

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Bedburg im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

Demografische Handlungsfelder

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Der demografische Wandel wird mit seinen Auswirkungen im Prinzip alle Kommunalverwaltungen erfassen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Im Kern wird die demografische Entwicklung zu einer deutlichen Veränderung des Bevölkerungsvolumens (Reduzierung der Einwohnerzahl) sowie der Bevölkerungsstruktur (zunehmende Alterung) führen. Von dieser Entwicklung ist auch das bei den Kommunen beschäftigte Personal betroffen. Zudem führen die demografischen Veränderungen auch zu veränderten Rahmenbedingungen und Anforderungen bei den kommunalen Aufgaben.

Bei vielen Kommunen in NRW werden sinkende Bevölkerungszahlen prognostiziert. Nach den derzeitigen Bevölkerungsprognosen¹ bis 2030 ist dies tendenziell auch für die Stadt Bedburg zu erwarten. Die Gesamtbevölkerung sinkt gegenüber dem Vergleichsjahr 2013 um 5,1 Prozent. Mit dem Zensus 2011 hat sich die amtliche Bevölkerungszahl in Bedburg zusätzlich reduziert.²

¹ Basiert auf Fortschreibung der Volkszählung 1987

² vgl. Ausführungen im Vorbericht zur strukturellen Situation der Stadt

Einwohnerentwicklung

2013	2015	2020	2025	2030
22.846	24.044	23.270	22.502	21.670

Quelle: IT.NRW (Basis Zensus 2011)

Bei den jungen Menschen (bis 21 Jahre) wird - wie bei den meisten Vergleichskommunen - ein starker Rückgang erwartet (Stadt Bedburg minus 21 Prozent).

Die Verwaltungen stehen aufgrund des demografischen Wandels vor der Herausforderung, sich mit den damit verbundenen Veränderungen und auch einem sich zukünftig verändernden Aufgabenportfolio zu beschäftigen. Etwaige Maßnahmen und Planungen haben in der Regel auch Auswirkungen auf den eigenen Personalbestand.

Die GPA NRW hat im Verlaufe eines standardisierten Interviews zahlreiche Punkte und Themenfelder angesprochen. Gemeinsam mit der Leiterin des „Fachdienstes 1 - Personal, Organisation und Ratsangelegenheiten“ wurden die Themen besprochen und dokumentiert. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Bedburg folgende wesentlichen Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation optimieren

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutendes Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können.

Aus Sicht der GPA NRW ist für Städte dieser Größenklasse ein dreigliedriger Verwaltungsaufbau optimal (z. B. Interner Service, Bürgerdienste, Bauen). Die Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Kommune sollte durch nicht mehr als drei Fachbereiche in der Gliederungsbreite sowie maximal drei Leitungsebenen in der Gliederungstiefe geprägt sein. Diese Einschätzung deckt sich mit den grundsätzlichen KGSt-Empfehlungen zum Organisationsmodell für Kommunen dieser Größenklasse.³ Die Organisationsstruktur soll sich zudem an den Produkten ausrichten und die Einheitlichkeit von Fach- und Ressourcenverantwortung gewährleisten. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist es von Bedeutung, dass es den Kommunen gelingt, die Gliederungsbreite und -tiefe der Verwaltungsorganisation auf ein notwendiges Mindestmaß zu reduzieren. Denn den Verwaltungen wird immer weniger Personal für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehen.

Die Verwaltung der Stadt Bedburg verfügte im Vergleichsjahr 2013 über vier Fachbereiche. Darunter befanden sich acht Geschäftsbereiche.

³ KGSt-Bericht 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 1)

Zum 01. März 2015 hat die Stadtverwaltung Bedburg eine neue Struktur erhalten. Große Fachbereiche wurden getrennt und Hierarchieebenen abgebaut. Ziel war es „...die Verwaltung insgesamt übersichtlicher und durch flache Hierarchien deutlich handlungsfähiger...“ zu gestalten.

Wege von der Planung bis zur Umsetzung einzelner Anliegen sollten kürzer werden. Mit der neuen Struktur will die Stadt Bedburg weitere Signale für mehr Fortschritt und Bürgernähe setzen.

Das neue Organigramm der Stadtverwaltung Bedburg sieht nunmehr sieben Fachdienste vor:

- Fachdienst 1 - Personal, Organisation und Ratsangelegenheiten
- Fachdienst 2 – Finanzen
- Fachdienst 3 - Ordnung und Soziales
- Fachdienst 4 - Schule, Bildung und Jugend
- Fachdienst 5 - Stadtplanung, Bauordnung, Wirtschaftsförderung
- Fachdienst 6 - Hochbau, Tiefbau, Bauhof

Es gibt keine Dezernenten und Amtsleiter. Eine schlanke Verwaltungsorganisation ist eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung. Geschäftsabläufe können schnittstellenärmer organisiert werden. Der vertikale Aufbau der Verwaltung mit lediglich drei Ebenen stellt eine gute Lösung dar. Werden Aufgaben unter Produktgesichtspunkten gebündelt, können ausreichend große Organisationseinheiten geschaffen und damit Reibungsverluste verringert werden.

→ **Feststellung**

Der aktuelle Organisationsaufbau der Stadt Bedburg entspricht dem anzustrebenden Modell von geringer Breite und Tiefe.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Auf verschiedene Handlungsfelder der demografischen Entwicklung im Stadtgebiet geht die GPA NRW im Vorbericht ein. Unter anderem führt die demografische Entwicklung zu einer Abnahme der Erwerbsbevölkerung und zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl älterer Beschäftigter in der Stadtverwaltung. In den kommenden zehn Jahren stehen alle Verwaltungen vor der großen Herausforderung des demografischen Wandels und damit auch eigenen starken Personalverlusten. Gleichzeitig treffen die öffentlichen Arbeitgeber auf einen geringeren Angebotsmarkt an Nachwuchskräften. Diese Situation stellt das Personalmanagement der Verwaltungen vor erhebliche Herausforderungen, die von der Stadt Bedburg bereits erkannt wurden.

Zur Erarbeitung des Personalbedarfskonzeptes wird die natürliche Fluktuation durch Eintritt in den Ruhestand bzw. Erreichen der Altersgrenze auf Excel-Basis ermittelt. Hier bezieht die Personalverwaltung die Regelaltersgrenzen und Fälle der Altersteilzeit ein. Die Stadt Bedburg verfügt über Informationen zur Altersstruktur der Mitarbeiter auf Basis der vorhandenen Personaldaten. Es wird jährlich kritisch bewertet und entschieden, ob und inwieweit eine Nachbesetzung notwendig wird. Die Stadt Bedburg rechnet nach eigenen Berechnungen zur Altersstruktur bis

Ende 2020 mit den Ausscheiden von 20 Mitarbeitern. Hiervon entfallen acht Mitarbeiter auf den Bauhof. Die eigenen Erhebungen basieren aber noch auf dem Stand vom 01. März 2012 und der damaligen Organisationsstruktur. So wird z. B. erkennbar, dass im Rats- und Kulturbüro in den nächsten Jahren ein erheblicher Teil der Mitarbeiter ausscheiden wird. Dies gilt auch für die Beschäftigten im Fachbereich I. Die altersmäßige Bandbreite bei den Beamten der Fachbereiche I und II ist ausgewogen. Die „Statistik zur Personalplanung 2011“ bietet noch Optimierungspotenzial. Eine Fortschreibung steht derzeit an. Es sollten auch weitere „Berufsgruppen“ bzw. Qualifikationen separat betrachtet werden.

→ **Feststellung**

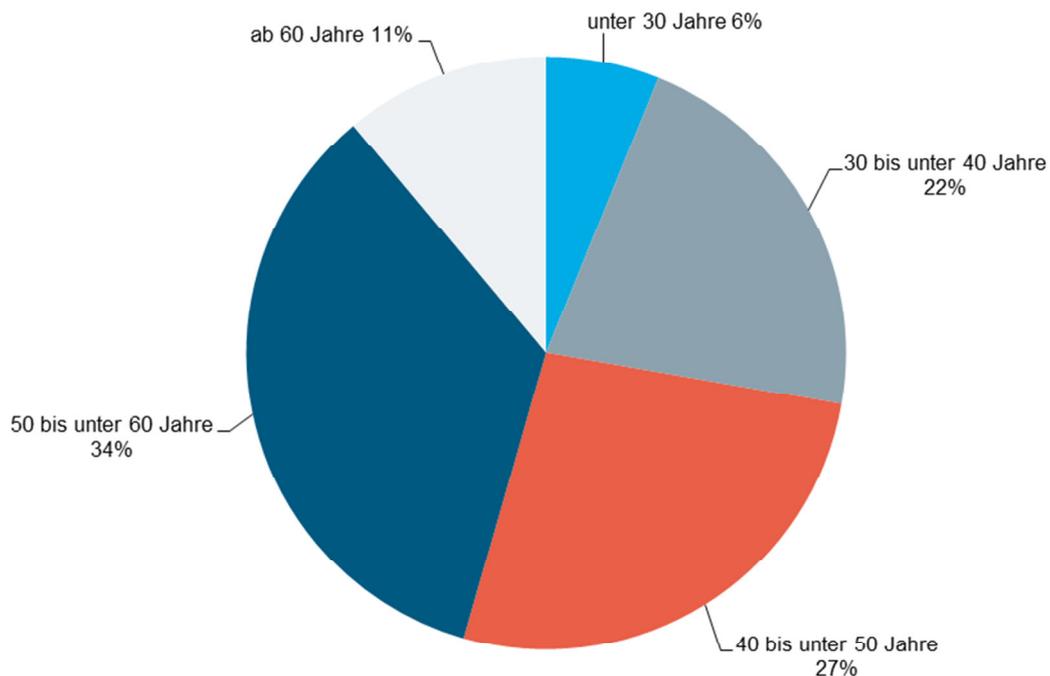
Die Stadt Bedburg verfügt über Altersstrukturanalysen über einen langen Zeitraum. Die Mitarbeiter werden in Altersgruppen von jeweils fünf Jahren ausgewiesen.

→ **Empfehlung**

Die Analysen zur Altersstruktur der Mitarbeiter sollten um weitere Informationen erweitert werden. Diese sollten in ein Personalbedarfskonzept münden.

Ergänzend zu den eigenen Betrachtungen der Stadt Bedburg hat die GPA NRW die Altersstruktur der Mitarbeiter/Beschäftigten analysiert. Sie basiert auf der Personalliste zum 30. Juni 2013. Nachwuchskräfte, geringfügig Beschäftigte, Reinigungskräfte und Mitarbeiter mit befristeten Verträgen oder in der Freizeitphase der Altersteilzeit sind nicht enthalten.

Altersstruktur nach der Zahl der Beschäftigten in Prozent



Altersstruktur nach der Zahl der Beschäftigten

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
11	39	48	62	20

Quelle: Stadt Bedburg

Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter liegt 2015 bei 46,8 Jahren. In unserer letzten Prüfung haben wir für das Jahr 2011 noch einen Altersdurchschnitt von 45,4 Jahren festgestellt. Es ist zu erwarten, dass der Altersdurchschnitt weiter anwachsen wird. Im Bauhof sind bereits jetzt 21 Mitarbeiter älter als 50 Jahre. Der demografische Wandel in der Stadtverwaltung führt zu deutlichen Verschiebungen der Altersgruppen. In den Mitarbeitergesprächen werden bei den älteren Kräften der Stadt gezielt die persönlichen Planungen abgefragt. Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es erfahrungsgemäß auch noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Dazu gehören Abordnung, Beurlaubung, Kündigung, Entlassung sowie krankheitsbedingtes Ausscheiden. Diese Fluktuationen können unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten vergangener Jahre nur geschätzt werden. Sie sind in einer Fluktuationsanalyse anteilig zu berücksichtigen.

Die Fluktuation wird auch genutzt, um den Personalaufwand zu reduzieren. Im Rahmen des HSK 2015 erfolgt eine intensive Betrachtung der Einsparmöglichkeiten bei der Stadt Bedburg. Durch Optimierung der Geschäftsabläufe sollen sieben Stellen eingespart werden.

Eine weitere Möglichkeit, die Auswirkungen des demografischen Wandels in der Belegschaft abzufedern, ist der zielgerichtete Einsatz von Auszubildenden. Nach Angaben der Stadt Bedburg wird bedarfsgerecht ausgebildet.

Ausbildungsplatzquote im interkommunalen Vergleich 2013

Bedburg	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
0,58	0,58	6,89	3,40	36

Ermittlung: Anteil besetzte Ausbildungsplätze zum 01.10.2012 an den Gesamtstellen

Die Stadt Bedburg bildet nur im Beamtenbereich aus. Im Jahr 2015 steigt die Ausbildungsplatzquote auf bedarfsgerechte 3,51 Prozent (vier Plätze im gehobenen und zwei im mittleren Dienst).

Auf der Homepage der Stadt Bedburg werden bei Bedarf Informationen über Ausbildungsmöglichkeiten angeboten. Bisher konnten die Plätze regelmäßig besetzt werden. Künftig wird sich auch die Stadt Bedburg einer rückläufigen Zahl qualifizierter Bewerber gegenübersehen. Es werden daher bereits im Vorfeld junge Menschen angesprochen.

Der Internetauftritt insgesamt sollte weiter optimiert werden, um gezielter jüngere Personen anzusprechen. Dies könnte mit Erfahrungsberichten der Mitarbeiter geschehen (z. B. Homepage der Städte Hamm und Pulheim oder der GPA NRW). „Links“ zur Berufsschule, zum Studien-

institut und zur Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ergänzen die Informationen. Stellenausschreibungen sollten auch über das Stellenportal "Interamt" ermöglicht werden.

→ **Empfehlung**

Der Internetauftritt für die Ausbildung bzw. Stellenausschreibung sollte weiter optimiert werden.

Personalbedarf planen

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem dafür erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Dies gilt sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht. Damit wird der mittel- bis langfristige Personalbedarf in den relevanten Berufsgruppen der Verwaltung deutlich. Somit können frühzeitig geeignete Maßnahmen zur Personalgewinnung vorbereitet werden. Durch die demografischen Auswirkungen wird der zu deckende Personalbedarf in den nächsten Jahren steigen. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter der aktiven Mitarbeiter.

Zur Ermittlung des Personalbedarfes ist folgende Vorgehensweise denkbar:

Soll-Ermittlung

- Statistischer Personalbestand in Vollzeit-Stellen
- Veränderung des Solls durch Veränderung der Aufgabenentwicklung
- Veränderung des Solls durch Rationalisierungen (u. a. Einsatz von IT)
- Teilergebnis: Soll- Personalbestand in Vollzeit-Stellen

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeit-Stellen
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeit-Stellen

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeit-Stellen
- Nettobedarf in Personen
- Voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z. B. Übernahme von Auszubildenden, interne und externe Einstellungen

Ergebnis: Nettopersonalbedarf in Vollzeitkräften

Die Personalbedarfsplanung der Stadt Bedburg berücksichtigt bisher nicht die Ergebnisse einer kontinuierlichen Aufgabenkritik. In ersten Ansätzen ist die Personalbedarfsplanung in den Be-

reichen Abfall und Winterdienst aufgabenkritisch betrachtet worden. Der Stellenbedarf der Stadt wird derzeit anlassbezogen beim Ausscheiden von Mitarbeitern geprüft. Aufgrund der angespannter werdenden Finanzlage werden Mitarbeiterabgänge teilweise zu Konsolidierungszwecken genutzt. Eine niedergeschriebene Personalbedarfsplanung gibt es jedoch nicht. Die Stadt Bedburg wird in spätestens 15 Jahren mit Vakanzen zu rechnen haben, da erforderliche Stellenbesetzungen nicht mehr wie bisher möglich sind.

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Konkretere Anforderungsprofile wurden von der Stadt Bedburg bislang noch nicht erarbeitet. Diese werden lediglich bei Stellenausschreibungen erstellt. Sie sind jedoch flächendeckend erforderlich, um den qualitativen Personalbedarf, den Personalentwicklungsbedarf und die Beschäftigtenpotenziale zu ermitteln. Anforderungsprofile sollten Eigenschaften, Fähigkeiten und Merkmale des idealen Stelleninhabers beinhalten. Sie ermöglichen zudem eine rechtssichere Auswahlentscheidung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte flächendeckend Anforderungsprofile erstellen. Dies sollte sukzessive erfolgen.

Personal entwickeln

Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter müssen gezielt gefördert werden. Dies ist umso wichtiger, da sich aufgrund der demografischen Entwicklungen zukünftig erhebliche Veränderungen in den Aufgabenzuschnitten ergeben werden. Insgesamt werden steigende Anforderungen künftig von weniger Personal bewältigt werden müssen. Die individuellen Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter müssen erkannt, erhalten und gefördert werden. Untersuchungen zeigen einen Zusammenhang zwischen dem Führungsverhalten und der Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter. Insoweit kommt den Führungskräften auch im demografischen Wandel des Verwaltungspersonals eine Schlüsselrolle zu.

Die Stadt Bedburg hat noch kein explizites „Personalentwicklungskonzept“ (PEK). Dieses ist bisher nur im Entwurf vorhanden. Verschiedene Elemente der Personalentwicklung - z. B. Frauenförderplan, Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) und LOB sind eingerichtet. Andere Themen wie Fortbildung usw. sind lediglich im Entwurfsstadium vorhanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bedburg sollte –die Entwicklung des Personalentwicklungskonzeptes baldmöglichst abschließen. Eine Evaluation und spätere Weiterentwicklung des Konzeptes hält die GPA NRW für sinnvoll.

Wissen bewahren und verteilen

Vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Fachkräfte ausscheiden werden, ist auch die Wissensbewahrung und -verteilung von Bedeutung. Mit dem Fortgang der Mitarbeiter droht gleichzeitig der Verlust essenzieller Wissensquellen. Die betroffenen Beschäftigten verfügen über ein großes Spektrum an Berufs- und Lebenserfahrung. Das daraus resultierende Wissen und dessen Bewahrung bzw. Verteilung ist für jede Verwaltung von großer Bedeutung. Dies gilt umso mehr,

als viele der ausscheidenden Mitarbeiter über Schlüsselwissen („single source“) verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

In einigen Bereichen der Verwaltung wird Wissen zentral vorgehalten und den Bediensteten elektronisch zugänglich gemacht (z. B. gemeinsame Anwendungen im Personalbereich, EMA-Verfahren, Jugendamt, Bauamt, Rats-Info-System mit Schlagwortsuche). Es gibt eine „Wissenssammlung“ im Intranet (für interne Abläufe oder Projekte) oder im Internet (z. B. für die Bürgerinnen und Bürger). Ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) besteht in den Bereichen Finanzen bzw. Rechnungserfassung. Durch Einarbeitungszeiten und Checklisten wird vorhandenes Wissen an andere Beschäftigte weitergegeben. Neben dem direkten Vertreter sollten weitere Mitarbeiter in die Arbeitsabläufe einbezogen werden.

Die Stadt hat kein festgelegtes Verfahren, um Wissen zu erhalten. Hierzu zählt beispielsweise, dass Mitarbeiter festgelegt werden, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Bereichen sorgen. Aktuell sind die Fachdienstleiter für ihre Bereiche zuständig. Darüber hinaus ist es wichtig, einen Gesamtüberblick über das benötigte Wissen zu haben, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, das Verfahren zur Wissensbewahrung und -verteilung zu optimieren.

Viele Unternehmen haben bereits nach den Erfahrungen mit dem Internet-Wikipedia begonnen, sog. „Unternehmens-Wikis“ aufzubauen, um das Wissen ihrer Mitarbeiter unternehmensintern zu sammeln und transparent zu machen (Wissensmanagement). Das Engagement der beteiligten Dienstkräfte ist dabei unverzichtbar - nur was letztlich im System aufgebaut, aktualisiert und ergänzt bzw. bereinigt wird, kann den entsprechenden Nutzen für alle bieten.

Dabei kann das Wissen unter Schlagworten oder mit einem Projekt- oder Sachbezug zu finden sein. Protokolle von Dienstbesprechungen sollten aufbereitet und für die berechtigten Mitarbeiter zur Verfügung stehen. In Dateien lassen sich durch eine Suchfunktion einzelne Themenfelder schnell finden. Mit wenig Aufwand könnten Wissenssammlungen, Erfahrungsberichte, Muster oder Protokolle in PDF-Dokumenten und mit sorgfältig sortierten Ordnerstrukturen verwaltet werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, ein „Verwaltungs-Wiki“ sowie Handbücher und Verfahrensdokumentationen bereitzustellen, da das wegfallende Wissen und die Erfahrungswerte hiermit erhalten werden können.

Interkommunale Zusammenarbeit

Dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ wird gerade im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels eine immer höhere Bedeutung zukommen. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung

sind (z. B. Archivwesen, Vollstreckungsdienst, Kooperationen im Bauhof)⁴. Da einige Kommunen bereits in einigen Bereichen kooperieren (zum Beispiel Ausbildung, Soziales und Rufbereitschaft der Ordnungsbehörden⁵), könnten diese positiven Erfahrungen auch für andere Aufgaben genutzt werden. Aufgrund sich verändernder rechtlicher Rahmenbedingungen (z. B. aktuelle Diskussion zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) muss die Kommune die Situation jeweils neu prüfen. Die Ergebnisse sind in den Entscheidungsprozess über mögliche interkommunale Zusammenarbeit einzubeziehen.

Ein Praxisbeispiel für interkommunale Zusammenarbeit in Bedburg ist die örtliche technische Prüfung der Städte Bedburg und Elsdorf. Der Prüfer ist für beide Städte tätig. Die Stelle ist im Stellenplan der Stadt Elsdorf ausgewiesen.

⁴ s. Städte- und Gemeinderat April 2013

⁵ s. auch KGSt-Journal 10/2012

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de