlagen (Wartung und Betrieb) – 2,32 Stellen und die gesetzl. vorgeschriebenen Brückenprüfungen – 1,09 Stellen enthalten.

Die Bereiche Parkraumbewirtschaftung und Verkehrsüberwachungsanlagen sind nach Ansicht des Gutachters verzichtbare weil freiwillige Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht.

Solange diese Aufgaben auf der Grundlage entsprechender Beschlüsse im Sinne einer gesamtstädtischen Entwicklung zu leisten sind, ist diese Aufgabenwahrnehmung erforderlich. Zur Prüfung der Brücken- und Ingenieurbauwerke besteht zwar die gesetzliche Verpflichtung, der Gutachter ordnet diesen Bereich den vergabefähigen Aufgaben zu.

Aufgabenwahrnehmung (Ist)

Im Amt 66 werden sowohl Aufgaben wahrgenommen, die ihren rechtlichen Ursprung in gesetzlichen oder vergleichbaren Bestimmungen haben als auch solche, die auf privatrechtlichen Bindungen beruhen bzw. aus örtlichem Bedarf entstehen.

Die Unterscheidung ist jedoch nicht immer eindeutig. So entspringt die Planung und der Bau von Straßen sicher einem generellen gesetzlichen Auftrag und ist deshalb eine hoheitliche Aufgabe dem Grunde nach, jedoch sind die einzelnen Maßnahmen vom konkreten örtlichen Bedarf (der überwiegend selbst definiert werden kann und muss) abhängig.

Wiederum vorgegeben sind Ausschreibungs-, Vergabeverfahren und technische Standards in verschiedenen Regelwerken. Eindeutig ist es beispielsweise, wenn durch gesetzliche oder ähnliche Vorgaben Prüfhäufigkeiten und -inhalte vorgegeben sind (wie etwa bei den Ingenieurbauwerken aufgrund ihrer Existenz) oder für die Führung eines Straßenverzeichnisses, das bestimmten Anforderungen genügen muss. Hier kann auch ein notwendiger SOLL-Aufwand definiert werden.

Soweit Straßenbaumaßnahmen nicht einem förmlichen Planverfahren unterworfen sind, die in bestimmten Phasen eine Bürgerbeteiligung vorschreiben, ist der Beteiligungs- und Informationsgrundsatz sicher auch noch als hoheitliche Aufgabe anzusehen; aber wie oft und in welcher Tiefe und Breite? Ein SOLL-Aufwand dafür kann nicht aufgrund von Zahlen, Daten und Fakten bestimmt, sondern nur durch Ableitungen aus Erfahrungswerten vorgenommen werden.

Betrachtet man unter diesen Gesichtspunkten die Aufgaben der SG 66/00, 66/10 und 66/12, so ist festzustellen, dass hier Aufgaben erledigt werden, die dem Grunde nach als hoheitlich zu bezeichnen sind. Freiwillig, aber deshalb nicht weniger notwendig und zweckmäßig sind Teilaufgaben im SG 66/02. Sie ergeben sich im Wesentlichen mittelbar aus den hoheitlichen Aufgaben als Folge- oder Begleitarbeiten.

Die Planung und der Bau von verkehrstechnischen Einrichtungen (Lichtsignalanlagen, Fußgängerüberwege u.Ä.) ist nach der Einstufung ebenfalls eine hoheitliche Aufgabe. In welcher Zahl und wo sie sein müssen, ist wiederum von den örtlichen Gegebenheiten (und teilweise selbst zu entscheidenden Notwendigkeiten) abhängig. Nach Ansicht von real plan sind das klassische freiwillige Aufgaben.

Diese Fragen und Einschätzungen sollen verdeutlichen, dass in Aufgabenbereichen wie sie dem Amt 66 obliegen, die Aufwandsbestimmung und damit auch ein Personalbedarf nicht nach der Charakteristik der Aufgaben analog von Aufgaben eines Meldeamtes oder Sozialamtes etc. bestimmbar ist. Hinzu kommt, dass "hoheitliche Aufgaben" nicht gleichbedeutend mit Eigenleistung (also durch eigene MA wahrzunehmen) ist. So kann die Planung oder Durchführung der dem Grunde nach hoheitlichen Aufgabe "Straßenplanung und -bau" durchaus Dritten übertragen werden, wenngleich die Stadt grundsätzlich in der Verantwortung bleibt, die sie über die Bauherrenfunktionen erfüllen kann.

