

Personalwirtschaftskonzept der Stadt Schwelm

Rahmenbedingungen für Personalkostenoptimierungen,
Personalentwicklungen und Personalmarketingstrategien

Fachbereich Zentraler Service
November 2017



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Ist-Analyse	5
3. Maßnahmen	9
a) Stellenbesetzungsprognose.....	9
b) Stellenplan.....	9
c) Stellenbesetzungspraxis	9
d) Ausbildungskonzept	10
e) Personalentwicklung	10
f) Personalmarketingstrategien.....	11
g) Zentralisierung.....	11
h) Digitalisierung.....	11
g) Ergänzende Maßnahmen	12
4. Kooperationen.....	12
5. Fazit und Ausblick	12

Anlagen

Personalfluktuationen	Anlage 1
Übersicht Stellenplan- und Personalkostenentwicklung seit 2012	Anlage 1a
Übersicht Stellenplan- und Personalkostenentwicklung für 2018	Anlage 1b
Übersicht demografische Entwicklung	Anlage 1c
Eckwertepapier	Anlage 1d
Städtische Kooperationsprojekte	Anlage 2
Glossar	Anlage 3

1. Einleitung

Als Bestandteil des Haushaltssanierungsplans kommt dem Personalwirtschaftskonzept (PWK) auch weiterhin eine maßgebliche Bedeutung zur Haushaltskonsolidierung zu. Seit seiner Einführung trägt es nachweislich dazu bei, den städtischen Personalkostenhaushalt zu reduzieren bzw. stabil zu halten und leistet damit regelmäßig einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung des gesamten städtischen Haushalts.

Im Jahr 2010 erfolgte die erste Neufassung des PWK. Die Erkenntnisse, Erfahrungen und Entwicklungen aus sechs Jahren PWK führten im Jahr 2016 zu einer weiteren Überarbeitung der bisherigen Fassung. Um den seit 2016 eingeschlagenen Reformweg der Schwelmer Verwaltung in eine sowohl moderne, leistungs- und konkurrenzfähige als auch kostenbewusste und liquide Verwaltung fortzuführen, die aber trotzdem attraktive Rahmenbedingungen für das Personal bietet, wurde das PWK in diesem Jahr grundlegend neu konzipiert.

Die nun vorliegende Fassung des PWK erläutert die Rahmenbedingungen für Personalkostenoptimierungen verstärkt unter Beachtung der bevorstehenden Zentralisierung und Digitalisierung der Verwaltung und der demografischen Entwicklung. Schwerpunkte für Personalkostenoptimierungen bilden Personalentwicklung und Personalmarketingstrategien.

Dazu wurden sämtliche Maßnahmen und Anlagen des PWK überarbeitet bzw. gänzlich neu gefasst:

Anlage 1 (Personalfluktuationen) beinhaltet erstmalig eine Auflistung sämtlicher Personalfluktuationen. Die bisherige Aufstellung der Personalveränderungen aus Altersgründen (renten- bzw. pensionsbedingt) wurde um sonstige Gründe (z.B. Kündigung, Befristung) ergänzt. Anlage 1a bis 1d wurden neu eingefügt.

Anlage 1a „Übersicht Stellenplan- und Personalkostenentwicklung seit 2012“ beinhaltet einen Plan-/Ist Vergleich der Personalkosten seit 2012. Die Anlage wurde in Struktur und Systematik dem Personalkosten-Controlling im laufenden Haushaltsjahr angepasst, um eine gute Vergleichbarkeit herzustellen.

Anlage 1b „Übersicht Stellenplan- und Personalkostenentwicklung für 2018“ enthält die für das Folgejahr geplanten Stellenplanänderungen und deren Auswirkungen auf die Personalkosten, aufgeteilt nach Fachbereichen. Ursprung und Notwendigkeit der geplanten Änderungen werden ausführlich begründet und erläutert. Damit ist dem Wunsch der Politik nach größtmöglicher Transparenz der geplanten Personalkosten Rechnung getragen.

