

Personal und Organisation

Vorbemerkungen

Wir betrachten im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch den Bereich Personal und Organisation. Derzeit umfasst dieses Prüfgebiet die Teilgebiete

Personalmanagement,

Informationstechnologie und

Ratsarbeit.

Innerhalb dieser Teilgebiete nimmt das Personalmanagement eine Schwerpunktfunktion ein. Das Personal ist einerseits der wesentliche Erfolgsfaktor für die Leistungsfähigkeit der Kommunen. Auf der anderen Seite sind die Personalausgaben einer der größten Ausgabenblöcke im Verwaltungshaushalt und müssen daher zwingend in einen notwendigen Konsolidierungsprozess einbezogen werden. In diesem Spannungsfeld operiert das Personalmanagement. Es muss gewährleistet sein, dass gegebenenfalls notwendiger Stellenabbau nicht zu einer Qualitätsminderung in der kommunalen Aufgabenerledigung führt. Gleichzeitig erfordert der demografische Wandel frühzeitige Handlungsstrategien der Kommunen.

Im Rahmen der Prüfung des Teilgebietes Personalmanagement werden personalwirtschaftliche Kennzahlen zunächst für den internen Zeitvergleich der Jahre 2000 bis 2003 berechnet und analysiert. Sie werden für das Jahr 2003 in einen interkommunalen Vergleich gestellt. Vergleichende Kennzahlen tragen dazu bei, die Kennzahl der geprüften Kommune interkommunal zu positionieren. Gleichzeitig sollen sie aber auch als Ausgangsbasis für mögliche Einsparpotenziale und als Kriterien für eine höhere Leistungsfähigkeit herangezogen werden können.

Auch für die Teilgebiete Informationstechnologie und Ratsarbeit werden bereichsspezifische Kennzahlen gebildet und sowohl im internen Zeitvergleich als auch interkommunal vergleichend dargestellt.

Darüber hinaus werden für die Kennzahlen „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ und „Personalausgaben je Einwohner“ Bewertungen im Rahmen des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) vorgenommen.

Als Prüfungsgrundlage für alle Teilgebiete wurden bei der Stadt Hilden folgende Unterlagen herangezogen:

Haushalts- und Stellenpläne der Jahre 2000 bis 2005,

Soll- und Ist-Stellenpläne (Stellenbesetzungslisten) der Jahre 2000 bis 2005,

Jahresrechnungen der Jahre 2000 bis 2003,

Datenmaterial des Haupt- und Personalamtes.

Prüfungsziele

Ziel der Prüfung ist

die Analyse, ob die Stadt Hilden im Personalmanagement rechtmäßig, wirtschaftlich und sachgerecht handelt und vorhandene Möglichkeiten zur Ausgabenreduzierung nutzt,

die Feststellung, ob die eingesetzten Instrumente für eine umfassende Personalwirtschaft ausreichend sind,

eine Darstellung der Ausgabensituation im Bereich der "Informationstechnik" und der "Ratsarbeit" sowie

die Durchführung interkommunaler Vergleiche zur Vorbereitung bzw. zur Unterstützung strategischer Entscheidungen der Stadt Hilden.

Ausgangslage

Finanzsituation

Die Stadt Hilden weist bis heute einen originär ausgeglichenen Haushalt auf. Der zunehmend schwieriger werdende Haushaltsausgleich, der sich auch in dem strukturellen Defizit der letzten Jahre zeigt, macht jedoch eine Begrenzung der Personalausgaben notwendig, um die Leistungsfähigkeit der Stadt Hilden langfristig zu sichern. Aus diesem Grund hat der Haupt- und Finanzausschuss bereits im Januar 2001 die Verwaltung mit der Erarbeitung eines Personalkonsolidierungskonzeptes beauftragt.

Sondervermögen

Ausgliederungen von Verwaltungsbereichen in Sondervermögen wurden bisher nicht vorgenommen.

Interkommunaler Vergleich

Wir stellen für eine Vielzahl von Prüfgebieten nicht nur die Entwicklung der Ausgaben der zu prüfenden Kommune im Zeitablauf dar, sondern bilden auch Kennziffern für einen interkommunalen Vergleich. Die Kennziffern beziehen die Daten aller bisher geprüften Kommunen gleicher Größenklasse ein, bei denen die verwendeten Vergleichszahlen unserem aktuellen Prüfverfahren entsprechend ermittelt wurden. Der interkommunale Vergleich basiert auf den Rechnungsergebnissen des Jahres 2003. Dabei werden, soweit vorhanden, auch in Sondervermögen ausgliederte Verwaltungsbereiche eingerechnet.

Da die Kommunen die Art der Aufgabenerfüllung in einigen Teilbereichen sehr individuell gestalten und insbesondere auch hinsichtlich des Ausgliederungsgrades kommunale Differenzen bestehen, erscheint es geboten, bestimmte Bereiche nicht mit in die Betrachtung einzubeziehen. Für den interkommunalen Vergleich bereinigen wir daher die Stellenzahl und die Personalausgaben nach einheitlichen Kriterien.

Bei der Stadt Hilden wurden deshalb die Personalausgaben und die entsprechenden Stellen bzw. Stellenanteile folgender Abschnitte bzw. Unterabschnitte beim interkommunalen Vergleich nicht mit in die Betrachtung einbezogen:

Unterabschnitt 675: Straßenreinigung

Abschnitt 70: Abwasserbeseitigung

Abschnitt 72: Abfallbeseitigung

Abschnitt 73: Märkte

Abschnitt 75: Bestattungswesen

Unterabschnitt 855: Stadtwald

Zudem werden für den Vergleich die Stellenzahl in vollzeitverrechneter Form und die Personalausgaben lt. Gruppierungsziffer 4 der Jahres-

rechnung ohne Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit (Gr. 40) und Beschäftigungsentgelte (Gr. 416) zugrunde gelegt.

Auf Grund der Bereinigung und der Vollzeitverrechnung verringert sich bei der Stadtverwaltung Hilden die Zahl der Ist-Stellen für 2003 von 639 Stellen laut Stellenplan auf 510,58 Stellen. Die Ist-Personalausgaben reduzieren sich von 27.290.928 Euro auf 23.785.088 Euro.

Bei der Darstellung der Kennzahlenentwicklung innerhalb der Kommune erfolgt keine Bereinigung, so dass sich die für den interkommunalen Vergleich herangezogenen Kennzahlen nicht direkt aus dem internen Zeitvergleich ableiten lassen.

Personalmanagement

Stellenbewirtschaftung

Stellenplan

Der Stellenplan einer Kommune als Anlage zum Haushaltsplan enthält nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamten und der nicht nur vorübergehend beschäftigten Angestellten und Arbeiter (Soll-Stellen). Er gibt somit Aufschluss über die für die Aufgabenerfüllung benötigte quantitative und qualitative (Besoldungs-, Vergütungs-, Lohngruppen) Personalausstattung. Außerdem ist er Berechnungsgrundlage für die Personalausgaben (§ 14 Abs. 4 GemHVO).

Im Stellenplan sind gem. § 6 Abs. 2 Satz 1 GemHVO ferner für jede Besoldungs-, Vergütungs-, und Lohngruppe die Gesamtzahl der Stellen für das Vorjahr sowie die zum 30.06. des Vorjahres besetzten Stellen anzugeben (Ist-Stellen).

Aufgrund der Funktion des Stellenplans als Planungsinstrument und Bemessungsgrundlage für den Personalbedarf sollen im Stellenplan nur Stellen enthalten sein, die für die Aufgabenerledigung benötigt werden. In den geprüften Stellenplänen der Jahre 2000-2004 der Stadt Hilden sind Stellen für beurlaubte Beschäftigte enthalten. Im Stellenplanentwurf für das Jahr 2005 sind ebenfalls Stellen für beurlaubte Beschäftigte enthalten, jedoch werden diese Stellen erstmals gesondert aufgeführt. Nach § 6 Abs. 1 GemHVO hat der Stellenplan die im Haushaltsjahr er-

forderlichen Stellen auszuweisen. Beurlaubte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind weder tatsächlich beschäftigt, noch sind die für sie ausgewiesenen Stellen für die Aufgabenerledigung notwendig. Folglich sollten für beurlaubte Beschäftigte keine Stellen im Stellenplan geführt werden. Gleichfalls dürfen die beurlaubten Beschäftigten auch bei der Berechnung der Stellenobergrenzen nicht berücksichtigt werden.

Sofern die beurlaubten Dienstkräfte nicht völlig unberücksichtigt bleiben sollen, können diese in der Stellenübersicht als informatorisch beschäftigte Dienstkräfte aufgeführt werden. Gemäß den Verwaltungsvorschriften Muster zur Gemeindeordnung (GO) und GemHVO sind weitergehende Angaben, die über den Inhalt der Muster zum Stellenplan und zur Stellenübersicht hinausgehen zulässig, so dass die gesetzlichen Regelungen dem nicht entgegenstehen.

Empfehlung

Wir empfehlen, für beurlaubte Beschäftigte keine Stellen im Stellenplan zu führen, sondern diese in der Stellenübersicht gemäß Anlage 5 b VV Muster zur GO und GemHVO auszuweisen.

Die Transparenz der Stellenpläne leidet zudem durch die fehlende Vollzeitverrechnung im Berichtszeitraum. Das bedeutet, dass die Stellen der Teilzeitkräfte nicht entsprechend ihres Anteils an der wöchentlichen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft dargestellt werden.

Nach § 6 GemHVO soll der Stellenplan den tatsächlichen Stellenbedarf des jeweiligen Haushaltsjahres widerspiegeln. Der Stellenplan muss somit sichtbar machen, in welchem Maß die Kommune Personal benötigt. Es kommt hierbei ausschließlich auf den tatsächlichen Bedarf an. Als tatsächlicher Bedarf sind diejenigen Stellen anzusehen, die zur Erfüllung der Aufgaben unter Berücksichtigung der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit notwendig sind. Die Soll-Stellen sind also eine Größenangabe, die aufgabenbezogen ist und in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Personalbewirtschaftung steht.

Die für die Aufgabenerfüllung benötigte quantitative und qualitative Personalausstattung kann tatsächlich nur in Vollzeitäquivalenten dargestellt werden. Auch kann der Stellenplan als Berechnungsgrundlage für die Personalausgaben (§ 14 Abs. 4 GemHVO) nur dienen, wenn die tatsächlichen Stellenanteile berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist der Stellenplan ein wichtiges Steuerungsinstrument im Personalmanagement. Die Nutzung des Stellenplanes als Planungsinstrument (Soll-Stellen) und

als Steuerungsinstrument (Ist-Stellen) ist unserer Auffassung nach nur sichergestellt, wenn eine umfassende vollzeitäquivalente Stellenverrechnung stattfindet. Auch im Hinblick auf die politische Programmfunktion des Haushaltes und damit auch des Stellenplanes sollten die Stellenanteile für die einzelnen Organisationseinheiten (Unterabschnitte) exakt ermittelt werden, um eine kommunalpolitische Schwerpunktsetzung auch im Stellenplan abzubilden.

Im offiziellen Stellenplan der Stadt Hilden, der Anlage zum Haushaltsplan ist, werden die Stellen grundsätzlich als volle Stellen ohne Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen ausgewiesen. Die Stadt Hilden erstellt zusätzlich zu diesem Stellenplan einen Soll- und Ist-Stellenplan, der dem Rat vorgelegt wird. Dieser Soll- und Ist-Stellenplan enthält detaillierte Angaben zu jeder einzelnen Stelle sowie deren Besetzung. Bei Teilzeitstellen wird die jeweilige Stundenzahl aufgeführt. Eine zusammenfassende Darstellung der vollzeitverrechneten Stellen und deren Ausweis im Stellenplan fehlen jedoch.