Eine Fragestellung "rechtlich erforderlich/freiwillig" bzw. "hoheitlich/ vergabefähig" ist zur Aufwandsbestimmung und damit für einen Mindestpersonalbedarf nicht zielführend. Wichtiger ist vielmehr die Frage, welche Aufgaben die Stadt selbst wahrnehmen muss und welche zweckmäßigerweise an Dritte vergeben werden (können).

Eine Grundlast in dem Sinne, nur noch das zu tun, was unbedingt als Minimum möglich ist, kann nicht abschließend definiert werden. Die Stadt ist verpflichtet, für eine angemessene Verkehrsinfrastruktur zu sorgen, sie zu planen, zu verwirklichen und die in ihrer Trägerschaft stehenden Objekte auch verkehrssicher zu unterhalten. Welche Erfordernisse aber konkret bestehen und wie sie in Tiefe, Breite und auf welcher Zeitschiene

erfüllt werden sollen, kann nur örtlichen Prüfungen und Entscheidungen (auch abhängig von verfügbaren Haushaltsmitteln) vorbehalten bleiben. Es spielen also Absichten ebenso wie vorhandene Objektzahlen eine wesentliche Rolle.

Schnittstellen zu anderen Ämtern

real plan hat zu einer Vielzahl von Schnittstellen Anmerkungen erarbeitet. Dabei sind auch Schnittstellen thematisiert worden, die sich naturgemäß aus dem Verwaltungsablauf heraus ergeben, nicht unmittelbar vermeidbar und nicht grundsätzlich zu beanstanden bzw. zu verbessern sind.

Beispielhaft werden hier Schnittstellen vor kritischem Hintergrund aufgeführt und eine organisatorische Lösung kurz skizziert:

- o Bearbeitung von Erschließungsverträgen durch das Bauverwaltungsamt (s. Vorlage „Neuausrichtung der Organisationsstruktur im Vorstandsbereich für Stadtentwicklung und Bauen“)
 - Aufgabe wird vom Bauverwaltungsamt zum Straßen- und Brückenbauamt verlagert und damit Beseitigung dieser Schnittstelle
- o Planung von gestalterischen Grünelementen in verkehrsberuhigten Straßen zusammen mit dem Grünflächenamt (wie vor)
 - Schnittstelle wird durch veränderte Amtsstruktur beseitigt
- o Fahrzeugbeschaffung und Unterhaltung durch HEB
 - Schnittstelle wird durch generelle Umstrukturierung beseitigt
- o Pflege und Unterhaltung von Ingenieur-Bauwerken (Böschungsmauern/ Aufgängen usw.) und Straßenbegleitgrün durch das Grünflächenamt (wie vor)
 - Schnittstelle wird durch veränderte Amtsstruktur beseitigt
- o Kommunikation mit HABIT
 - hier handelt es sich nicht um eine echte Schnittstelle, vielmehr werden hier die laufenden Beziehungen zwischen einem städt. Amt und dem städt. Dienstleister HABIT thematisiert; durch ständigen bilateralen Kontakt werden aufkeimende Probleme permanent abgearbeitet.

Bauhöfe

Die manuellen Bereiche des Amtes 66 (Verkehrstechnik – Bauhof Grubenstr. -und Straßenunterhaltung – Bauhof Grubenstr. und Hohenlimburg) sollten zukünftig laut dem Gutachten zu einem zentralen Bauhof zusammengefasst werden, unabhängig von

einer mittel- bis langfristig anzustrebenden räumlichen Konzentration innerhalb des Stadtgebietes. Für eine Übergangsfrist kann ein organisatorisch zentraler Bauhof durchaus an zwei Standorten platziert sein.

Die aufbauorganisatorischen Maßnahmen müssen mit einer optimalen personellen/fachlichen Führungsstruktur kombiniert werden. Eine hohe Effizienz der manuellen Dienste mit gezielter Personal-, Geräte- und Einzeldisposition erfordert eine zentrale Organisationsform unter einheitlicher, mit ausreichend Kompetenzen ausgestatteter, betriebswirtschaftlich orientierter Leitung, sowie eine eigene Verwaltung mit zentraler EDV-Ausstattung.

Auf dem vorgeschlagenen zentralen Bauhof ist daher nach Ansicht von real plan die Position eines Bauhofleiters zu installieren. Dieser muss an allen wichtigen, den Bauhof betreffenden Entscheidungen mitwirken bzw. über entsprechende eigene Kompetenzen in ausreichender Größenordnung verfügen. Insbesondere muss er in der Lage sein, aufgrund der vorhandenen Daten bzw. künftig aus der EDV resultierenden Auswertungen den Bauhof kapazitätsmäßig über das ganze Jahr sowohl personell als auch maschinell voll auszulasten.