Anlage 1c „Demografische Entwicklung“ gibt einen grafischen Überblick über die demografische Entwicklung bei der Stadtverwaltung seit 2012. Darüber hinaus ist die zukünftige Entwicklung der Personalabgänge durch Regelaltersrente von 2017 bis 2032 dargestellt. Zusammen mit dem Überblick über die Personalfluktuationsentwicklung (Anlage 1) bilden die Auswertungen die wesentliche Grundlage für Personalbedarfsanalysen und die Planung erforderlicher Personal(entwicklungs)maßnahmen.

Anlage 1d „Eckwertepapier“ dokumentiert die Anpassung der Personalkostenplanungen für das Folgejahr an Erfahrungswerte aus der Analyse der Personalkosten seit 2012 (Fünf-Jahres-Rückblick), darüber hinaus Veränderungen der Planungen im Rahmen des politischen Beratungsprozesses (Hauptausschuss, Finanzausschuss).

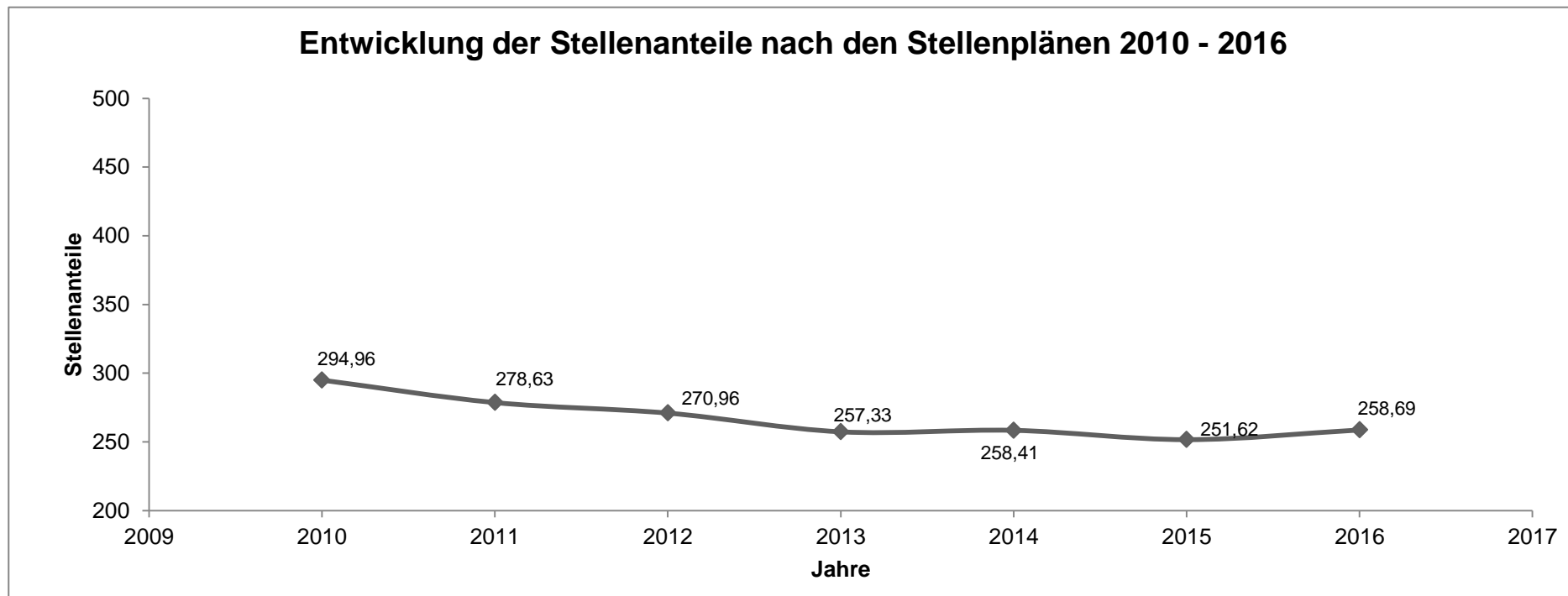
Anlage 2 gibt einen Überblick über die städtischen **Kooperationsprojekte**.

Das **Glossar** ist als **Anlage 3** dem PWK beigefügt.

2. Ist-Analyse

Die Stadt Schwelm befindet sich seit den 1990-er Jahren in einer u.a. durch Nothaushalte geprägten schwierigen Haushaltssituation und zählt seit 2011 zu den Stärkungspakt 1 Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen (§ 3 des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung -Stärkungspaktgesetz). Die Personalaufwendungen stellen rund 20 % der gesamten Aufwendungen und damit eine der größten Ausgabepositionen des städtischen Haushalts dar. In der Vergangenheit wurde im Bereich der Personalwirtschaft Haushaltskonsolidierung in erster Linie durch Stellenabbau und die damit verbundene Senkung der Personalkosten betrieben. Diesem Prinzip folgend hat die Stadt Schwelm ihren Personalbestand in den Jahren 2010 bis einschließlich 2016 **trotz erheblicher Aufgabenzuwächse** von 294,96 auf 258,69 -also um insgesamt **rund 36 Stellen (12,30%)**- reduziert (s. Abbildung 1).

Abbildung 1:



Die Kommunen sehen in den kommenden Jahren einer „Verrentungswelle“ entgegen. Schwelm ist davon in besonderem Maße betroffen. Der Altersdurchschnitt der Beschäftigten liegt derzeit bei einem Lebensalter von 48 Jahren. Mehr als 50% der Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung sind älter als 50 Jahre (s. Abbildung 2 und 3).

Abbildung 2:

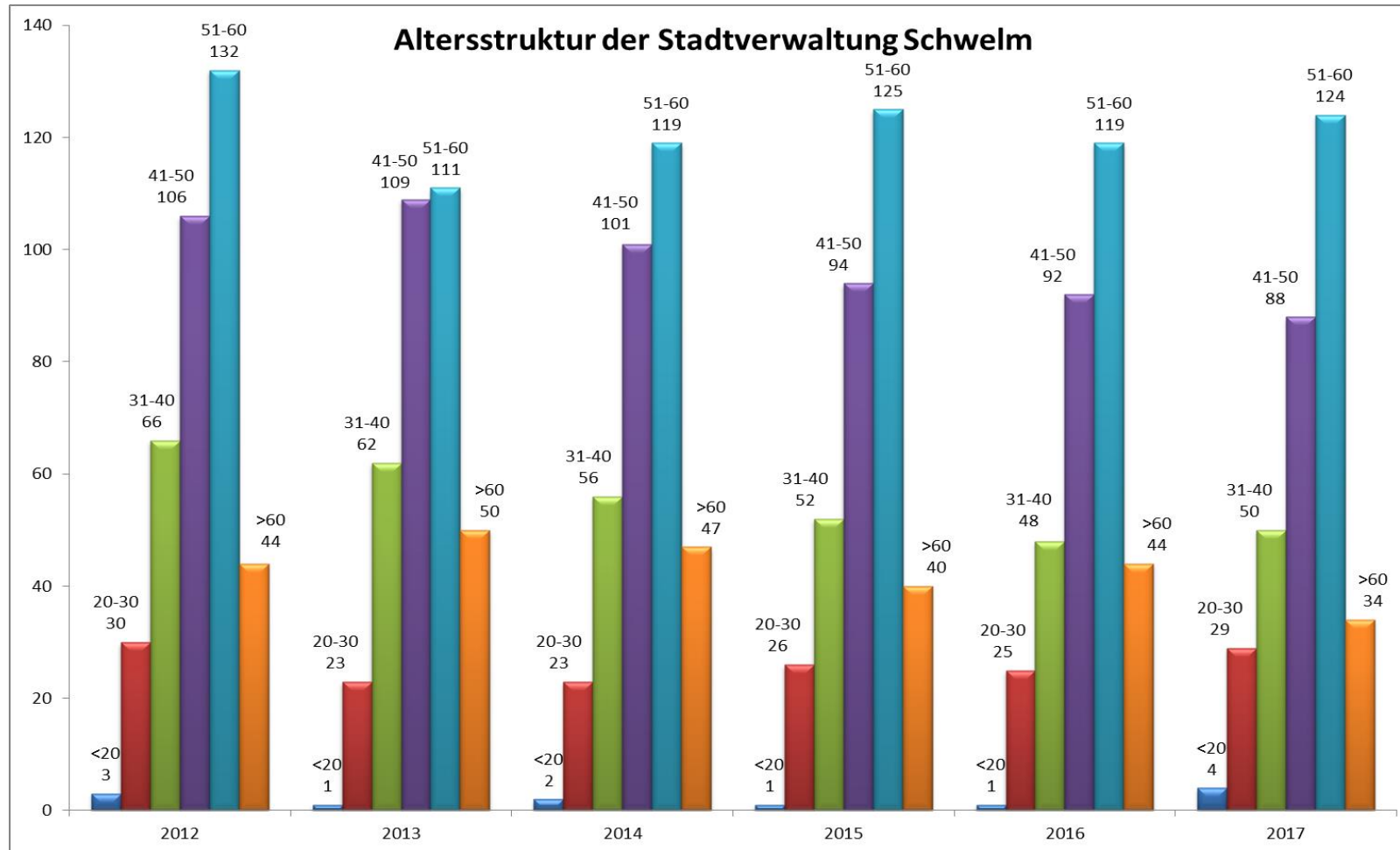


Abbildung 3:



Es ist „davon auszugehen, dass die Altersabgänge größtenteils ersetzt werden müssen und die Stellenzahl in der Summe kurz- bis mittelfristig mindestens stabil bleibt“ (aus: Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur in Kommunalverwaltungen, in Analysen und Konzepte Ausgabe 3/2016).

Vor allem im Bereich der pflichtigen Aufgabenzuweisungen durch den Bund und das Land NRW z.B. durch

- Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes zum 01.07.2017 (Art. 23 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14.08.2017) Gesetz zur Neuregelung des Brandschutzes, der Hilfeleistung und des Katastrophenschutzes (BHKG NRW) vom 29.12.2015,
- Dienstrechtsmodernisierungsgesetz (DRModG NRW) vom 01. Juli 2016,
- E-Government-Gesetz NRW vom 16. Juli 2016

entsteht in der Regel eine **Unterdeckung der zusätzlichen Personalkosten**, weil keine 100%ige Refinanzierung durch den Bund und das Land NRW gewährleistet ist.

Erheblich gestiegene Fallzahlen, z.B.

- im Jugendamt in den Bereichen Wirtschaftliche Hilfen, Unterhaltsvorschuss, Tagespflege,
- im Bereich Bauen und Planen bei den Bauanträgen (ca. 350 auf ca. 600 Fälle in den letzten drei Jahren) und damit einhergehend den erforderlichen planungsrechtlichen Stellungnahmen

können durch das Bestandspersonal nicht aufgefangen werden sondern erfordern die Einrichtung neuer Stellen und Neueinstellungen.

Diese Entwicklung setzt sich für die Personalkostenplanungen 2018 und die Folgejahre fort. Die Aufwendungen für zusätzlich geschaffene Stellen müssen, bedingt durch Stärkungspakt- und Vorgaben der Politik (vgl. Beschluss des Finanzausschusses vom 19.10.2017 -189/2017) weitestgehend durch Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Dies ist bei der diesjährigen Planung konsequent umgesetzt worden. Im Vergleich zum Ansatz 2017 steigen die Personalkosten für 2018 im Bereich der Löhne und Gehälter lediglich im Rahmen der Tariferhöhungen um einen Prozentsatz von 2,3 % (vgl Eckwertepapier, Anlage 1d). Insgesamt sinken die Gesamtpersonalkosten 2018 (Plan) im Vergleich zum Ansatz 2017.

Die Analyse der Personalfluktuationen und der demografischen Entwicklung bilden daher eine wesentliche Grundlage der zukünftigen Personalwirtschaft. Daraus ergibt sich zwingend eine mittelfristige Stellenbesetzungsprognose, die das Handeln aller Beteiligten beeinflusst und Auswirkungen auf alle zukünftigen Personalmaßnahmen hat. Das Personalwirtschaftskonzept wird daher nicht wie bisher allein als Konzept zu Personalkostenoptimierungen betrachtet werden sondern muss eng mit Personalentwicklungsmaßnahmen und Personalmarketingstrategien verzahnt werden.

3. Maßnahmen

a) Stellenbesetzungsprognose

Eine wichtige Grundlage für die Planung der Stellennachbesetzung und damit die Stabilität der Personalkostenplanung ist der Umfang der kurz- bis mittelfristigen Fluktuation (Anlage 1). Im Rahmen des Personalcontrollings werden seit 2017 zusätzlich zu Renten- und Pensionseintritten auch Personalfluktuationen aus anderen Gründen, wie z.B. Arbeitnehmerkündigung, Arbeitgeberkündigung, Wechsel des Dienstherrn, Ausscheiden wegen Krankheit oder eine Inanspruchnahme von Altersteilzeit oder Abfindungszahlungen analysiert.

b) Stellenplan

Stellen, die anhand der Stellenbesetzungsprognose nicht nachbesetzt oder umgewandelt werden sollen, werden mit einem entsprechenden Vermerk (ku = künftig umzuwandeln/kw = künftig wegfallend) ausgewiesen.

c) Stellenbesetzungspraxis

Über die Notwendigkeit einer Stellennachbesetzung von im Stellenplan vorhandenen Stellen entscheidet im Einzelfall der Verwaltungsvorstand. In die Prüfung und Entscheidung fließt die Analyse der Organisationsentwicklung, ob die Aufgabe überhaupt noch wahrzunehmen ist, ebenso ein wie Überlegungen inwieweit durch personalwirtschaftliche Maßnahmen oder strukturelle Änderungen eine kostengünstigere Lösung zur Aufgabenerfüllung gefunden werden kann. Ob ein Bedarf für eine neue Stelle besteht, z.B. durch eine zusätzliche Aufgabe (Bsp. Unterhaltsvorschuss, s.o.) wird in Zusammenarbeit der Abteilung operative Organisation mit dem zuständigen Fachamt ermittelt. Neu zu schaffende Stellen außerhalb des laufenden Stellenplans werden dem Hauptausschuss zeitnah zur Entscheidung vorgelegt.

Frei werdende Stellen, deren Wiederbesetzung unabdingbar ist, werden in der Regel durch hausinterne Umsetzungen nach den bestehenden Vorgaben unter Berücksichtigung des Personalentwicklungskonzeptes besetzt. Sollte dies nicht möglich sein, z.B. weil das entsprechende Fachpersonal nicht (mehr) vorhanden ist, wird nach Möglichkeit eine Qualifizierung eines geeigneten Beschäftigten oder eine externe Stellenbesetzung vorgenommen. Die Analyse der Personalfluktuationen zeigt, dass externe Stellenbesetzungen in kürzerer Vergangenheit zunehmen. Die Erfahrung zeigt, dass durch den Stellenabbau der letzten Jahre bereits jetzt vielfach keine internen Bewerber/innen mehr vorhanden sind.

Für Stellennachbesetzungen werden entsprechend dem Personalentwicklungskonzept frühzeitig geeignete Maßnahmen zur Stellennachbesetzung eingeleitet. So ist gewährleistet, dass das Erfahrungswissen der langjährigen Mitarbeiter/innen weitergegeben wird und erhalten bleibt.

d) Ausbildungskonzept

Die Stellenbesetzungsprognose fließt zwingend in die quantitative Planung der Ausbildungsstellen ein. Dies wird schon seit mehreren Jahren so praktiziert, mit dem Ergebnis, dass die Stadtverwaltung wieder verstärkt ausbildet. Die Stadt Schwelm bildet derzeit bedarfsgerecht in nachfolgenden Ausbildungsgängen aus:

- Ausbildung zur/zum Bachelor of Laws/Arts (ehemals Diplom-Verwaltungswirt/in)
- Ausbildung zur/m Verwaltungsfachangestellten
- Erzieher/in im Berufsamerkennungsahr
- Rettungsassistent/in im Berufsamerkennungsahr
- Brandmeisteranwärter/in.

Auf Grund der Personalfluktuationsanalyse ist angedacht, zukünftig auch weitere duale Studiengänge anzubieten, z.B. im Bereich der Sozialen Arbeit. Die Voraussetzungen werden derzeit geprüft. Eine mögliche Umsetzung wird frühestens im Jahr 2019 erfolgen.

e) Personalentwicklung

Die Personalentwicklung bildet einen Schwerpunkt der bestehenden und zukünftigen Personalwirtschaft. Ziel ist es, die Verwaltung zu stärken und im Hinblick auf den demografischen Wandel auch als Arbeitgeber attraktiv zu gestalten. Das Personal wird entsprechend seiner Stärken eingesetzt und optimal weiterentwickelt. Mitarbeiterzufriedenheit und Mitarbeiterbindung werden erreicht.