Das Erfordernis einer vollzeitäquivalenten Stellenausweisung in den Stellenplänen ist in Nordrhein-Westfalen nicht unmittelbar geregelt. Wir halten jedoch eine Vollzeitverrechnung einerseits mittelbar aufgrund der Vorschriften des § 6 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 14 Abs. 4 GemHVO für erforderlich. Andererseits sehen wir sie aber auch aufgrund der Funktion des Stellenplanes innerhalb der Kommune für notwendig an.

Feststellung

Die Darstellung der ausgewiesenen Stellen im offiziellen Stellenplan der Stadtverwaltung Hilden, als Anlage zum Haushaltsplan, erfolgt lediglich als volle Stellen. Diese Darstellungsform spiegelt nicht den tatsächlichen Bedarf und die tatsächliche Personalausstattung in den einzelnen Organisationseinheiten wider.

Die nachfolgende Tabelle zeigt den Unterschied, der sich zwischen der Zahl der im Stellenplan ausgewiesenen Ist-Stellen und der vollzeitverrechneten Stellen für das Jahr 2003 ergibt. Beurlaubte Beschäftigte entfallen bei der Vollzeitverrechnung, da ihre tatsächliche wöchentliche Arbeitszeit bei null Stunden liegt.

Unterschied zwischen den Stellen lt. Stellenplan und den vollzeitverrechneten Stellen für das Jahr 2003		
Ist-Stellen lt. Stellenplan	Ist-Stellen vollzeitverrechnet	Abweichung (Stellen)
639	580,58	59,58

Der Stellenplan der Stadt Hilden weist im Jahr 2003 insgesamt 639 Ist-Stellen aus. Die anhand der tatsächlichen Stundenanteile der Beschäftigten ermittelten Vollzeitstellen ergeben lediglich 580,58 Ist-Stellen. Die Differenz liegt bei 59,58 Ist-Stellen. Dies entspricht einer Abweichung von 9,3 Prozent.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die im Stellenplan der Stadt Hilden enthaltenen Stellen ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Stellenanteile nicht den erforderlichen Stellenbestand konkretisieren.

Empfehlung

Die Stadt Hilden sollte zur größeren Transparenz bei der Darstellung des Personalbedarfs zu einer umfassenden vollzeitäquivalenten Verrechnung im Stellenplan übergehen. Sie sollte deshalb den offiziellen Stellenplan an die bereits im Soll- und Ist-Stellenplan ausgewiesenen Stellenanteile anpassen.

Gemäß § 6 Abs. 3 GemHVO sind dem Stellenplan Übersichten über die vorgesehene Aufteilung der Stellen des Stellenplans auf die Ämter nach der Ordnung des Gliederungsplans sowie über die vorgesehene Anzahl der Beamten zur Anstellung, der Nachwuchskräfte und der informatisch beschäftigten Dienstkräfte beizufügen.

Die Stellenübersicht sollte erkennen lassen, welche der für das Haushaltsjahr vorgesehenen Stellen auf die Abschnitte und Unterabschnitte entfallen. Sie bildet damit die Grundlage für die Aufteilung der Personalausgaben auf die Abschnitte und Unterabschnitte. Stellen- und Personalausgabenentwicklung stehen somit in einem engen Zusammenhang.

Die Stadt Hilden führt im Einzelplan 4 Stellen und Personalausgaben nicht in korrespondierenden Unterabschnitten. So werden beispielsweise in den Unterabschnitten 4515, 4525 und 4542 Personalausgaben ausgewiesen, aber keine Stellen geführt. Die Transparenz und Aussagekraft des Stellenplans wird durch die unterschiedliche Zuordnung zu den Unterabschnitten eingeschränkt, weil die Stellenzahl in diesen Fällen in keinem Verhältnis zu den ausgewiesenen Personalausgaben steht. Die Ursache für die Diskrepanz zwischen Jahresrechnung und Stellenplan liegt darin, dass die Personalausgaben von Beschäftigten, die Leistungen für mehrere Unterabschnitte erbringen, prozentual auf die verschiedenen Unterabschnitte aufgeteilt werden, wohingegen im Stellenplan nur volle Stellen ausgewiesen werden und keine weitere Aufteilung erfolgt. Bei einer vollzeitäquivalenten Stellenausweisung wäre auch eine Auftei-

lung von Stellen auf mehrere Unterabschnitte entsprechend der jeweiligen Stundenzahl bzw. des jeweiligen Stellenanteils möglich.

Empfehlung

Die Stellen sollten entsprechend der Verteilung der Personalausgaben auf die Unterabschnitte aufgeteilt werden.

Stellenplanvermerke

Für die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Stadt Hilden wird eine große Zahl von kw- und ku-Vermerken im Stellenplan und in den Stellenübersichten ausgewiesen. Gemäß den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 6 GemHVO sind in diesem Fall die Rechtsfolgen in der Haushaltssatzung zu bestimmen, die mit der Anbringung der Vermerke verbunden sind.

In der Haushaltssatzung der Stadt Hilden sind für die ausgewiesenen Stellenplanvermerke die daraus resultierenden Rechtsfolgen festgelegt. Somit wird den Regelungen der VV zu § 6 GemHVO entsprochen.

Die Anbringung der kw- und ku-Vermerke stellt bei konsequenter Realisierung ein geeignetes Mittel zur Reduzierung der Personalausgaben dar. Die Realisierung der Vermerke kann sich jedoch über einen Zeitraum von mehreren Jahren erstrecken.

Die folgende Tabelle verdeutlicht den Umfang der Stellenplanvermerke der Stadt Hilden:

Entwicklung der Stellenplanvermerke		
Haushaltsjahr	Anzahl der ku-Vermerke	Anzahl der kw-Vermerke
2000	36	11
2001	37	16
2002	30	15
2003	30	11
2004	24	32

Bei konsequenter Realisierung ist die Anbringung von kw-Vermerken und ku-Vermerken aus unserer Sicht ein geeignetes Mittel zur Reduzierung von Stellen und damit der Personalausgaben, denn vorhandene Stellen werden eingehend daraufhin überprüft, ob deren Beibehaltung grundsätzlich erforderlich oder deren Wertigkeit noch aufrecht zu erhalten ist.

Die Anbringung von kw-Vermerken im Stellenplan der Stadt Hilden resultiert regelmäßig aus organisatorischen Veränderungen, die aus personalwirtschaftlichen Gründen erst mittelfristig zu Stellenveränderungen führen.

Das Verfahren zur Anbringung von kw-Vermerken und ku-Vermerken in den Stellenplänen der Stadt Hilden ist nur schwer nachzuvollziehen. Regelmäßig werden im Soll- und Ist-Stellenplan die „Veränderungen bei ku- und kw-Vermerken“ für das jeweilige Haushaltsjahr dargestellt. Neben dem Wegfall von Stellenplanvermerken werden neue Vermerke für das Haushaltsjahr aufgezeigt. Ein Wegfall kann resultieren aus dem Wegfall der Stelle, also einer Realisierung des Vermerks, oder durch einen Stellenmehrbedarf bzw. die Übernahme neuer Aufgaben, was gleichzeitig als Wegfall des kw-Vermerkes gekennzeichnet wird.

Feststellung

In den Stellenplänen der Stadt Hilden sind regelmäßig zahlreiche Stellenplanvermerke ausgewiesen. Das Verfahren ist aus unserer Sicht nicht sehr übersichtlich. Der Wegfall von kw-Vermerken ist nur schwer nachzuvollziehen, da er nicht ausschließlich auf der Realisierung der Vermerke beruht, sondern sich auch aus erneuten organisatorischen Veränderungen ergeben kann.

Unserer Meinung nach sollte das Verfahren der Anbringung von Haushaltsvermerken transparenter, konsequenter, aber auch „bescheidener“ gestaltet werden. Im Hinblick auf die Anzahl von Haushaltsvermerken ist „weniger oft mehr“. Nur wenn der Wegfall der Stelle nach Freiwerden sichergestellt ist, sollte ein Vermerk angebracht werden. Ansonsten kann es, wie auch bei der Stadt Hilden, dazu führen, dass kw-Vermerke sogar wieder aufgehoben werden.

Einen Wegfall des kw-Vermerks aufgrund der Übernahme neuer Aufgaben können wir nicht nachvollziehen. Ein Stellenplanvermerk bezieht sich auf eine bestimmte Stelle, die bei Eintreten bestimmter Voraussetzungen wegfällt. Mit der Anbringung des Vermerkes wurde entschieden, dass die Stelle für die Aufgabenerledigung zukünftig nicht mehr benötigt wird. Entsteht ein Stellenbedarf aufgrund neuer oder zusätzlicher Aufgaben, so ist eine neue Stelle dafür einzurichten und im Anschluss an eine Bewertung mit der entsprechenden Wertigkeit im Rahmen des Stellenplanes von den zuständigen Gremien genehmigen zu lassen. Nur so kann die Umsetzung von kw-Vermerken auf der einen Seite und der

Neubedarf an Stellen auf der anderen Seite transparent dargestellt werden.

Empfehlung

Zukünftig sollten kw-Vermerke nur angebracht werden, wenn sichergestellt werden kann, dass die Stelle nach Freiwerden nicht wieder besetzt wird. Bereits bei Anbringung des kw-Vermerkes müssen die notwendigen Maßnahmen zur Realisierung des Vermerkes ergriffen werden. Auf die Anbringung von kw-Vermerken für geringfügige Stellenanteile sollte verzichtet werden, soweit nicht konkrete Aussichten auf eine kurzfristige Realisierung bestehen.

Das derzeit unübersichtliche und komplizierte Verfahren sollte überdacht werden.

Bei der Ausweisung von kw-Vermerken muss immer berücksichtigt werden, ob und wann eine Realisierung möglich ist und welche Auswirkungen der Vermerk für den jeweiligen Stelleninhaber/die Stelleninhaberin hat. Ein Vermerk sollte entweder durch altersbedingtes Ausscheiden oder durch eine Umsetzungsmöglichkeit des Stelleninhabers zeitnah realisierbar sein.

Ingesamt sollte die Stadt Hilden das praktizierte Verfahren der kw-Vermerke überdenken. Stellenplanvermerke sind insgesamt sicherlich ein geeignetes Instrument zum Stellenabbau. Verfahren und Realisierung müssen jedoch transparent und einfach nachzuvollziehen sein.

Auch ohne ein kompliziertes Verfahren von Stellenplanvermerken kann Stellenabbau konsequent betrieben werden, wenn alle Organisationseinheiten dieses Ziel mit verfolgen. Ausgangspunkt der Stellenplanverfahren muss immer der tatsächliche Bedarf an Stellenvolumen für die Aufgabenerledigung sein. Ist der Bedarf nicht oder nicht mehr gegeben, ist eine Stelle nicht notwendig, unabhängig davon, ob die Stelle mit einem Stellenplanvermerk versehen ist oder nicht.

Stellenentwicklung

Die Darstellung der Stellenentwicklung von 2000 bis 2004 basiert auf den Daten der Stellenpläne der Stadt Hilden.

Soweit eine Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Stellenzahlen erfolgt, werden die nicht vollzeitäquivalent verrechneten Zahlen herangezogen, um zu einer aussagekräftigen Darstellung bzw. zu einer einheitlichen Datenbasis zu gelangen.