Wie bereits erwähnt ist die Planung, Überwachung und Durchführung von zumeist kleinteiligen Unterhaltungsleistungen eine typische Eigenleistungsaufgabe und nicht vergabefähig.

Daher erschließt sich, im Gegensatz zu den Planungs- und Neubaubereichen, im Arbeiterbereich der Bauhöfe kein personelles Reduzierungspotential.

Allerdings schlägt der Gutachter eine Strukturierung des Zentralen Bauhofs vor, die für jeden der 4 räumlichen Straßenunterhaltungssektoren ein durchgängiges System von Bezirksingenieur, Straßenmeister, Straßenbegeher und Unterhaltungsarbeitern beinhaltet. Durch die Ausschöpfung der möglichen Leitungsspannen (d.h. die Möglichkeit unterstelltes Personal adäquat zu beaufsichtigen) können die Meisterstellen von bisher 6 (1 Meister Verkehrstechnik, 4 Meister Bezirke A,B,C,D, 1 Meister Kleinkolonnen,Mähzug) auf 4 (1 Meister Verkehrstechnik, 2 Meister Bezirke A,B und C,D, 1 Meister Kleinkolonnen,Mähzug) reduziert werden.

Im übrigen weisen die Untersucher darauf hin, dass durch Einbeziehen der manuellen Bereiche anderer Ämter, z. B. die des Grünflächenamtes, eine weitere Zentralisierung möglich ist.

Besondere Merkmale einer methodischen Untersuchung

(beispielhafte Aufzählung diverser Feststellungen und Erhebungen des externen Untersuchers – „weiche Faktoren“)

Im Rahmen einer (wie von der Fa. real-plan durchgeführten) methodischen Organisationsuntersuchung werden neben konkreten organisatorischen Ermittlungen/Erhebungen/Aussagen/Vorschlägen ("harte Faktoren" - in dieser Vorlage dargestellt) auch Aussagen zu Bereichen des untersuchten Amtes dargestellt und

abgehandelt, die eher nicht der Erwartungshaltung der mit der Umsetzung und Realisierung des Untersuchungsberichtes befaßten Personen entsprechen.

Die Mitarbeiterbefragung als fester Bestandteil einer solchen Untersuchung nimmt im vorliegenden Bericht einen breiten Raum ein. Im Rahmen dieser Mitarbeiterbefragung werden immer kritische Äußerungen fallen, die sich im weitesten Sinne an der Amtsführung, Technikausstattung oder Arbeitsabläufen festmachen lassen.

Offensichtliche Mängel, die durch eine Mitarbeiterbefragung bekannt werden, werden im Rahmen einer ständig zu optimierenden Amtsführung selbstverständlich permanent und zeitnah durch Vorgesetzte aufgegriffen, um letztendlich mit dem Ziel der Verbesserung der inneren Strukturen und Abläufe abgestellt zu werden, soweit dies im Rahmen der finanziellen und technischen Möglichkeiten überhaupt machbar ist.

Letztlich liegt es im Ermessen des Auftraggebers, wie mit diesen Aussagen des externen Untersuchers umgegangen wird und wie durch persönliche Ansprache der Mitarbeiter eine Verbesserung erreicht wird.

Konsolidierungspotentiale

Durch die beabsichtigte Neuorganisation der derzeitigen Ämter Straßen- und Brückenbauamt und Grünflächenamt finden sich Aussagen zu Konsolidierungspotentialen in der Vorlage "Neuausrichtung der Organisationsstruktur im Vorstandsbereich für Stadtentwicklung und Bauen", die im HFA am 01.04.2004 vorgelegt wird.

Beteiligung des Personalrates

Der Personalrat ist im Rahmen der vertrauensvollen Zusammenarbeit informiert, erhält nach den Bestimmungen des Landespersonalvertretungsgesetzes die Gelegenheit zur Stellungnahme und wird im weiteren Verlauf der Realisierung nach den einschlägigen Bestimmungen weiter beteiligt.

Information der Mitarbeiter

Außerdem ist vorgesehen, im April 2004 durch einen Mitarbeiterbrief und Dienstbesprechungen die Mitarbeiter ausführlich zu informieren.

**FINANZIELLE
AUSWIRKUNGEN**

Teil 4 Seite 1

Drucksachennummer:

0097/2004

Datum:

20.02.2004

Veröffentlichung:

Ja
Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

Stadtkämmerin

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

Vorstandsbereich für Stadtentwicklung & Bauen

Gegenzeichen:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:

