

Mitteilung für den Rat

HSP-Maßnahme – Gemeinschaftsprojekt der Stadt Leverkusen mit der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (gpaNRW) nach Stärkungspaktgesetz (GPA-Prozess)

Sachstandsberichte zu den Untersuchungs- und Veränderungsprojekten in den Fachbereichen 33 – Bürger und Integration, 36 – Ordnung und Straßenverkehr, 50 – Soziales, 51 – Kinder und Jugend, 65 – Gebäudewirtschaft, der Abteilung 021 – Liegenschaften und zur innerbetrieblichen Mobilität

A Sachstandsbericht

Mit Beschluss vom 26.09.2022 zur Vorlage Nr. 2022/1682 hat der Rat der Stadt Leverkusen festgelegt, die Berichterstattung über die Umsetzung der im Rahmen des GPA-Prozesses gewonnenen Untersuchungsergebnisse in das Mitteilungsblatt z.d.A. Rat zu verlegen. Gegenstand der Berichterstattung sollten angesichts des großen Anteils erfolgter Umsetzungen demnach fünf offene zentrale Maßnahmen sein, die nachfolgend kurz betrachtet werden.

1) Projektmanagement (Bericht zu Abteilung 021)

Gemäß dem Untersuchungsbericht sind die Leitsätze für ein effektives Projektmanagement zu erweitern und zu formalisieren. Die finalen Leitsätze sind den an der Bearbeitung von Projekten beteiligten Mitarbeitenden und den Projektpartner*innen bekannt zu machen.

Im Zuge des Workshops „Zusammen in die Zukunft – Ein Auftakt zum Kulturwandel!“ wurde beschlossen, dass für erfolgreiche Projekte eine mit Prokura ausgestattete Leitung, eine klare Struktur der Zusammenarbeit und eine verbindliche Priorisierung mit entsprechender Kapazitätenbindung unerlässlich sind. Hierzu wurde ein Verfahren zur Einrichtung von Projektgruppen bzw. zur Umsetzung von Projekten entwickelt und vom Verwaltungsvorstand beschlossen. Umfasst hiervon sind die Priorisierung bzw. De-Priorisierung von Projekten, die Berichterstattung an den Verwaltungsvorstand und die Kommunikation in die Verwaltung. Hierbei werden vom Verwaltungsvorstand auch die Projektleitung, die Ressourcen und der Projektauftrag (Projektziel(e)) festgelegt. Damit knüpft der VV-Beschluss an die bereits bestehenden Strukturen für ein stadtweit einheitliches Projektmanagement an.

Darüber hinaus haben die „Qualitäts- / Projektmanagementstandards (PMS) bei der Stadt Leverkusen“ und der „Praxisleitfaden Projektmanagement bei der Stadt Leverkusen“ Bestand, die den Mitarbeitenden in Teil IV der Innerdienstlichen Vorschriften zur Verfügung gestellt werden.

2) Angemessene IT-Ausstattung (Bericht zu Fachbereich 50)

Die mit der Maßnahme der Erhöhung der Rechnerkapazität und Zurverfügungstellung moderner IT- und Arbeitsplatzausstattung verknüpfte Erwartung einer aus technischer Sicht problemlosen Arbeitserbringung wird bisher nicht erfüllt. Probleme treten weiterhin sporadisch auf, u. a. bei der Nutzung von Microsoft Outlook.

Um eine systematische Auseinandersetzung mit den Problemen – auch über die Nutzung von IT durch den Fachbereich 50 hinaus – zu ermöglichen, hat der Fachbereich Digitalisierung (04) eine niederschwellige Problemdokumentation in Form einer durch

die Anwender*innen auszufüllende Excel-Liste mit den IT-Dezernatsstellen und der Informationsverarbeitung Leverkusen GmbH (ivl) abgestimmt, auf Grundlage derer technische Maßnahmen durch die ivl ergriffen werden sollen. Die Maßnahme befindet sich in der Schlussabstimmung.

Fortlaufende punktuelle Änderungen in der IT-Landschaft betreffen auch die Arbeitsleistung im Fachbereich 50. Hierzu gehören u. a. die umfassende Umstellung des Fachbereichs auf softwaregestützte Telefonie sowie die Gestattung von Teilnahmen an Gesprächen über Webex, BigBlueButton und Teams.

Grundsätzlich kann es im komplexen System aus Endgeräten, Servern und Netzen immer zu Beeinträchtigungen kommen. Der Fachbereich 04 bemüht sich, diesen auf dem Wege einer engen, institutionalisierten Zusammenarbeit mit den IT-Dezernatsstellen und der ivl kurzfristig entgegenzuwirken.