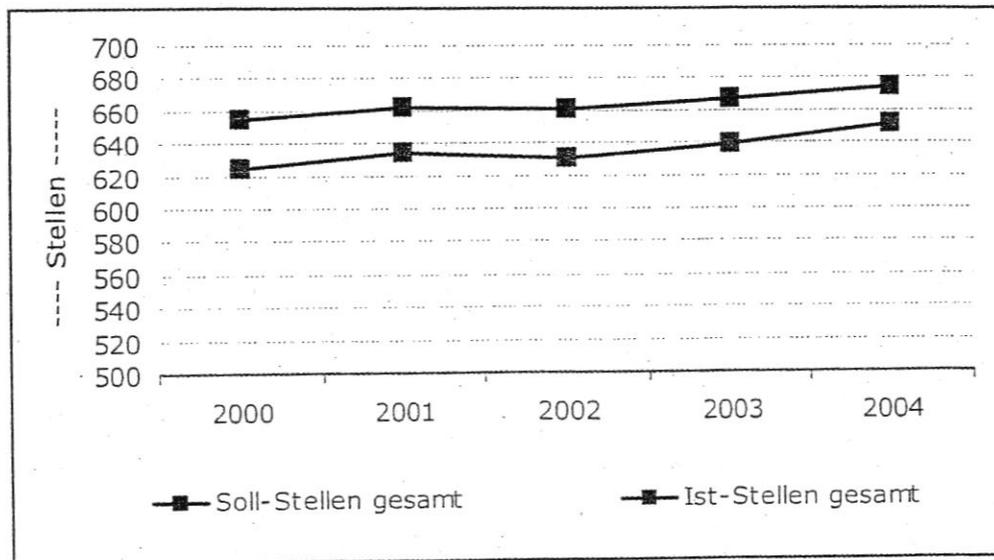
Die folgende Darstellung der Stellenentwicklung im intrakommunalen Zeitvergleich für die Jahre 2000 bis 2004 basiert daher auf den originären, den Stellenplänen der Stadt Hilden entnommenen, Stellenzahlen.

Eine vollzeitäquivalente Verrechnung der Ist-Stellen wurde nur für das Jahr 2003 durchgeführt, um eine einheitliche Basis für den interkommunalen Vergleich zu schaffen.

Die nachfolgende Tabelle und Grafik geben einen Überblick über die Stellenentwicklung bei der Stadt Hilden.

Entwicklung der Soll- und Ist-Stellen		
	Soll-Stellen	Ist-Stellen
2000	655	625
2001	662	634
2002	661	630
2003	667	639
2004	675	651

Entwicklung der Soll- und Ist-Stellen



In den Jahren 2000 bis 2004 hat die Stadt Hilden die Anzahl ihrer Soll-Stellen laut Stellenplan um 20 Stellen erhöht. Berücksichtigt man hierbei die Vollzeitäquivalente, liegt der Anstieg mit rund 18,5 Stellen leicht unter den im Stellenplan ausgewiesenen Werten. Die Zahl der Ist-Stellen,

also der zum 30.06. des Jahres tatsächlich besetzten Stellen, hat sich im selben Zeitraum überproportional zu der Sollzahl um 26 Stellen erhöht.

Im Stellenplanentwurf für das Jahr 2005 ist eine weitere Erhöhung um 39 Stellen auf insgesamt 711 Soll-Stellen vorgesehen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Teilzeitstellen. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Wochenstunden bzw. Stellenanteile beträgt der vollzeitverrechnete Stellenanstieg 10,5 Stellen für das Jahr 2005. Damit ergibt sich ein Gesamtzuwachs von rund 29 Soll-Stellen (vollzeitverrechnet) im Zeitraum 2000-2005.

Feststellung

Da mit einem Anstieg der Stellenzahl immer auch erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Kommune verbunden sind, wird der festgestellte deutliche Stellenzuwachs von uns kritisch gesehen. Das von der Stadt Hilden angestrebte Ziel der Personalausgabenkonsolidierung durch Reduzierung von Planstellen konnte bisher nicht realisiert werden.

Zwar konnte im Rahmen der Personalkonsolidierung bisher keine Reduzierung der Gesamtstellenzahl erreicht werden, jedoch sind in Teilbereichen der Verwaltung deutliche Bemühungen, durch Aufgabenverlagerung und Neuorganisation Stellen abzubauen, sichtbar. So konnten insbesondere in den Bereichen Allgemeine Verwaltung (Einzelplan 1), Schulen (EP 2) und Gesundheit, Sport, Erholung (EP 5) Stellen eingespart werden. Gleichzeitig wurden jedoch neue Stellen im Bereich der Feuerwehr, der sozialen Sicherung (EP 4) sowie im Bau- und Wohnungswesen, Verkehr (EP 6) geschaffen, die die Einsparungen überkompensiert haben. Insbesondere der Stellenzuwachs in der Jugendhilfe und bei den Kindertageseinrichtungen ist für die aufgezeigte Stellenentwicklung verantwortlich. Mehr als die Hälfte der bis einschließlich 2004 eingerichteten neuen Stellen laut Stellenplan entfällt auf diese Bereiche. In 2005 liegt die Hauptursache für den deutlichen Stellenanstieg in dem Personalbedarf für das Projekt Offene Ganztagschule (OGATA), für das zahlreiche Betreuungskräfte erforderlich sind. Zudem werden in der Kämmerei neue Stellen für die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements und der Kosten- und Leistungsrechnung eingerichtet.

Empfehlung

Wir empfehlen, das von der Stadt Hilden gesetzte Ziel der Reduzierung von Stellen und Personalausgaben konsequent weiter zu verfolgen.

Die weitere Analyse der Stellenausstattung erfolgt im Rahmen der nachfolgend dargestellten Personalquote und des entsprechenden interkommunalen Vergleichs.

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner - Personalquote (Kiwi-Kennzahl)

Hinsichtlich der Beurteilung der Personalintensität ist die Bildung einer Personalquote hilfreich, die sich durch die Kennzahl „Anzahl der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ abbilden lässt. Sie stellt dar, in welchem Umfang die Kommune Personal für die Aufgabenerledigung in Abhängigkeit von ihrer Einwohnerzahl bereitstellt. Hierzu wird ein jährlicher Quotient zwischen den Ist-Stellen und den Einwohnerzahlen gebildet.

Die Kennzahl sagt allerdings wenig über die Qualität und die Quantität der Aufgabenerledigung in der Kommune aus. Da Rahmenbedingungen, Umfang und Qualität der Angebote für die Bevölkerung und ähnliches zum Teil sehr unterschiedlich sind, kann über die Personalquote kein unmittelbares Indiz hierfür abgeleitet werden.

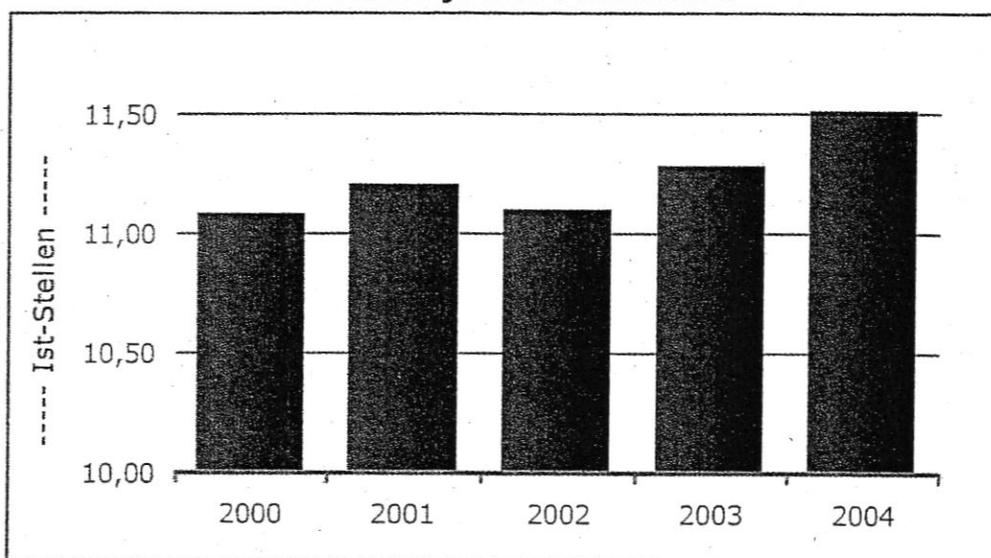
Die Darstellung der Kennzahl erfolgt sowohl im Zeitvergleich der Jahre 2000 bis 2004 innerhalb der Kommune als auch in einer interkommunalen Betrachtung für das Jahr 2003. Um eine Vergleichbarkeit der kommunalen Stellenpläne zu gewährleisten, wird im Rahmen der interkommunalen Betrachtung durch uns die bereits geschilderte Stellenbereinigung vorgenommen. Grundlage für die Ermittlung der Kennzahl im interkommunalen Vergleich sind die vollzeitäquivalenten Stellenberechnungen. Bei der Darstellung der Kennzahlentwicklung innerhalb der Kommune findet diese Bereinigung nicht statt.

Bei der Stadt Hilden stellt sich die Entwicklung der Personalquote in den Jahren 2000 bis 2004 wie folgt dar:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner			
Jahr	Ist-Stellen laut Stellenplan	Einwohner lt. LDS zum 31.12.	Ist-Stellen je 1.000 Einwohner
2000	625	56.412	11,08
2001	634	56.615	11,20
2002	630	56.753	11,10
2003	639	56.651	11,28
2004	651	56.569 ^{*)}	11,51

^{*)} Einwohner zum 30.06.2003

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner

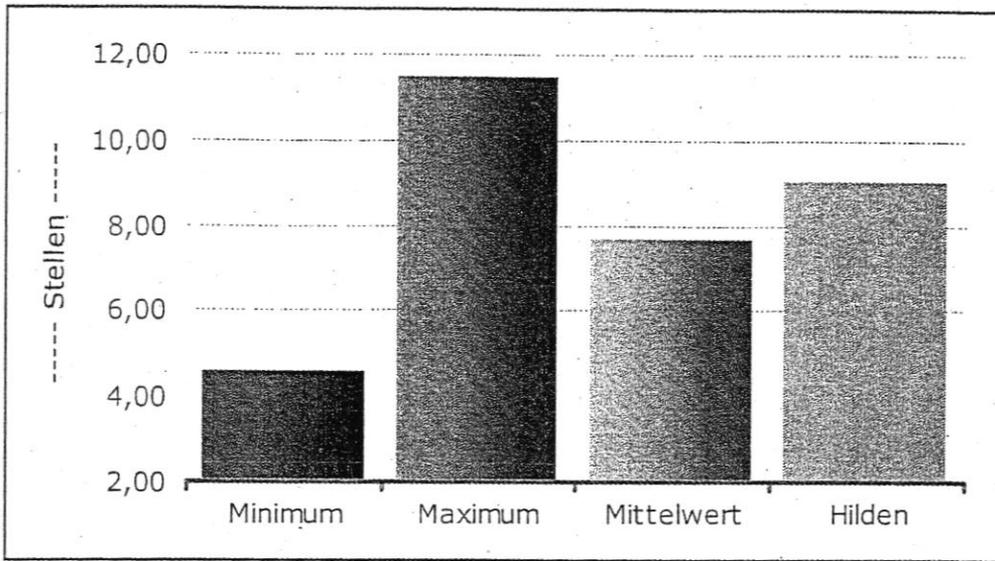


Die Grafik zeigt, dass die Personalquote im Eckjahresvergleich 2000/2004 angestiegen ist. Diese Entwicklung ergibt sich daraus, dass die Stellenzahl im Verhältnis stärker angestiegen ist als die Einwohnerzahl. Während die Einwohnerzahl im Berichtszeitraum fast konstant geblieben ist und sich nur geringfügig erhöht hat, ist die Zahl der Ist-Stellen lt. Stellenplan um 4,16 % gestiegen. Im Ergebnis bedeutet dies einen Anstieg der Personalquote von 11,08 auf 11,51 Ist-Stellen. Die Personalintensität der Aufgabenerledigung hat damit im Betrachtungszeitraum zugenommen.

Die im Folgenden dargestellte Positionierung der Stadt Hilden im interkommunalen Vergleich lässt eine weitergehende Bewertung dieser Quote zu.

Für den interkommunalen Vergleich wird die vollzeitverrechnete Stellenzahl des Jahres 2003 um die zuvor genannten Unterabschnitte bereinigt. Hierdurch ergibt sich für das Jahr 2003 eine Vergleichsquote von 9,01 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner.

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich



Ist-Stellen je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
4,54	11,45	7,63	9,01

Die Personalquote der Stadt Hilden liegt deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Naturgemäß können wir über die Qualität und die Intensität der städtischen Dienstleistungen im Rahmen der überörtlichen Prüfung keine detaillierten Aussagen machen. Wir haben dennoch versucht, mögliche Indikatoren und Erklärungsansätze für die hier vorhandene hohe Quote zu identifizieren.

Zu den Leistungen, die nicht durchgängig von Kommunen in der Größenklasse der Stadt Hilden angeboten werden, zählt der Betrieb einer städtischen Musikschule.

Ein hohes Stellenvolumen nehmen auch die Projekte und Einrichtungen der Jugendhilfe ein. Hier sind die Projekte „verlässliche Grundschule“ (SIT-Programm) und seit 2005 die „offene Ganztagschule“ (OGATA) zu nennen, die einen hohen Bedarf an Betreuungskräften verursachen. Darüber hinaus wird auch für die Psychologische Beratungsstelle mehr Personal zur Verfügung gestellt, als dies andere Kommunen für Einrichtungen der Jugendhilfe tun.

Auch auf den Bereich der öffentlichen Grünflächen entfallen bei der Stadt Hilden mehr Stellen, als dies in anderen Kommunen der Fall ist. Es handelt sich um 34,52 Ist-Stellen (vollzeitverrechnet) für das Jahr 2003.

Berücksichtigt man diese drei genannten Bereiche zwecks Angleichung an den Durchschnitt der Vergleichskommunen nur mit jeweils der Hälfte der vollzeitverrechneten Ist-Stellen, so ergibt sich eine Personalquote von 8,41 Stellen je 1.000 Einwohner. Auch nach Bereinigung der wesentlichen Besonderheiten im Hinblick auf die Aufgabenstruktur liegt die Personalquote der Stadt Hilden deutlich über dem Mittelwert.

Gleichzeitig weist die Stadt Hilden aber auch Besonderheiten auf, die tendenziell zu einer Verringerung der Personalquote führen. So ist beispielsweise die VHS als Zweckverband organisiert, wodurch kein Personal bei der Stadt geführt wird. Die in vielen Kommunen nach wie vor vorhandenen städtischen Bäder sind in Hilden den Stadtwerken angegliedert, so dass auch für diese Aufgabe kein Personal im Stellenplan ausgewiesen wird. Weiterhin sind die in anderen Kommunen erfahrungsgemäß sehr personalintensiven Bereiche Feuerwehr, Kindergärten und Gebäudereinigung in Hilden durch eine vergleichsweise niedrige Personalquote gekennzeichnet. Die Reinigung ist zum überwiegenden Teil fremd vergeben und führt damit zu einer deutlichen Verringerung der Personalquote gegenüber Kommunen, die diese Aufgabe in Eigenregie wahrnehmen.

Allein auf Grundlage der Personalquote und der Stellenentwicklung lässt sich folglich nicht im Detail feststellen, worin die hohe Personalquote bei der Stadt Hilden begründet ist. Da sich erhöhende und verringernde Faktoren die Waage halten, lässt sich die hohe Personalquote nicht allein durch die Besonderheiten in der Aufgabenstruktur erklären.

Einen weiteren Grund sehen wir daher in der Stellenausstattung der Verwaltung insgesamt, die sich unserer Auffassung nach auf einem generell hohen quantitativen Niveau bewegt. Die in einzelnen Bereichen vorgenommenen Stellenreduzierungen wurden durch Stellenneueinrichtung in anderen Bereichen wieder kompensiert.

Die Stadt Hilden hat sich im Rahmen ihres Personalmanagementkonzeptes vom 27.08.2001 auch mit Maßnahmen der Personalkonsolidierung auseinandergesetzt. Darin wurde festgelegt, dass zur Begrenzung der Personalausgaben die Stellenzahl in den nächsten Jahren reduziert werden muss. Die Grundlage hierfür soll eine systematische Personalbedarfsplanung bilden, die auch eine Überprüfung der Aufbau- und Ablauf-

organisation beinhalten soll. Im Berichtszeitraum wurden im Baudezernat, im Jugendamt, im Sozialamt und in der IT-Abteilung Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Die Einsparpotenziale, die sich hieraus ergeben haben, können erst mittelfristig realisiert werden. Die entsprechenden Stellen wurden mit kw-Vermerken versehen. Insgesamt ist die Stellenanzahl im Berichtszeitraum, entgegen der Zielsetzung des Personalkonsolidierungskonzeptes und trotz der Optimierungsbemühungen, weiter angestiegen.

Unserer Auffassung nach bestehen weitere Potenziale zur Effizienzsteigerung. Eine flächendeckende Umstellung der Organisationsstruktur im Sinne des Neuen Steuerungsmodells ist bisher nicht erfolgt. Optimierungs- und Einsparpotenziale bieten sich daher durch eine weitere Reduzierung von Organisationseinheiten. Neben der Zusammenlegung von Ämtern, Sachgebieten und Abteilungen ist auch die Auflösung und Neuverteilung eines ganzen Dezernats denkbar. Durch eine umfassende Verantwortungsdelegation auf die unteren Ebenen bis hin zur Sachbearbeitung sind ein Abbau von Führungspositionen und eine weitere Verschlinkung der Aufbauorganisation möglich. Die sich durch das Ausscheiden von Amtsleitern ergebenden Möglichkeiten zur Neuorganisation wurden von der Stadt Hilden bisher schon genutzt. So wurde das Schulverwaltungsamt bereits in das Jugendamt integriert und noch in diesem Jahr soll die Stadtkasse der Kämmerei angeschlossen werden. Mit Ausscheiden des Personalamtsleiters werden zudem Haupt- und Personalamt zu einer Organisationseinheit zusammengefasst. Weitere Beispiele für organisatorische Veränderungen sind u. a. die Einrichtung einer Zentralen Buchhaltung, die Zentralisierung der Anlagenbuchhaltung, Veränderungen im Bereich des bisherigen Stadtkasse und Aufgabenverlagerungen zwischen Ämtern, die sich im Zusammenhang mit der Erstellung des Produktplanes ergeben haben.

Empfehlung

Die Aufbauorganisation sollte sowohl im Hinblick auf die Gliederungstiefe als auch auf die Gliederungsbreite weiterhin auf Optimierungs- und Einsparpotenziale untersucht werden. Die Untersuchung sollte über die bisherige Betrachtung einzelner Verwaltungsbereiche hinausgehen und die Gesamtverwaltung in Blick nehmen. Die Möglichkeiten zur Zusammenlegung von Ämtern oder Sachgebieten infolge personeller Veränderungen sollten auch weiterhin konsequent genutzt werden.

Neben den Möglichkeiten im Rahmen einer Anpassung der Organisationsstruktur sind Stellenreduzierungen im Wesentlichen nur durch den

Abbau städtischer Leistungen bzw. die Reduzierung von Standards zu realisieren. Dazu ist eine Aufgabenkritik notwendig, um klare Ziele hinsichtlich Umfang und Qualität der zukünftigen Aufgabenerledigung zu definieren. Zudem gehört auch die Prozessoptimierung zu den ständigen Aufgaben einer Verwaltung, um Möglichkeiten zur Wirtschaftlichkeitssteigerung zu nutzen. Beide Instrumente sollten flächendeckend eingesetzt werden, um weitere Einsparpotenziale aufzudecken.

Da ein Stellenabbau kurzfristig meist nur eingeschränkt möglich ist, weil Personal im Wesentlichen unter Ausnutzung der natürlichen Fluktuation abgebaut wird, ist es wichtig, sich bereits frühzeitig Gedanken über Maßnahmen zum Stellenabbau zu machen und diesbezügliche Strategien zu entwickeln. Dabei müssen auch die Aufbauorganisation sowie die freiwilligen Leistungen und die Leistungsstandards einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Für die Stadt Hilden sollte es vorrangiges Ziel sein, eine solche Überprüfung flächendeckend durchzuführen und konkrete Einsparmöglichkeiten zu benennen.

Empfehlung

Die bisherigen Ansätze zur Personalkonsolidierung werden von uns begrüßt. Die Bestrebungen zur Senkung der Stellenzahl sollten konsequent weitergeführt werden. Dazu sollte auch in Zusammenarbeit mit den politischen Gremien entschieden werden, ob die bestehende Personalquote angesichts des bereits bestehenden strukturellen Haushaltsdefizits noch haltbar bzw. gewünscht ist und an welchen Stellen Reduzierungen vorgenommen werden sollen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ fließt für das Jahr 2003 in den „Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit“, kurz KIWI genannt, ein.

Die Stadt Hilden weist im interkommunalen Vergleich für die Kennzahl einen deutlich über dem Mittelwert liegenden Wert auf. Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2000 bis 2003 ist die Personalquote steigend. Mit in die Bewertung im Rahmen des KIWI fließt auch die Haushaltssituation der Stadt Hilden ein. Im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenklasse konnte sich die Stadt Hilden eine Vielzahl freiwilliger und qualitativ hochwertiger Dienstleistungen bisher leisten. Wir sehen in der zunehmend schwieriger werdenden Finanzsituation, die sich auch in dem

strukturellen Defizit der letzten Haushaltsjahre zeigt, zumindest mittelfristig einen Handlungsbedarf gegeben. Insgesamt ist die Ist-Situation dadurch gekennzeichnet, dass ein Handlungsbedarf gegeben ist, dieser aber nicht zwingend ist.

Gleichzeitig steht der Stadt Hilden ein ausreichendes Spektrum an Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung. Systematische Organisationsuntersuchungen wurden bisher erst in Teilbereichen der Verwaltung vorgenommen. Im Rahmen einer flächendeckenden Aufgabenkritik lassen sich weitere Einsparpotenziale durch die Senkung von Leistungsstandards oder den Verzicht auf freiwillige Leistungen aufdecken. Änderungen in der Aufbauorganisation in Verbindung mit einer Verantwortungsdelegation auf die Ebene der Sachbearbeitung bieten die Möglichkeit des Abbaus von Führungspositionen und der Verwaltungsverschlinkung. Eine flächendeckende Untersuchung der Abläufe könnte zu einer weiteren Optimierung der Prozesse und damit der Effizienz der Aufgabenerledigung führen. Auch die konsequente Umsetzung der kw-Vermerke dient der Personalkonsolidierung.

KIWI Bewertung

Aufgrund des mittelfristigen Handlungsbedarfs und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten vergeben wir den Index 3.

Fazit

Die Transparenz des Stellenplans kann unter anderem durch den Ausweis vollzeitverrechneter Stellen und einer konsequenten Umsetzung der Stellenplanvermerke verbessert werden.

Die im Berichtszeitraum kontinuierlich gestiegene Stellenzahl belegt, dass das Ziel der Personalkonsolidierung bisher nicht erreicht wurde.

Im interkommunalen Vergleich liegt die Zahl der „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ deutlich über dem Mittelwert. Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung der Quote sind gegeben.

Personalausgaben

Die Personalausgaben stellen einen der größten Ausgabenblöcke innerhalb des kommunalen Haushalts dar. Sie beanspruchen in den Kommunen einen wesentlichen Teil der Ausgaben des Verwaltungshaushaltes und sind damit eine wichtige Steuerungsgröße in der Kommunalverwaltung. Ihre Entwicklung ist deshalb besonders kritisch zu beobachten.

Die Bezüge der Beamten sowie die Gehälter und Löhne der Angestellten und Arbeiter werden durch Besoldungsgesetze festgesetzt bzw. in Tarifverträgen ausgehandelt. Die einzelne Kommune hat auf tarif- und besoldungsrechtliche Erhöhungen der Personalausgaben somit keinen unmittelbaren Einfluss. Daher geht es darum, durch die eigene Personalpolitik auf die einzelnen beeinflussbaren Größen der Personalausgaben im Rahmen der Personalwirtschaft einzuwirken. Die quantitative und qualitative Stellenausstattung steht in engem Zusammenhang mit der Personalausgabenentwicklung. Stellenzuwächse und -reduzierungen sowie Änderungen im Stellenniveau finden ihren direkten Niederschlag in der Personalausgabenentwicklung.

Hinsichtlich der Stellenentwicklung konnte bei der Stadt Hilden in den letzten Jahren eine Erhöhung festgestellt werden. Inwieweit sich diese Entwicklung auch auf die Personalausgaben ausgewirkt hat, zeigen die folgenden Ausführungen.

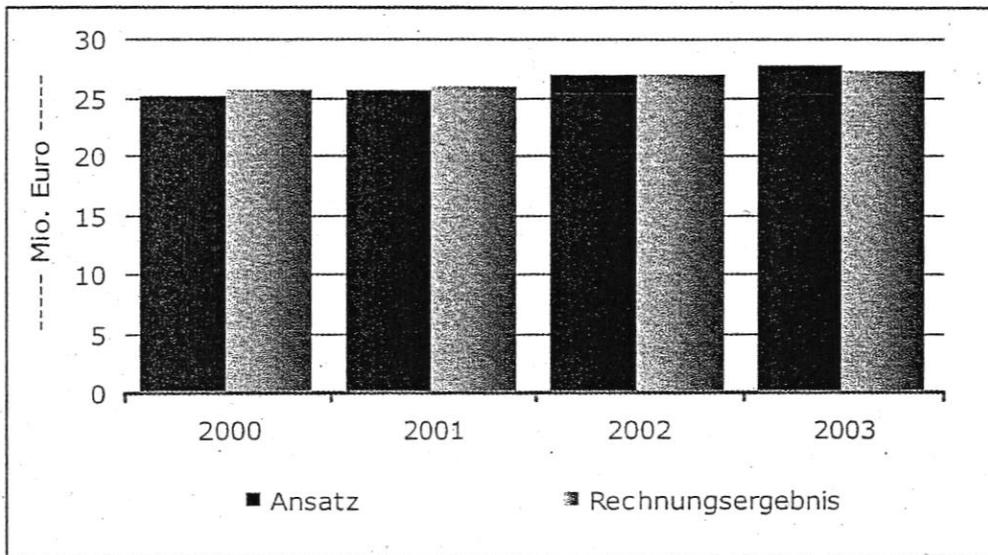
Entwicklung der Personalausgaben (Vergleich Ansatz und Rechnungsergebnis)

Mit einer direkten Gegenüberstellung der Ansätze und der Rechnungsergebnisse bei den Personalausgaben soll das Planungsverhalten der Stadt Hilden analysiert werden.

Zur Darstellung der Entwicklung der Personalausgaben werden die Ansätze den Rechnungsergebnissen der Hauptgruppe 4 laut Jahresrechnungen gegenübergestellt. Im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2003 wurden bei der Stadt Hilden wie folgt Personalausgaben veranschlagt und in den Rechnungsergebnissen ermittelt:

Entwicklung der Personalausgaben - Vergleich Ansatz und Rechnungsergebnis				
Jahr	Personalausgaben Ansatz	Personalausgaben Rechnungsergebnis	Abweichung des Rechnungs- ergebnisses	
	in €		in €	in %
2000	25.126.995	25.633.809	+ 506.814	+ 2,02
2001	25.599.648	25.927.872	+ 328.224	+ 1,28
2002	26.826.610	26.854.576	+ 27.966	+ 0,10
2003	27.679.440	27.290.928	- 388.512	- 1,40

**Personalausgabenentwicklung
(Vergleich Ansatz/Rechnungsergebnis)**



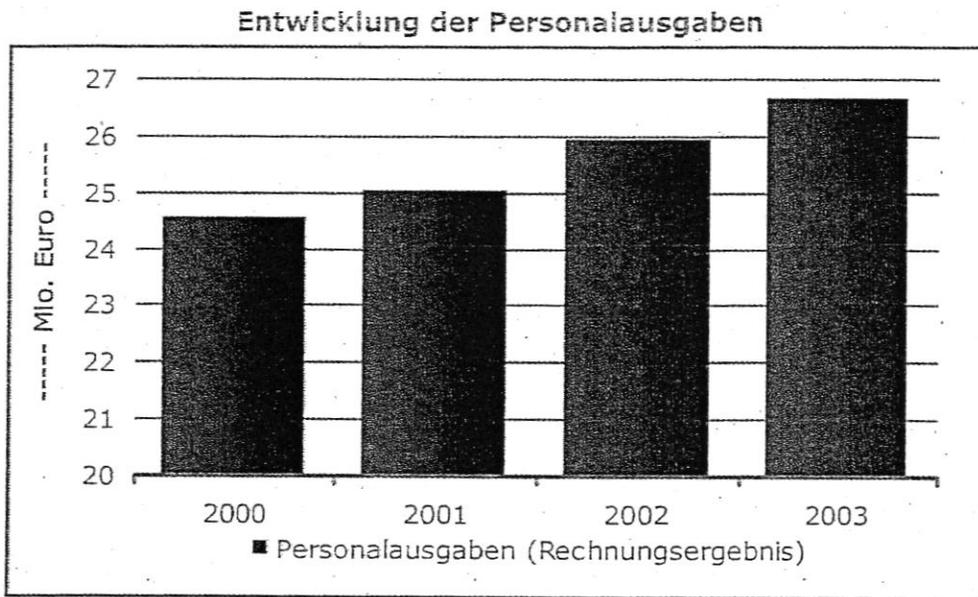
Die Abweichungen der Jahresrechnungen zu den jeweiligen Ansätzen liegen im Zeitvergleich in einer Bandbreite zwischen + 2 Prozent und - 1,4 Prozent. Wir sehen die Ansatzabweichungen in dieser Größenordnung als realistisch an. Sie zeugen von einem insgesamt zufrieden stellenden Planungsverhalten.

Veränderung der Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr

Um die Entwicklung der Personalausgaben der Stadt Hilden differenzierter analysieren zu können, werden die Jahresrechnungsergebnisse der Gruppierungsziffer 4 (Personalausgaben) zunächst um die Gruppierungsziffern 40 „Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten“ sowie 416 „Ausgaben für Beschäftigungsentgelte“ bereinigt.

Die Personalausgabenentwicklung stellt sich nach dieser Bereinigung wie folgt dar:

Entwicklung der Personalausgaben (Rechnungsergebnis) in Euro	
Jahr	Personalausgaben in € (RE)
2000	24.545.294
2001	25.025.879
2002	25.910.577
2003	26.638.973



Die Personalausgaben sind im Berichtszeitraum deutlich angestiegen.

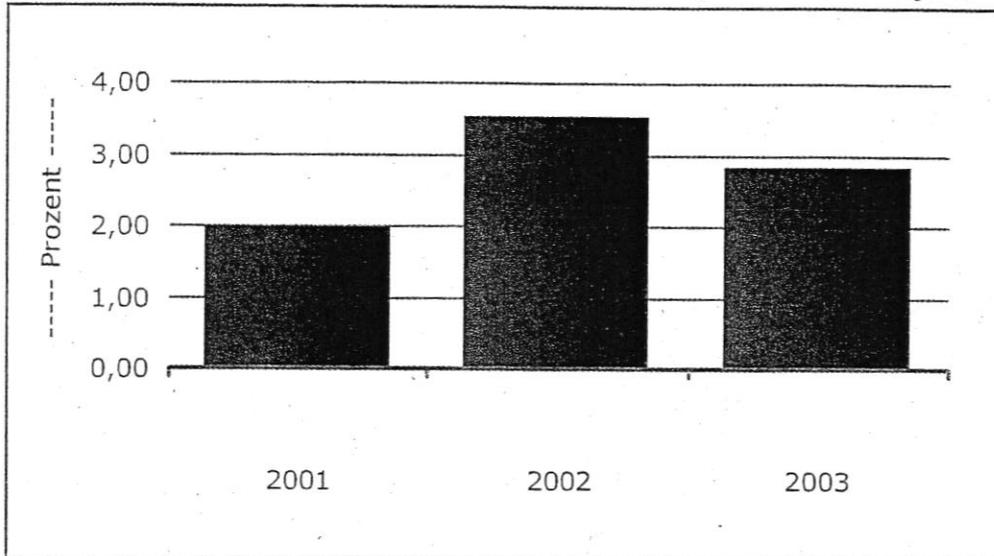
Der Veränderungsquote auf der Basis der Rechnungsergebnisse kommt eine besondere Bedeutung in den kommunalen Haushalten zu. Sie beziffert die Entwicklung der Personalausgaben, die naturgemäß von einer Vielzahl von Einflussgrößen abhängt. Die Quote zeigt, ob die Kommune maßvolle Steigerungen entsprechend den jeweiligen Orientierungsdaten des Landes NRW erzielt hat. Weiterhin ist sie generell ein wichtiges Kriterium bei der Beurteilung der Frage, ob die Personalausgaben einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten konnten.

Zwischen 2000 und 2003 sind die Personalausgaben (Rechnungsergebnis) der Stadt Hilden um insgesamt 2.093.679 Euro gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von 8,53 %. Die Veränderungsquoten der einzelnen Jahre stellen sich wie folgt dar:

Veränderung der Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr		
Jahr	Personalausgaben in €	Veränderung in %
2000	24.545.294	
2001	25.025.879	1,96
2002	25.910.577	3,54

2003	26.638.973	2,81
------	------------	------

Veränderung der Personalausgaben im Vergleich zum Vorjahr



Die Steigerung der Personalausgaben bewegt sich für das Jahr 2001 im Rahmen der tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen. In den Jahren 2002 und 2003 liegt die Steigerungsrate darüber.

Personalausgaben je Ist-Stelle

Als personalwirtschaftliche Kennzahl werden die Personalausgaben je Ist-Stelle ermittelt. Hierbei handelt es sich um die durchschnittlichen Ausgaben einer Ist-Stelle bei der Stadt Hilden, unabhängig von den Beschäftigungsgruppen (Beamte, Angestellte oder Arbeiter).

Ziel der Kennzahl ist es festzustellen, wie sich das Besoldungs-, Gehalts- bzw. Lohnniveau im Laufe der Jahre verändert hat.

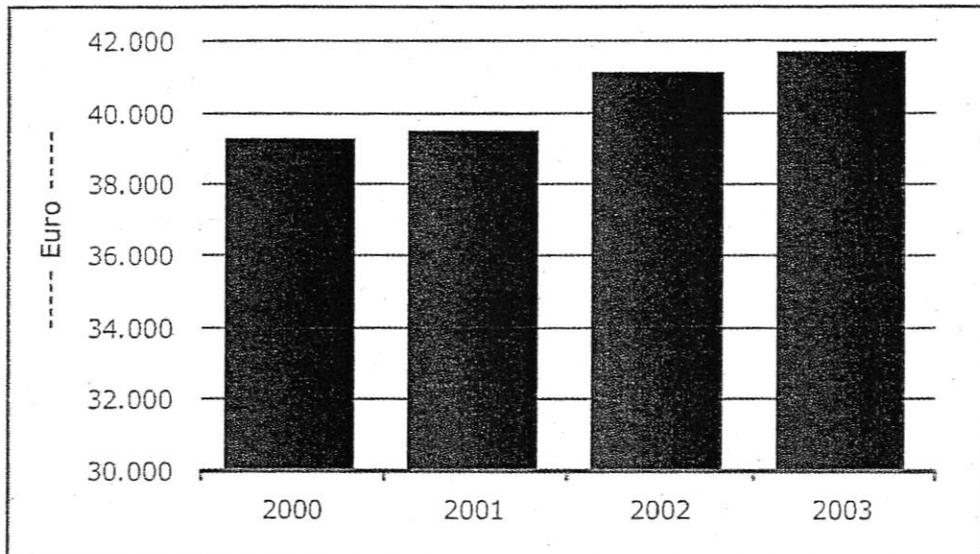
Für den internen Zeitvergleich sind die Ist-Stellen laut Stellenplan und die Personalausgaben, welche um die Ausgaben für die Gruppierungsziffern 40 und 416 bereinigt wurden, als Basisdaten zugrunde gelegt worden.

Die Personalausgaben je Ist-Stelle haben sich in dem Zeitraum von 2000 bis 2003 in Hilden wie folgt entwickelt:

Personalausgaben je Ist-Stelle			
Jahr	Personalausgaben (RE) in €	Ist-Stellen lt. Stellenplan	Personalausgaben je Stelle in €
2000	24.545.294	625	39.272

2001	25.025.879	634	39.473
2002	25.910.577	630	41.128
2003	26.638.973	639	41.689

Personalausgabe je Ist-Stelle



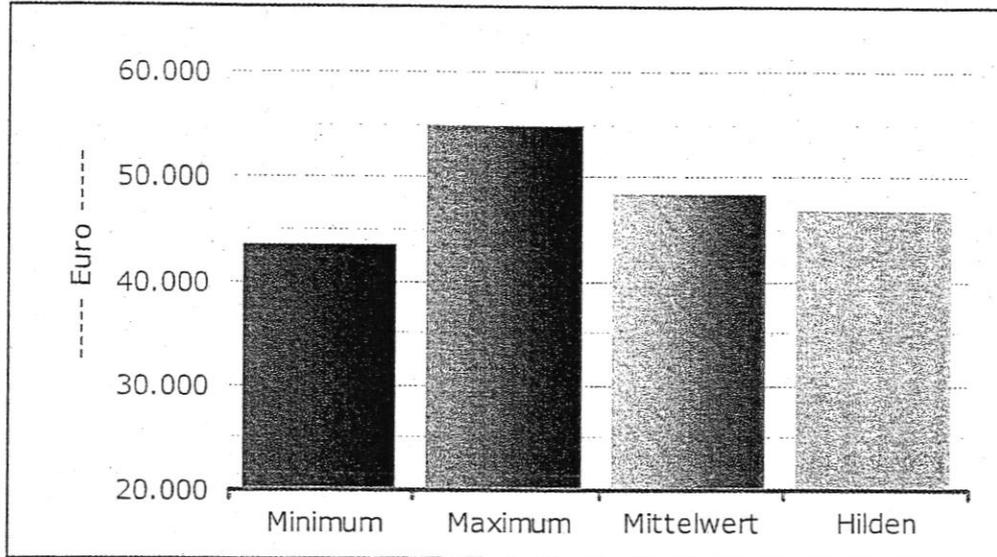
Seit 2000 sind die Personalausgaben je Ist-Stelle um rund 2.400 Euro angestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von sechs Prozent.

Die Darstellung der tatsächlich besetzten Stellen zum 30.06. ist allerdings eine Zeitpunkt bezogene Darstellung. Es kann deshalb sein, dass Stellen vor oder nach diesem Stichtag vorübergehend besetzt waren, zum Stichtag aber keine Stellenbesetzung vorlag. Außerdem kann es sich bei vorübergehend nicht besetzten Stellen auch um Teilzeitstellen handeln, so dass sich Personalausgaben nicht in gleichem Maße reduzieren wie Stellen. Weiterhin tragen Tarifierhöhungen, Beförderungen und Höhergruppierungen und ein Anstieg von Sozialversicherungsbeiträgen zu einem Anstieg der Kennzahl bei.

Insbesondere im Jahr 2002 haben die Personalausgaben je Stelle mit einer Steigerung von 4,2 % gegenüber dem Vorjahr deutlich zugenommen und liegen über den besoldungs- und tarifrechtlichen Steigerungen.

Um eine Einschätzung der Kennzahl vornehmen zu können, erfolgt die Darstellung im interkommunalen Vergleich. Dafür werden die bereinigten Personalausgaben und die in gleicher Weise bereinigten und vollzeitverrechneten Stellenzahlen bezogen auf das Jahr 2003 berücksichtigt. Für die Stadt Hilden ergeben sich somit Personalausgaben in Höhe von 46.584 € je vollzeitverrechneter Ist-Stelle.

Personalausgaben je Stelle im interkommunalen Vergleich



Personalausgaben je Stelle im interkommunalen Vergleich in €			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
43.339	54.671	48.183	46.584

Feststellung

Die Personalausgaben je Ist-Stelle bei der Stadt Hilden liegen im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert.

Neben der Aufgaben- und Personalstruktur werden die Personalausgaben je Stelle durch das Durchschnittsalter der Beschäftigten, die Besoldungs- und Vergütungsstruktur sowie die Hierarchieebenen beeinflusst.

Mit 42,74 Jahren liegt das Durchschnittsalter bei der Stadt Hilden leicht unter dem durchschnittlichen Wert den wir in anderen Kommunen festgestellt haben. Dies wirkt sich positiv auf die Höhe der Personalausgaben aus.

Zudem werden frei gewordene Stellen, soweit möglich, nur mit einer zeitlichen Verzögerung wiederbesetzt, was zur Einsparung von Personalausgaben und damit auch zu einer Senkung der Personalausgaben je Stelle führt.

Im Vergleich zu Kommunen, die bereits die Neue Steuerung eingeführt und auf eine schlanke Fachbereichsstruktur umgestellt haben, verfügt die Stadt Hilden über eine insgesamt noch ausgeprägte hierarchische Aufbauorganisation mit vielen Führungspositionen. Eine solche Organisa-

tionsform führt tendenziell zu einer Erhöhung der Personalausgaben, da mit zunehmender Anzahl von Hierarchieebenen auch die Zahl hoch bezahlter Positionen zunimmt.

Diese Einschätzung deckt sich mit der Analyse der Besoldungs- und Vergütungsstruktur der Stadt Hilden. Diese liegt insgesamt leicht über dem Niveau der Vergleichskommunen. Eine Berechnung der Anteile der Laufbahngruppen (Beamte und Angestellte) an den vollzeitverrechneten Ist-Stellen zeigt, dass der Anteil der Wahlbeamten sowie der Beschäftigten im höheren und gehobenen Dienst über dem Durchschnittswert liegt, während der Anteil des mittleren Dienstes unter dem Durchschnittswert liegt. Der Abbau von Stellen in den oberen Laufbahngruppen führt generell zu einer Verbesserung der Kennzahl „Personalausgaben je Stelle“. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass hier bei der Stadt Hilden Einsparpotenziale bestehen. Um die im interkommunalen Vergleich ermittelten Durchschnittswerte zu erreichen, müsste die Stadt Hilden eine Wahlbeamtenstelle, sieben Stellen im höheren Dienst sowie vier Stellen im gehobenen Dienst abbauen. Unabhängig von Unterschieden in der Aufgabenstruktur, die zu einem gewissen Maße unterschiedliche Anteile an den Laufbahngruppen verursachen, halten wir einen Stellenabbau in den genannten Bereichen für realisierbar. Eine Verwaltungsverschlan- kung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells bietet die Möglichkeit, die Aufbauorganisation zu optimieren und Stellen in den oberen Besoldungs- und Vergütungsgruppen abzubauen.

Empfehlung

Einseitige Einsparungen von Stellen mit niedrigem Gehaltsniveau können die durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle negativ beeinflussen. Daher sollte bei Stellenreduzierungen darauf geachtet werden, dass diese in allen Besoldungs- und Vergütungsgruppen sowie in allen Hierarchieebenen erfolgen.

Ein weiterer Abbau von Stellen der oberen Besoldungs- und Vergütungsgruppen ist im Rahmen einer Verwaltungsneugliederung realistisch.

Personalausgaben je Einwohner (Kiwi-Kennzahl)

In Verbindung mit den Einwohnerzahlen lässt sich noch eine weitere personalwirtschaftliche Kennzahl für den internen sowie den interkommunalen Vergleich heranziehen. Die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“ stellt dar, wie viel Personalausgaben die Kommune im Ver-

hältnis zu ihrer Einwohnerzahl aufbringen muss und ob sie ihren Personalbestand z.B. der Bevölkerungsentwicklung anpasst.

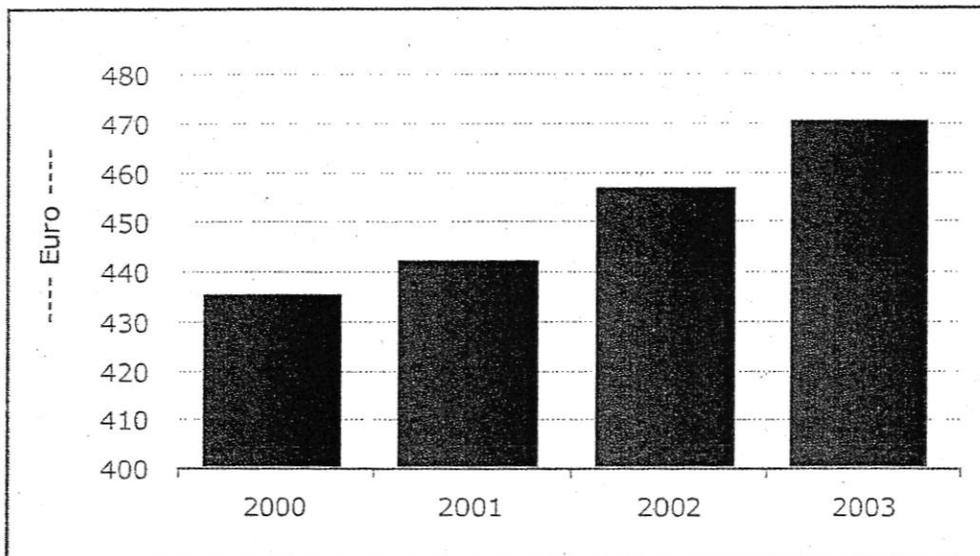
Ziel der Kommune sollte es in diesem Zusammenhang sein, die Personalausgaben pro Einwohner konstant zu halten bzw. sogar zu senken, wenn sich aus der Vergleichsbetrachtung ein konkreter Handlungsbedarf ergibt. Insbesondere unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sollte diese Quote aufmerksam beobachtet werden.

Als Basisdaten für die Quotientenbildung werden wiederum die Personalausgaben laut Rechnungsergebnis, bereinigt um die Ausgaben für die Gruppierungsziffern 40 und 416, sowie die Einwohnerzahlen des LDS zum 31.12. eines Jahres herangezogen.

Die Entwicklung der Personalausgaben je Einwohner der Stadt Hilden zeigen die folgende Tabelle und Grafik:

Personalausgaben je Einwohner			
Jahr	Personalausgaben (RE) in €	Einwohner laut LDS zum 31.12.	Personalausgaben je Einwohner in €
2000	24.545.294	56.412	435
2001	25.025.879	56.615	442
2002	25.910.577	56.753	457
2003	26.638.973	56.651	470

Personalausgaben je Einwohner



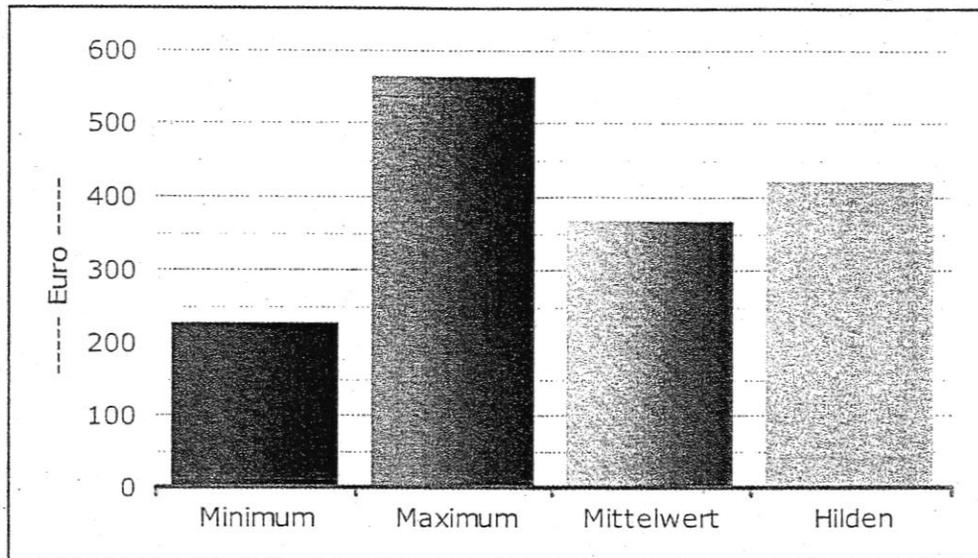
Bedingt durch die im Vergleich zur Einwohnerzahl überproportionale Steigerung der Personalausgaben ist die Quote der Personalausgaben je Einwohner seit dem Jahr 2000 deutlich angestiegen. Die Stadt Hilden musste seit 2000 immer höhere Personalausgaben, bezogen auf die Einwohner, aufwenden. Diese Entwicklung hängt sowohl mit den steigenden Ist-Stellen je 1.000 Einwohner als auch mit den steigenden Personalausgaben je Stelle zusammen. Je höher die Anzahl der Stellen, die für 1.000 Einwohner zur Verfügung gestellt werden, und je höher die Ausgaben für jede einzelne Stelle, desto höher sind auch die Personalausgaben je Einwohner.

Um diese Entwicklung im Ergebnis bewerten zu können, vergleichen wir die Personalausgaben je Einwohner mit anderen Kommunen.

Für den interkommunalen Vergleich werden die Personalausgaben analog zu den Stellenzahlen bereinigt. Nach der Bereinigung ergibt sich für die Stadt Hilden für das Jahr 2003 eine Personalausgabenquote von 420 € je Einwohner. Dieser Wert fließt ebenfalls in den Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) ein.

In der folgenden Grafik werden die Personalausgaben je Einwohner im interkommunalen Vergleich dargestellt:

Personalausgaben je Einwohner im interkommunalen Vergleich



Personalausgaben je Einwohner im interkommunalen Vergleich in €			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
224	562	365	420

Die Stadt Hilden erreicht ähnlich wie bei der Kennzahl „Stellen je 1.000 Einwohner“ auch beim Vergleich der Personalausgaben je Einwohner einen Wert, der deutlich über dem Mittelwert der geprüften Kommunen liegt.

Wir sehen in diesem Vergleich ein weiteres Indiz für unsere bisherigen Feststellungen zur Höhe der Stellenanzahl und der Personalausgaben und verweisen daher insofern auch auf die dortigen Ausführungen.

Wir halten diese Kennzahl für einen wichtigen Hinweis, den Umfang und die Qualität der städtischen Dienstleistungen zu thematisieren. Wie bereits bei der Personalquote angesprochen, kann hier nur ein Stellenabbau zu einer Trendwende im internen Zeitvergleich bzw. zu einer deutlich verbesserten Positionierung im interkommunalen Vergleich führen. Mittelfristig sollte einer weiteren Erhöhung der Personalausgaben je Einwohner gegengesteuert werden. Eine ständige Aufgabenkritik, eine Begutachtung der Leistungsstandards, eine flächendeckende Prozessoptimierung sowie die Prüfung möglicher Veränderungen der Organisationsstruktur könnten zu einem besseren Ergebnis führen.

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass den Personalausgaben vielfach auch Einnahmen gegenüberstehen. Daher ist nicht nur zu prüfen, auf welche Leistungen aus organisatorischer Sicht verzichtet werden kann, sondern

es muss auch analysiert werden, welche Leistungen durch entsprechende Einnahmen gedeckt sind.

Empfehlung

Die Stadt Hilden sollte ihre Bemühungen zur Personalausgabenkonsolidierung konsequent weiterführen. Dazu sollte eine Aufgabenkritik über Quantität und Qualität der städtischen Dienstleistungen innerhalb der Verwaltung und mit den politischen Gremien durchgeführt werden, um mittelfristig über ein abgestimmtes Konzept bzw. einen Maßnahmenkatalog zu verfügen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“ fließt für das Jahr 2003 in den KIWI ein.

Die Stadt Hilden weist im interkommunalen Vergleich für die Kennzahl „Personalausgaben je Einwohner“ einen deutlich über dem Mittelwert liegenden Wert auf. Im Betrachtungszeitraum der Jahre 2000 bis 2003 ist die Ausgabenquote steigend. Mit in die Bewertung im Rahmen des KIWI fließt auch die Haushaltssituation der Stadt Hilden ein, aus der sich ein zumindest mittelfristiger Handlungsbedarf ergibt. Insgesamt ist die Ist-Situation als zufrieden stellend zu bezeichnen dadurch gekennzeichnet, dass ein Handlungsbedarf gegeben ist, dieser sich aufgrund der finanziellen Situation als nicht zwingend darstellt.

Die bei der Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner“ aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten sollten genutzt werden, um über einen Abbau von Stellen die Personalausgaben zu senken und damit auch die interkommunale Positionierung zu verbessern.

KIWI Bewertung

Aufgrund des mittelfristigen Handlungsbedarfs und der aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten vergeben wir den Index 3.

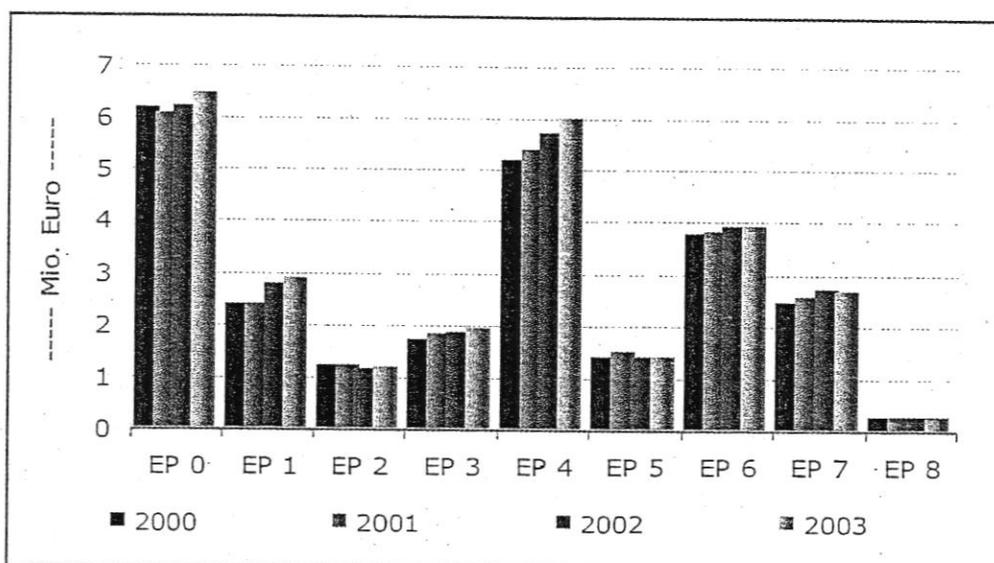
Entwicklung der Personalausgaben in den Einzelplänen

Die Ermittlung der Ausgabenanteile der Einzelpläne an den Gesamtpersonalausgaben stellt einen allgemeinen Indikator für die Personalintensität in den jeweiligen Bereichen dar. Mitunter spiegeln sich hier auch po-

litische Schwerpunktsetzungen hinsichtlich des Personaleinsatzes wieder.

Die auf der Grundlage der jeweiligen Rechnungsergebnisse der Jahresrechnung ermittelten und um die Gruppierungsziffern 40 und 416 bereinigten Gesamtpersonalausgaben der Stadt Hilden haben sich im Berichtszeitraum 2000 – 2003 wie folgt entwickelt:

Entwicklung der Personalausgaben in den Einzelplänen



Der größte Anteil an den Personalausgaben entfällt auf die Einzelpläne 0 (Allgemeine Verwaltung) und 4 (Soziale Sicherung). Sie machen fast die Hälfte der Gesamtpersonalausgaben aus.

In den meisten Einzelplänen sind die Personalausgaben im Berichtszeitraum angestiegen. Am deutlichsten ist der Anstieg im Einzelplan 4. Diese Entwicklung deckt sich mit dem deutlichen Anstieg der Stellenzahl im Einzelplan 4, der für die Personalausgabensteigerung verantwortlich ist.

In den Einzelplänen 2 und 5 hingegen konnten die Personalausgaben im Berichtszeitraum leicht gesenkt werden. In diesen Bereichen wurde Personal abgebaut.

Fazit

Die Personalausgaben sind im Berichtszeitraum deutlich angestiegen. Im interkommunalen Vergleich liegen die „Personalausgaben je Einwohner“ deutlich über dem Mittelwert.

Die Konsolidierungsbemühungen sollten fortgesetzt und die bestehenden Handlungsmöglichkeiten konsequent genutzt werden.

Personalbedarfsplanung

Die Personalbedarfsplanung umfasst die Ermittlung des Personalbedarfs für die künftigen Jahre. Die Grundfrage zielt darauf ab, wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in qualitativer und quantitativer Hinsicht benötigt werden, um die bestehenden Aufgaben effizient bewältigen zu können.

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, die für die Aufgabenerledigung erforderlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur in ausreichender Zahl, sondern auch mit den richtigen Kenntnissen und Fertigkeiten zur Verfügung zu stellen. Hierzu ist es erforderlich, die Ziele der Verwaltung zu definieren, sowie die Struktur der Beschäftigten zu erfassen und zu analysieren. So sind zum Beispiel die Altersstruktur und die Ausbildung von besonderer Bedeutung.

Altersstruktur

Die Altersstruktur im Personalbestand ist eine wichtige steuerungsrelevante Information im Rahmen der Personalbedarfsplanung. Die Kommune kann dadurch ermitteln, wie viele Beschäftigte in den folgenden Jahren altersbedingt ausscheiden, um durch geeignete Qualifizierungsmaßnahmen oder Neueinstellungen den Personalbedarf zu decken oder durch entsprechende Aufgabenkritik und -analyse, verbunden mit organisatorischen Veränderungen, Stelleneinsparungen zu erreichen.

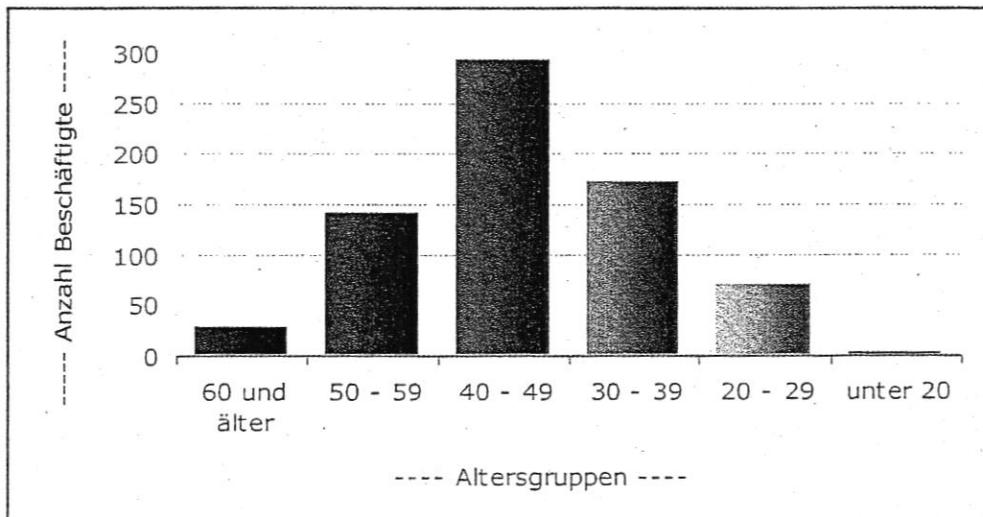
Das Durchschnittsalter der Beschäftigten in der Stadtverwaltung Hilden (ohne Auszubildende und Anwärter) beträgt zum Stichtag 01.03.2005 42,7 Jahre. Die Verteilung nach Beschäftigtengruppen zeigt die folgende Aufstellung:

Durchschnittsalter nach Beschäftigtengruppen	
Gesamt	42,7 Jahre
Beamte	39,3 Jahre
Angestellte	43,8 Jahre
Arbeiter	43,6 Jahre

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten bei der Stadtverwaltung Hilden liegt mit 42,7 Jahren unter dem Durchschnitt vergleichbarer Kommunen (43,56 Jahre).

