

Anlage 1 zur Vorlage 181/2011

# Personalwirtschaftskonzept der Stadt Schwelm

für die Jahre 2010 – 2017  
Stand: Etat 2012



Aufgestellt:  
Fachbereich Zentraler Service  
Juli 2011

## Inhalt:

1. Rahmenbedingungen
2. Bisherige Maßnahmen
3. Stellenbesetzungspraxis
4. Aufsichtsbehördliche Vorgaben und ihre Konsequenzen
5. Fluktuationsanalyse und Stellenbesetzungsprognose
6. Konsolidierungsbeiträge und Auswirkungen auf den Stellenplan
7. Flankierende Maßnahmen

Anlage 1: Personelle Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung

Anlage 2: Auswertung der Effekte auf Personalkosten und Stellenplan

Anlage 3: Städtische Kooperationsprojekte

## 1. Rahmenbedingungen

Die Stadt Schwelm unterliegt seit Jahren der Haushaltssicherung und hat bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Personalkosten zu senken.

Die bisherigen Vorgaben, die aufgrund der Erlasse des Innenministeriums zu beachten waren, sind als weiterhin unverzichtbar anzunehmen:

- Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre von mind. 12 Monaten. Vor einer Wiederbesetzung ist zudem zu prüfen, ob die Stelle überhaupt noch notwendig ist oder in eine solche niedrigerer Besoldungs- bzw. Tarifgruppe umgewandelt werden kann. Zudem ist vor einer Neueinstellung zu prüfen, ob nicht eine Besetzung durch hausinterne Umsetzung, ggf. nach entsprechenden Fortbildungs-/Qualifizierungsmaßnahmen erfolgen kann.
- Abbau/Einschränkung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten.
- Die städtische Verwaltungsorganisation ist mit dem Ziel eines Personalkostenabbaus zu optimieren. Nicht konkurrenzfähige städtische Hilfsbetriebe, wie Gebäudereinigung, zentrale Werkstätten, Druckerei, Gärtnerei usw., sind aufzugeben. Soweit eine Weiterführung der Aufgaben durch Vergabe an Dritte erfolgt, sollen die dadurch entstehenden sächlichen Ausgaben höchstens 75 % der durch die Ausgliederung eingesparten Personal- und Sachkosten betragen. Ggf. sind Standards und Leistungsmerkmale zu vermindern.
- Im Einzelfall sind städtische Einrichtungen, wie z.B. Altenheime, Bäder, Sporthallen, Hotels/Gaststätten/städtische Saalbauten, Park- und Gartenanlagen usw. völlig aufzugeben.

Grundsätzlich können Städte in der Haushaltssicherung einige personalwirtschaftliche Maßnahmen wie Beförderungen von Beamten durchführen, wenn sie aufgrund entsprechender Konsolidierungserfolge ein so genanntes Personalausgabenbudget erwirtschaftet haben. Dieses Budget konnte im Jahr 2008 erwirtschaftet und genutzt werden, trotz vorhandener Personalkostenreduzierung steht dieses Budget seit 2010 aber nicht mehr zur Verfügung, da die Stadt Schwelm von der Überschuldung bedroht ist.

Die Regelungen für die vorläufige Haushaltsführung (§ 82 GO) sind nun eng auszulegen. Handlungsspielräume, die Kommunen in der dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung im Wege der Duldung gewährt werden (vgl. Kapitel 4), können nicht mehr gewährt werden, wenn die Überschuldung im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung droht oder bereits eingetreten ist. Insbesondere gilt nicht die Möglichkeit der Bildung eines Budgets für Beförderungen, Leistungsprämien und Zulagen.

## 2. Bisherige Maßnahmen

In den vergangenen Jahren seit 2001 ist bereits ein Stellenabbau um rd. 38 Stellen (das entspricht einem Stellenabbau von fast 13 %) in der „Kernverwaltung“ realisiert worden, der durch neue Aufgaben bzw. durch Veränderung gesetzlicher Standards an anderer Stelle wieder zunichte gemacht wurde.