Zur Erreichung dieses Ziels wird zu Beginn des Jahres 2018 Phase 3 des bestehenden Personalentwicklungskonzeptes umgesetzt. Im zuständigen Fachbereich Zentraler Service wird im Anschluss an die Beratung der Gemeindeprüfungsanstalt ein fester Stellenanteil für Personalentwicklung installiert.

- **Qualifizierung von Beschäftigten/ Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten**
Seit 2016 schreibt die Stadt als Arbeitgeber wieder Qualifizierungsaufstiege aus. Nach derzeitigem Stand absolvieren 7 Beschäftigte/Beamte entsprechende Lehrgänge.
- **Führungskräfteseminare**
Seit 2016 finden mit Unterstützung einer externen Beraterin Inhouse-Seminare für Fachbereichsleitungen und deren Stellvertretungen statt. In Bezug auf die bevorstehende Zentralisierung wird insbesondere das Thema Change Management einen Schwerpunkt bilden. Für die Führungskräfte der nachfolgenden Ebene besteht derzeit die Möglichkeit, im Rahmen des Fortbildungsbudgets ihres Fachbereichs ein Führungskräfte-seminar bei einem externen Anbieter zu besuchen.
- **Beurteilungsrichtlinien**
Die Beurteilungsrichtlinien werden derzeit überarbeitet. Die Verabschiedung der Richtlinien für Regel- und Anlassbeurteilungen für Beamtinnen und Beamte ist für die erste Jahreshälfte 2018 geplant.
- **Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, etc.)**
Die Stadt Schwelm stellt mit ihren Dienstvereinbarungen über gleitende Arbeitszeit bei der Stadtverwaltung Schwelm und zu Telearbeit bereits die Möglichkeit sehr flexibler Arbeitszeitgestaltung zur Verfügung.

f) Personalmarketingstrategien

Wie sich ein Arbeitgeber am Markt präsentiert, wirkt sich wesentlich auf die Auswahlentscheidung der Bewerber aus. Studien belegen, dass es bei der Auswahlentscheidung neben Faktoren wie Gehalt und Sicherheit des Arbeitsplatzes insbesondere bei jungen Bewerber/innen Themen wie Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Work-Life-Balance, einen großen Stellenwert einnehmen. Die Schwelmer Verwaltung muss am Markt noch mehr als bisher als moderner, attraktiver Arbeitgeber auftreten.

Das bisherige Personalauswahlverfahren wird zu diesem Zweck bis 2020 umfassend reformiert. Ein Schwerpunkt wird neben dem Human Resource Management (Personal als bedeutende Ressource eines nachhaltigen „Unternehmens“) das Personalmarketing bilden. Im Rahmen des fachbereichsinternen (Zentraler Service) Projekts „Personalauswahl 4.0“ werden verschiedene Teilprojekte bis 2020 umgesetzt. Dies sind insbesondere

- Einführung der Software „Interamt“ (ab Dezember 2017)
- Umstellung auf Online-Bewerbungsverfahren, d.h.
Bewerbungen werden in digitaler Form angefordert,
Zugriff aller am Auswahlverfahren Beteiligten (Fachbereiche, Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte) auf die Online-Bewerbungsunterlagen auf der Interamt-Plattform
Weitergehende Analyse- und Auswertungsmöglichkeiten, Rechtssichere Bewertungsmatrix aus dem Programm heraus durch Verknüpfung mit dem Anforderungsprofil Serienbrieffunktionen für Eingangs- und Zwischenmitteilungen, Einladungen und Absagen
- Erarbeitung und Erstellung von passgenauen Anforderungsprofilen (seit 2016 bis 2020)
- Schulung der am Auswahlverfahren Beteiligten (2018 bis 2020)
- Reform der Dienstvereinbarung zur Stellenbesetzung bei der Stadtverwaltung Schwelm in Kooperation Personalabteilung/Personalrat (2018)

g) Zentralisierung

Verwaltungsabläufe und Aufgabenerledigung werden durch kürzere Wege vereinfacht. Im Rathaus wird eine zentrale Anlaufstelle zur Information der Bürgerinnen und Bürger entstehen. Mittelfristig wird sich durch die Zentralisierung auch ein Einsparpotenzial im Bereich der Personalkosten ergeben. Die veränderten Bedingungen werden in laufenden Stellenbesetzungsverfahren bereits berücksichtigt.

h) Digitalisierung

Ein wesentliches Projekt der nächsten Jahre ist die „Digitale Verwaltung – E-Government“. Die Umstellung der Aktenführung der Verwaltung von der Papierform auf eine elektronische Akte ist eine große Herausforderung. Die Einführung kann sinnvoll nur in fortlaufender Projektarbeit geschehen und bedarf einer intensiven Begleitung der Anwendenden. Daneben kommen auch auf die Datenverarbeitung hohe Anforderungen zu. Die elektronische Akte muss zu jeder Zeit zur Verfügung stehen. Ausfallzeiten müssen auf ein

Mindestmaß reduziert werden und sollten sich auf notwendige und planbare Wartungsarbeiten reduzieren. Wenn die eAkte nicht zur Verfügung steht, wird die Verwaltung künftig nicht mehr arbeitsfähig sein. Die Städte im Ennepe-Ruhr-Kreis haben dies erkannt und sind zurzeit nahezu alle dabei die ersten Schritte zu tun und im Rahmen laufender Projekt die eAkte einzuführen.

Dem Kompetenzzentrum eBehördenakteEN der Stadt Witten haben sich mehrere Städte angeschlossen, die gemeinsam die elektronische Akte einführen werden. Zur Vorbereitung läuft bis Ende des Jahres das Projekt „Papier weg“.

In der Phase der Einführung entstehen durch die Aufgabe zusätzliche Personalkosten. Für die Einrichtung eines Dokumentenmanagementsystems ist für das Jahr 2018 die Einstellung einer Fachkraft für die IT vorgesehen. Mittelfristig wird durch die Digitalisierung eine Einsparung von Personalkosten eintreten. Das Einsparpotenzial liegt insbesondere in dem Wegfall von Medienbrüchen und dem schnelleren Auffinden bearbeitungsrelevanter Informationen, auf die ortsunabhängig kontinuierlich zugegriffen werden kann. E-Vorgangsbearbeitung bedeutet wiederkehrende gleichförmige Prozesse effizienter abzuwickeln (automatisierte Antragsverfahren).

g) Ergänzende Maßnahmen

Neben den zuvor beschriebenen Maßnahmen und den Vorgaben der rechtlichen Vorschriften/Handlungsempfehlungen werden weitere Anreize für eine Senkung der Personalaufwendungen bzw. für eine Beschleunigung der Fluktuation praktiziert:

- Altersteilzeit: Anträge auf Altersteilzeit werden außer bei Bestehen eines tariflichen Anspruchs genehmigt, wenn nachhaltig Personalkosten durch Reduzierung von Stellen oder entsprechenden Stellenanteilen gesenkt werden können.
- Teilzeitarbeit: Anträge auf Reduzierung der Arbeitszeit werden i.d.R. positiv beschieden. Dabei wird eine Vielzahl von denkbaren Arbeitszeitmodellen, z.B. Telearbeit, genutzt.
- Auflösungsverträge und Abfindungszahlungen: Auflösungsverträge und Abfindungszahlungen haben an Bedeutung gewonnen. Das bisherige Abfindungsprogramm wurde mit an die Situation der Beschäftigten angepassten Optionen neu aufgelegt.

4. Kooperationen

In der **Anlage 2** sind die bestehenden und geplanten Kooperationen dargestellt.

5. Fazit und Ausblick

Das Ziel die Verwaltung weiter zu stärken und im Hinblick auf den demografischen Wandel auch als Arbeitgeber attraktiv zu gestalten, bewegt sich im Spannungsfeld zu kostenbewusstem Handeln. Dies ist weiterhin eine der großen Herausforderungen in den folgenden Jahren.

Mit dem im Jahr 2016 eingeschlagenen und diesjährig fortgeführten Reformweg der Schwelmer Verwaltung sind die Weichen für eine erfolgreiche Zukunft gestellt.