Durch einen Austausch der eingesetzten Endgeräte hingegen ist keine Abhilfe zu erwarten: Schon derzeit sind lediglich 29 der insgesamt 194 im Fachbereich 50 eingesetzten Endgeräte länger als seit 2019 in Betrieb. Die ältesten eingesetzten Endgeräte werden seit 2017 genutzt.

Die technisch begründete Ablehnung bzw. Umsetzung von bereits zuvor geprüften bzw. angestoßenen Maßnahmen – bspw. der Digitalisierung des Einnahmenmanagements oder der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems – haben weiterhin Bestand.

3) Arbeits- und Rahmenbedingungen (Bericht zu Fachbereich 51)

Die Arbeits- und Rahmenbedingungen der Regionalstellen stellen sich als verbesserungswürdig dar.

Durch zahlreiche Stelleneinrichtungen und -besetzungen konnte die Situation im Fachbereich 51 entschärft und das Arbeitsklima grundsätzlich verbessert werden.

Das aufgestockte Personal trifft auf weiterhin massiv ansteigende Fallzahlen, die alle Bereiche – insbesondere Kinderschutz, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Eingliederungshilfe und den Allgemeinen Sozialdienst – betreffen. Ursächlich sind neben Änderungen an Gesetzen, bspw. am SGB VIII, die quantitative und qualitative Intensivierung der Kontakte nach den sozialen Beschränkungen der Corona-Schutzmaßnahmen, hohe Flüchtlingszahlen und andere Ausprägungen der anhaltenden Polykrise.

Um den festgestellten Defiziten in der Gebäudeunterbringung entgegenzuwirken, wurden bspw. die Umzüge der Region 1 und der Eingliederungshilfe in den CityPoint umgesetzt. Die Umzüge tragen absehbar zu einer erheblichen Entschärfung der Situation bei. Dennoch ist, trotz Wechselbelegung der Büroarbeitsräume und Umwidmung von Besprechungsräumen, aufgrund der weiter wachsenden Anzahl an Mitarbeitenden bereits absehbar, dass die Kapazitäten den zukünftigen Anforderungen nicht genügen. Aufgrund des überwiegend notwendigen persönlichen Kundenkontakts kann Mobile Arbeit nur bedingt zu einer Entlastung beitragen.

Seit Berichterstellung wurden zahlreiche, auch weitreichende Maßnahmen getroffen, um die Situation grundlegend zu verbessern. Infolge der dynamischen Bedarfsentwicklung kann der Prozess aber nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Wie bisher wird deshalb die Personal- und Gebäudesituation in enger Abstimmung der Fachbereiche als laufendes Geschäft der Verwaltung bearbeitet.

4) Konzeptualisierung Controlling (Bericht zu Fachbereich 65)

Im Zuge der Berichtfassung zu Fachbereich 65 wurden drei Controllingebenen identifiziert und ebenenbezogene Maßnahmen empfohlen:

- Definition grundsätzlicher globaler Ziele; Erstellung von SOLL-Ablaufprozessen für Gesamtverwaltung; Einrichtung gesamtstädtisches Wirkungscontrolling (Controllingebene 1)
- Einrichtung eines strategischen Dezernatscontrollings zur Konkretisierung der Globalziele (Controllingebene 2)
- Einrichtung eines dezentralen Controllings zur Umsetzung der Dezernatszielsetzungen sowie als Früherkennungssystem möglicher Budgetabweichungen (Controllingebene 3)

Mit Einstellung und Besetzung einer Stelle zur Planung und Bewirtschaftung auf Dezernatsebene wurden die Weichen für die Einrichtung eines strategischen Dezernatscontrollings zur Konkretisierung der Globalziele und die Einrichtung eines dezentralen Controllings zur Umsetzung der Dezernatszielsetzungen sowie als Früherkennungssystem möglicher Budgetabweichungen gestellt.

Die globalen Stadtziele werden seit 2010 fortgeschrieben und wurden zuletzt 2019 für die Folgejahre definiert. Die hiermit verabschiedeten Ziele haben Bestand. Als Teil des mit dem o. g. Workshop angestoßenen Kulturwandels soll auch das Thema Stadtziele aufgegriffen und weiterentwickelt werden. Voraussetzung für eine evidenzbasierte mitarbeitendenbezogene Zieldefinition ist die Durchführung und Auswertung der für 2024 geplanten Befragung aller städtischen Verwaltungsmitarbeitenden. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen in die Gestaltung der Controllingebene 1 einfließen.

5) Clearingfunktion (Bericht zu Fachbereich 65)

Hinsichtlich der Einführung eines vereinfachten Mieter-Vermieter-Modells gilt es, eine dezernatsübergreifende Projektgruppe zu initiieren, die grundsätzliche Entscheidungen zur Budgetverortung vorbereitet. Im Ergebnis wäre das Budget des Fachbereichs 65 zu entlasten und dort zu verorten, wo die Belastung anfällt; bei Errichtung eines Kindergartens beispielsweise im Fachbereich 51.

Aufgrund der bekannten derzeit bereits herrschenden Herausforderungen für die Aufstellung des Haushalts – laufende Gesetzgebungsverfahren auf Bundes- und Landesebene, Gemeindefinanzierungsgesetz 2024, Isolierung der globalen Aspekte wie Ukrainekrieg und Lieferkettenengpässe und Neuordnung der Kultur der Stadt Leverkusen – wird das Projekt zunächst weiter zurückgestellt.

B Evaluationsbericht

Darüber hinaus wurde seitens der Politik ein Evaluationsbericht gefordert, der den Gesamtprozess auch aus Sicht der Mitarbeitenden bewertet.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die Bewertung des Gesamtprozesses abhängig von der Wahrnehmung des jeweiligen Beratungsunternehmens ist. Insofern die beratende Person als fachliche*r Expert*in auftreten konnte und ein inhaltlich-substanzieller Austausch möglich war, wurde die Untersuchung und der hiermit verbundene Austausch als hilfreich und produktiv bewertet. Infolgedessen konnten Untersuchungsziele erreicht und Veränderungen angestoßen werden. Hierbei wurden auch horizonterweiternde Anstöße und neue hilfreiche methodische Ansätze wohlwollend aufgenommen.

Teilweise haben Unternehmen den Eindruck erweckt, mit schematischen Berichtsschablonen nicht auf die individuelle Situation vor Ort eingegangen zu sein. Im Ergebnis wurden modellhafte Umwelt- und Organisationsbedingungen angenommen, auf Grundlage derer Stelleneinsparungen empfohlen wurden. Auch darüber hinaus sind Empfehlungen ausgesprochen worden, die in der Praxis nicht umzusetzen sind und bei deren Erstellung kein Eingehen auf die örtlichen, praxisbezogenen Expert*innen festzustellen war. In diesen Fällen wurden die Berichte in Teilen als defizitär wahrgenommen.

Entgegen dem mit Vorlage Nr. 2017/1813 beschlossenen zentralen Ziel, den Anstieg der Personalaufwendungen zu begrenzen, und angesichts anhaltender Krisen, wachsender Aufgabenlast, umfassender Transformationen und sich absehbar weiter verschärfenden Personalmangels folgerichtig, sind fachbereichsübergreifend Stelleneinrichtungen und -besetzungen erfolgt. Die hiermit verbundenen Personalzuwächse werden positiv und als Beitrag zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit wahrgenommen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Personalwirtschaft Bestandteil eines laufenden Prozesses ist, der u. a. massiv von Fachkräftemangel, Personalfluktuation und Fallzuwächsen beeinflusst wird. Wie zuletzt gilt es, diese Herausforderungen in ständigem Austausch mit dem Fachbereich Personal und Organisation (11) zu bewältigen.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass die Umsetzung der Vorschläge teilweise nicht zu einer Verbesserung der grundsätzlichen Arbeitssituation geführt hat. Externe umweltbezogene Parameter wie die benannte wachsende Aufgabenlast und die Personalfluktuation haben in diesem Zusammenhang stärkere Auswirkungen als interne Prozessoptimierungen.

Außerdem ist festzustellen, dass zahlreiche empfohlene Maßnahmen auch ohne Untersuchungsbericht sukzessive im Verwaltungsalltag umgesetzt worden wären. Dementgegen konnten Leuchtturmprojekte teilweise von einer Empfehlung profitieren und beschleunigt angegangen werden. In der Rückschau sind einige empfohlene Maßnahmen zudem so weitreichend, dass im Berichtszeitraum realistischerweise keine umfassende Umsetzung, sondern nur die Umsetzung von Meilensteinen erfolgen konnte. Der Umsetzungserfolg einzelner Maßnahmen war zudem eng mit der jeweiligen Ausgestaltung des Projektmanagements und der damit verbundenen Moderation der Anforderungen der verschiedenen städtischen Stakeholder verknüpft.

Im jeweiligen Projekt haben sich die zusätzlichen Aufgaben als massive Arbeitsbelastung auf den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden ausgewirkt. Insofern das Beratungsunternehmen anerkannt wurde und Umsetzungserfolge gefeiert werden konnten, wurde diese jedoch als vertretbar und zielführend wahrgenommen.

Um als Organisation über die in den Berichten gemachten Feststellungen hinaus aus dem GPA-Prozess zu profitieren, sollen die oben dargestellten Erkenntnisse bei der Konzeption ähnlicher zukünftiger Projekte berücksichtigt werden. Das Berichtswesen zum GPA-Prozess wird hiermit eingestellt.

Digitalisierung