Hier sind im Wesentlichen zu nennen:

- 10,5 neue Stellen in Feuerwehr und Rettungsdienst (Rettungsdienst tlw. refinanziert )
- 9 zusätzliche Stellen im Rahmen der Übernahme der Aufgaben im Bereich SGB II (vollständig refinanziert) ,
- rd. 11 neue Stellen im Bereich der OGGS (tlw. refinanziert) und
- rd. 7 Stellen durch Eingliederung des Hochbaubereiches (kostenneutral, da Reduzierung entsprechender Zuweisungen an die TBS, AÖR) .

Ohne diesen Personalabbau wären die Personalkosten der Kernverwaltung im Jahr 2010 um rd. 1,9 Mio € höher (bei 50.000€ durchschnittlichen jährlichen Kosten pro Arbeitsplatz).

Durch die Bereitstellung personeller Ressourcen wurde im Jahr 2001 begonnen, eine flächendeckende interne Organisationsuntersuchung durchzuführen. Diese Untersuchung sollte weiterhin auf eine Intensivierung der Aufgabenkritik und die Optimierung von Geschäftsprozessen in sämtlichen Organisationseinheiten der Verwaltung, einschließlich der städtischen Einrichtungen, gerichtet sein. Es wurden sukzessive Organisationskonzepte zur Aufbau- und Ablauforganisation entwickelt und umgesetzt. Die Fachbereiche wurden kontinuierlich in organisatorischen Angelegenheiten unterstützt, um eine optimierte Aufgabenerledigung mit reduziertem Personaleinsatz zu erreichen .

In den vergangenen Jahren wurden bereits für die Musikschule, die städtischen Bäder und das Jugendzentrum erarbeitete Vorschläge zur Verbesserung der Finanzsituation umgesetzt bzw. durch Politik und Verwaltung weiter beraten.

Insbesondere der Bereich Hausmeister- und Reinigungsdienste ist in den vergangenen Jahren und auch laufend durch Optimierung, aber auch Leistungsverdichtung erheblich kostengünstiger gestaltet worden.

Auf betriebsbedingte Kündigungen konnte in diesem Prozess verzichtet werden. Derzeit wird eine Überprüfung der seinerzeit vorgegebenen Optimierungsmaßnahmen mit externer Unterstützung angestrebt, um im Reinigungsbereich zusätzliche Konsolidierungsbeiträge zu generieren.

Weitere Untersuchungen betrafen verschiedene Fachbereiche, in denen Prozesse vereinfacht bzw. durch Fachverfahren gestützt wurden, um insbesondere personelle Ressourcen zu minimieren bzw. eine Ausweitung bei Aufgabenzuwachs zu verhindern. Beförderungen wurden in der Vergangenheit -soweit sie nach den Vorgaben des Innenministeriums überhaupt ausgesprochen werden durften- mit einem zeitlichen Verzug von mindestens 12 Monaten ausgesprochen. Seit 2009 wurden keine Beförderungen mehr ausgesprochen.

### **3. Stellenbesetzungspraxis**

Über die Notwendigkeit einer internen oder auch externen Stellennachbesetzung entscheidet der Verwaltungsvorstand im Einzelnen und gibt die Entscheidung vor Umsetzung dem Hauptausschuss zur Kenntnis. Zuvor erfolgt stets eine intensive Prüfung durch das Personalmanagement und die Organisationsentwicklung. Dabei wird analysiert, ob die Aufgabe überhaupt noch wahrzunehmen ist, inwieweit ggfls. durch personalwirtschaftliche Maßnahmen oder strukturelle Änderungen eine kostengünstigere Lösung zur Aufgabenerfüllung gefunden werden kann. Hierbei werden die im Rahmen der Organisationsuntersuchungen gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt. Von dieser Regelung ausgenommen sind lediglich die pflichtigen Bereiche Feuerwehr, Kindertagesstätten und Reinigung, wo ein zeitlicher Verzug nicht hingenommen werden kann.

Frei werdende Stellen, deren Wiederbesetzung unabdingbar ist, werden in der Regel durch hausinterne Umsetzungen besetzt. Nur bei intern nicht verfügbarem Fachpersonal wird eine externe Stellenbesetzung vorgenommen. Soweit rechtlich und sachlich vertretbar, werden externe Stellenbesetzungen nur befristet vorgenommen, um Möglichkeiten des Stellenabbaus zeitnah umsetzen zu können. Grundsätzlich erfolgt jede Wiederbesetzung mit einem aus Sicht der Aufgabenerledigung zu vertretenden Zeitverzug.

### **4. Aufsichtsbehördliche Vorgaben und ihre Konsequenzen**

Seit Beginn des Jahres 2010 ist durch die drohende Überschuldung der Stadt Schwelm der Handlungsspielraum hinsichtlich personalwirtschaftlicher Maßnahmen erheblich eingeschränkt worden. So dürfen externe Stellenbesetzungen oder auch die Übernahme befristet beschäftigter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur noch mit aufsichtsbehördlicher Duldung vorgenommen werden. Die Duldung derartiger Maßnahmen wird durch die Aufsicht nur erteilt, wenn nachgewiesen werden kann, dass es sich um eine erforderliche Stellenbesetzung handelt, die für die Erledigung pflichtiger Aufgaben unabdingbar ist und deren Besetzung anderweitig nicht sicher gestellt werden kann. Da derartige Prüfungen teilweise sehr zeitaufwändig sind, können Arbeitsverträge derzeit unter Umständen nur noch sehr kurzfristig abgeschlossen werden, was die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erheblich belasten kann.

## 5. Fluktuationsanalyse und Stellenbesetzungsprognose

Eine wichtige Grundlage für die Reduzierung des Personalbestandes ist der Umfang der kurz- bis mittelfristigen Fluktuation, die in der als **Anlage 1** beigefügten Tabelle analysiert wird. Verlässliche Planungsgrundlage für die Personalfuktuation ist zunächst lediglich das Erreichen der Altersgrenze und bei abgeschlossenen Altersteilzeitverträgen der Beginn der Freistellungsphase. Alle anderen Gründe wie Arbeitnehmerkündigung, Arbeitgeberkündigung, Wechsel des Dienstherrn, Ausscheiden wegen Krankheit, vorzeitiger Renteneintritt oder eine evt. zukünftige Inanspruchnahme von Altersteilzeit sind durch den Arbeitgeber nicht oder nur in marginalem Umfang beeinflussbar und damit planbar.

In der tabellarischen Darstellung wird für alle altersbedingt ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Prognose gestellt, d.h. es wird nicht davon ausgegangen, dass alle frei werdenden Stellen ersatzlos gestrichen werden können. Bestimmte pflichtige Bereiche werden in der Planung i.d.R. voll nachbesetzt. Bei allen übrigen Stellen wird versucht, eine realistische Reduzierung bzw. Streichung zu prognostizieren bzw. als Zielvorgabe zu definieren.

Den Produktbereichen werden darüber hinaus Planzahlen einer prognostizierten Fluktuation mit Stellenabbau aus den o.g. anderen Gründen zugeordnet und als Ziel formuliert. Diese Planzahlen entsprechen den langjährigen Erfahrungswerten in der Verwaltung. Bei der Planung wird davon ausgegangen, dass keine neuen Aufgaben hinzukommen, die nicht mit dem vorhandenen Personal erledigt werden können. Sollte also z.B. eine Ausweitung der U 3 – Betreuung in städtischen Einrichtungen beschlossen werden, so besteht entsprechender Anpassungsbedarf. Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass der Stellenabbau nicht ohne Qualitätsverluste umgesetzt werden kann.

Aufgrund der strikten Vorgaben zum Personalabbau kann die Einstellung von Auszubildenden in der allgemeinen Verwaltung nicht dargestellt werden. Die Übernahme der beiden Stadtinspektoranwärter in 2011 konnte dagegen im Wege einer Duldung durch die Kommunalaufsicht erreicht werden, da es als zwingend notwendig angesehen wird, qualifiziertes, motiviertes Personal für die Fortsetzung des Konsolidierungsprozesses zu gewinnen. Eine neue Ausbildungsstelle für einen Fachinformatiker ab 2011 konnte nach Verhandlungen mit der Kommunalaufsicht im Bereich der ADV durch temporären Verzicht auf eine frei gewordene Teilzeitstelle erreicht werden.

## 6. Konsolidierungsbeiträge und Auswirkungen auf den Stellenplan

Für die nächsten Jahre ergibt sich damit ein erhebliches Potenzial für Personalkostenabbau und Stelleneinsparungen. Die sich aus den in Anlage 1 dargestellten Maßnahmen ergebenden Konsolidierungsbeiträge und Reduzierungen im Stellenplan sind in der **Anlage 2** dargestellt.

Die für 2012 geplante Abkoppelung der Regionalstelle des Jobcenters ist als Veränderung hier erst ab 2013 berücksichtigt, um im Falle der Nichterreichung des Ziels – AÖR zum 1.01.2012 – handlungsfähig zu sein. Die generellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt können aufgrund der noch nicht abschließend geregelten Rahmenbedingungen nicht geplant werden. So ist es durchaus denkbar, dass städtische MitarbeiterInnen trotz Abordnung oder Personalgestellung weiterhin durch die Stadt besoldet bzw. vergütet werden und diese Kosten durch Erstattungen kompensiert werden.

Grundsätzlich können die in der Anlage 2 dargestellten Werte des Stellenplans nicht 1:1 im Haushalt abgebildet werden, da Stellen im Stellenplan erst wegfallen, wenn ganzjährig keine Besetzung mehr vorgesehen ist, Veränderungen im laufenden Haushaltsjahr können daher nicht bzw. nur als kw oder ku Vermerke Berücksichtigung finden.

Zu berücksichtigen ist grundsätzlich, dass die Stadtverwaltung Schwelm wie auch alle anderen Kommunalverwaltungen eine Vielzahl von unterschiedlichen Aufgaben wahrnimmt. Diese Aufgaben werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vielfältigen Berufen mit oft ausgeprägter Spezialisierung wahrgenommen. Bedingt durch die Größe der Verwaltung handelt es sich oft um „Einzelkämpfer“, deren Aufgaben aufgrund der erforderlichen fachlichen Kenntnisse nicht durch andere Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter übernommen werden können. Durch diese Struktur sind die Handlungsmöglichkeiten des Personalmanagements häufig begrenzt, da intern oft keine fachlich qualifizierte Nachbesetzung möglich ist. Außerdem werden durch interne Umsetzungen oft Lücken in anderen Bereichen gerissen, die dann zu Qualitätsverlusten führen. Der Einsatz von Personal in gänzlich berufsfremden Bereichen konnte bislang vermieden werden, es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass vorhandenes Personal für neue Aufgaben „entwickelt“ werden muss. Dies gestaltet sich erfahrungsgemäß aufwändig und beinhaltet sowohl für die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch für die Verwaltung Chancen und Risiken, die häufig schwer zu kalkulieren sind.

Der eingeleitete Konsolidierungsprozess fordert von allen Beteiligten ein hohes Maß an Veränderungsbereitschaft und Flexibilität.

## 7. Flankierende Maßnahmen

Neben den zuvor beschriebenen Maßnahmen werden weitere Anreize für eine Senkung der Personalkosten bzw. für eine Beschleunigung der Fluktuation praktiziert:

- Altersteilzeit: Anträge auf Altersteilzeit werden außer bei Bestehen eines tariflichen Anspruchs da genehmigt, wo nachhaltig Personalkosten durch Reduzierung von Stellen oder entsprechenden Stellenanteilen gesenkt werden können.
- Teilzeitarbeit: Anträge auf Reduzierung der Arbeitszeit werden großzügig beschieden, hierbei wird eine Vielzahl von denkbaren Arbeitszeitmodellen genutzt.
- Beurlaubungen: Durch eine großzügige Bewilligungspraxis bei Beurlaubungen soll eine Entlastung der Personalkosten erreicht werden.
- Auflösungsverträge und Abfindungszahlungen: Auflösungsverträge und Abfindungszahlungen sind in der Vergangenheit nur vereinzelt genutzt worden, könnten aber als Instrument der nachhaltigen Personalkosteneinsparung an Bedeutung gewinnen. Um diese Maßnahmen offensiv einsetzen zu können, ist es allerdings erforderlich, die Bedingungen hierfür mit der Kommunalaufsicht abzustimmen.
- Förderung der Entgeltumwandlung: Durch das Angebot der Entgeltumwandlung, das auch jährlich durch Informationsveranstaltungen und Flyer der entsprechenden Anbieter unterstützt wird, können Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung eingespart werden.

Neben der Senkung der echten Personalkosten wird mit dem Stellenabbau auch eine Senkung von Sachkosten verbunden sein, die an den Arbeitsplatz gekoppelt sind.

Würde man die hierzu veröffentlichten Werte der KgSt unterstellen und im Rahmen einer undifferenzierten Berechnung von einem Abbau von 35 Stellen mit einem Gesamtvolumen von 2 Mio € ausgehen, ergäbe sich ein Potenzial von 330.000 € für die Kosten eines Arbeitsplatzes ( je 9.650 € jährlich) und 400.000 € für die Verwaltungsgemeinkosten. Das sich bei dieser pauschalen Betrachtung ergebende Potenzial wird sich allerdings nicht kurzfristig erschließen lassen, da die Werte der den KgSt-Berechnungen zugrunde liegenden Stadt Köln nicht unmittelbar auf die Stadt Schwelm übertragbar sind und Prozessanpassungen unumgänglich sind.



Es macht aber deutlich, dass in diesem Bereich Bemühungen unternommen werden müssen, um zumindest einen Teil dieses Potentials im Zeitraum der Haushaltskonsolidierung zu heben.

Dies ist auch deshalb schon notwendig, da der Stellenabbau teilweise nur durch –sicher geringere- Erhöhung der Sachkosten umgesetzt werden kann. Beispielhaft sei hier der vorgesehene Stellenabbau im Bereich der Zentralen Dienste genannt. Hier kann durch vollständige oder teilweise Verlagerung der Aufgaben der Telefonzentrale, der Druckerei und der Materialverwaltung ein Stellenabbau dargestellt werden, der aber voraussichtlich durch andere sachkostenrelevante Maßnahmen kompensiert werden muss.

Darüber hinaus werden Bemühungen verstärkt, im Rahmen interkommunaler Projekte Kosten zu senken oder Einnahmen zu erzielen.

Beispielhaft seien hier die Kooperationen mit den Nachbarstädten Sprockhövel und Ennepetal zu nennen, in denen Dienstleistungen für diese Städte durch Mitarbeiterinnen der Stadt Schwelm erbracht werden. Hier konnten in 2011 zwei neue öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abgeschlossen werden, die in Schwelm ab 2012 zu Mehreinnahmen von rd. von rd. 54.000 € jährlich führen. Da mit weiteren Partnern aus dem Bereich der kreisangehörigen Städte gerechnet werden kann, dürfte sich eine Gewinnmaximierung erreichen lassen.

Dieser Weg soll stringent weiter verfolgt werden um auch in anderen bereichen weitere Konsolidierungsbeiträge generieren zu können.

Eine Übersicht der bestehenden und aktuell geplanten Kooperationen ist der **Anlage 3** zu entnehmen.