Auf der Basis des Personalbestandes im Jahr 2005 wurde die Altersstruktur berechnet:

Altersstruktur der Beschäftigten



Die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Altersgruppen zeigt einen im Grunde für alle Kommunalverwaltungen gleichermaßen zutreffenden Trend. Durch die feststellbare Konzentration des Personals in den höheren Altersgruppen wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren rund ein Viertel der Beschäftigten aus dem Dienst bei der Stadt Hilden ausscheiden. Neben dieser altersbedingten Fluktuation ist aber noch mit nicht vorhersehbarer Fluktuation (Kündigung, Beurlaubung, Krankheit, Tod) zu rechnen.

Für eine mittel- und langfristige Personalbedarfsplanung bedeutet dies, dass die Stadt Hilden schon heute Überlegungen anstellen sollte, welches Leistungsangebot sie zukünftig welcher (veränderten) Bevölkerungsstruktur zur Verfügung stellen wird, wie das Stellenvolumen aussehen wird, ob eine Wiederbesetzung durch Neueinstellungen oder Aus-

bildung erfolgen soll und ob Personalentwicklungsmaßnahmen und „job rotation“ in Frage kommen.

Empfehlung

Das altersbedingte Ausscheiden von Bediensteten sollte die Stadt Hilden auch weiterhin dazu nutzen, Rationalisierungspotenziale hinsichtlich des quantitativen Stellenniveaus und daraus folgend der Personalausgaben zu erschließen.

Ausbildungsplatzquote

Die Ausbildung von Nachwuchskräften in den verschiedenen Berufsfeldern soll sicherstellen, dass kontinuierlich erforderliches Personal in dem benötigten Umfang vorhanden ist, um die wachzunehmenden Aufgaben zeitnah, fachlich kompetent und wirtschaftlich erfüllen zu können.

Die Ausbildungssituation der Stadt Hilden stellt sich in den Jahren 2000 bis 2004 wie folgt dar:

Zur Verfügung gestellte Ausbildungsplätze					
Ausbildungsberuf	2000	2001	2002	2003	2004
Inspektoranwärter/in	4	5	4	4	3
Sekretäranwärter/in	3	2	4	7	5
Brandmeisteranwärter/in	5	4	4	4	4
Verwaltungsfachangestellte/r	5	4	2	1	2
Fachangestellte/r für Medien- und Informationsdienste	1	1	1	1	2
Vermessungstechniker/in	1	1	1	0	0
Forstwirt/in	0	0	1	1	1
Fachinformatiker/in	1	1	1	1	1
Fachangestellte/r für Büro-kommunikation	1	1	0	1	1
Summe	22	19	18	20	19

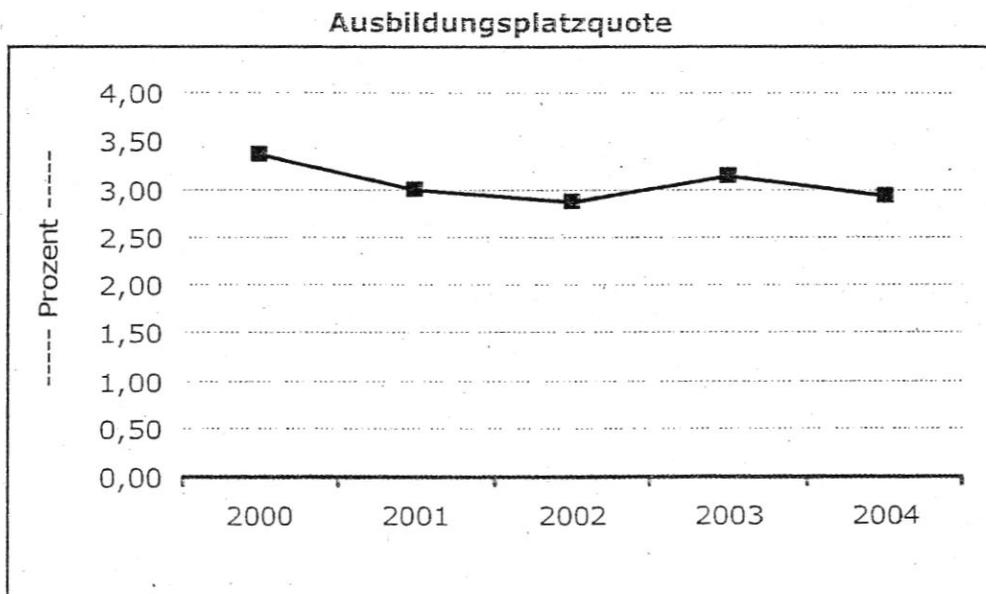
Die Stadt Hilden hat im Berichtszeitraum regelmäßig Ausbildungsplätze angeboten. Dabei entfallen rund zwei Drittel der Ausbildungsplätze auf die Beamtenlaufbahnen. Die regelmäßige Ausbildung von Nachwuchskräften im Beamtenbereich führt zu Stellenverschiebungen zugunsten der Beamtenstellen und wirkt sich zudem positiv auf das Durchschnittsalter dieser Beschäftigtengruppe aus.

Darüber hinaus stellt die Stadt Hilden regelmäßig Praktikumsplätze für die Berufspraktika im Erziehungs- und Sozialdienst zur Verfügung.

Anhand der nachfolgend errechneten Ausbildungsquote kann festgestellt werden, mit welcher Intensität die Kommune ihren Personalbestand plant oder einen Beitrag zur Verbesserung der Situation am Ausbildungsmarkt leistet. Hierzu werden die tatsächlich besetzten Ausbildungsstellen in Relation zu den Ist-Stellen gesetzt.

Ausbildungsplatzquote			
	Ist-Stellen	Besetzte Ausbildungsplätze (30.06.)	Ausbildungsplatzquote in %
2000	625	21	3,36
2001	634	19	3,00
2002	630	18	2,86
2003	639	20	3,13
2004	651	19	2,92

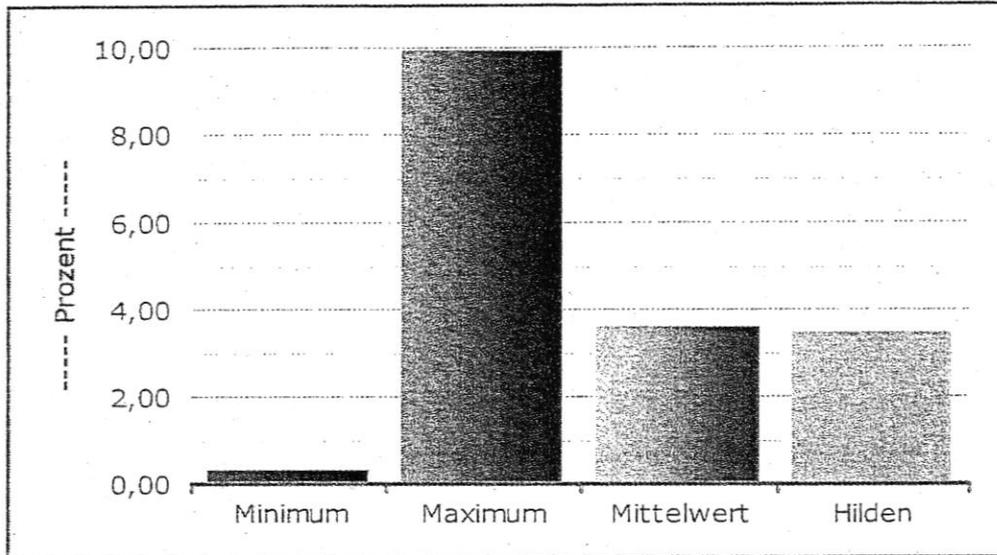
Die Entwicklung der so errechneten Ausbildungsplatzquoten der Stadt Hilden in den Jahren 2000 bis 2004 veranschaulicht die folgende Grafik:



Die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze war im Berichtszeitraum nahezu konstant. Bei einem gleichzeitigen Anstieg der Stellenzahl führt diese Entwicklung zu einem leichten Absinken der Ausbildungsplatzquote.

Für den interkommunalen Vergleich haben wir die vollzeitverrechneten Ist-Stellen des Jahres 2003 zugrunde gelegt. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Hilden bei 580,58 vollzeitverrechneten Stellen und 20 besetzten Ausbildungsplätzen demnach mit einer Ausbildungsquote von 3,44 wie folgt:

Ausbildungsplatzquote im interkommunalen Vergleich



Ausbildungsplatzquote im interkommunalen Vergleich			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
0,27	9,90	3,53	3,44

Die Ausbildungsplatzquote der Stadt Hilden liegt nur leicht unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen und ist daher insgesamt als durchschnittlich anzusehen.

Die Stadt Hilden ist bemüht, den Personalbedarf durch eigene Nachwuchskräfte zu decken. Gleichwohl mussten in den vergangenen Jahren darüber hinaus Einstellungen vorgenommen werden, die zumindest teilweise, auch durch eigene Nachwuchskräfte hätten abgedeckt werden können.

Wir empfehlen, den Bedarf an Ausbildungsplätzen zukünftig verstärkt an der Altersstruktur und an Fluktuationsanalysen auszurichten. Die Altersstrukturen sind nach unseren Erfahrungen in vielen Kommunen ähnlich. Aufgrund des demografischen Wandels ist daher zu befürchten, dass der schon heute in einzelnen Branchen der Privatwirtschaft vorherrschende Fachkräftemangel auch im Bereich der Behörden auftreten wird. Die Stadt Hilden wird damit möglicherweise in der Zukunft, anders als bisher, mit anderen Kommunen und Behörden um geeignete Auszubildende, wie auch um Fachkräfte, konkurrieren.

Die Stadt Hilden beabsichtigt, bei einer stärkeren altersbedingten Fluktuation in den nächsten Jahren das Ausbildungsangebot entsprechend anzupassen, um den Personalbedarf weitgehend durch eigene Nachwuchskräfte decken zu können.

Feststellung

Rund ein Viertel der Bediensteten der Stadt Hilden wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren altersbedingt ausscheiden.

Diese Entwicklung eröffnet einerseits die Möglichkeit, weiteres Personal einzusparen, erhöht aber auf der anderen Seite auch die Anforderungen an eine sachgerechte und frühzeitig einsetzende Personalbedarfsplanung.

Diese Planung der Stadt Hilden wird sich daher zukünftig stark an der Altersstruktur und entsprechenden Fluktuationsanalysen orientieren müssen, um mittel- und langfristig ausreichend qualifiziertes Personal bereitstellen zu können.

Personalentwicklung

Personalentwicklung als Element der Personalwirtschaft hat seit der Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" bzw. der Diskussion hierüber in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Personalentwicklung als Bestandteil des Personalmanagements ist eine wesentliche Säule der Gestaltung von Veränderungsprozessen. Angesichts der Entwicklungsprozesse im Rahmen der Verwaltungsreform sind die Effizienz und die Effektivität des Verwaltungshandelns unmittelbar abhängig von der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Beschäftigten. Die vorhandenen Dienstposten sind mit geeigneten, befähigten und nicht zuletzt kreativen sowie flexiblen Mitarbeitern zu besetzen. Ihre berufliche Entwicklung und Motivation gilt es aktiv und aufbauend zu fördern.

Der Personalentwicklungsplanung ist deshalb besondere Bedeutung beizumessen. Personalentwicklung und Veränderung der Verwaltungsorganisation stehen in einem engen Zusammenhang. Defizite in der Personalentwicklungsplanung führen einhergehend mit Mängeln in der Organisation und Führung nicht selten zu einer überhöhten Personalausstattung. Ziel der Personalentwicklung ist es, eine Qualitätsverbesserung im Interesse der behördlichen Leistungsfähigkeit unter gleichzeitiger Optimierung der Entfaltungsmöglichkeit des einzelnen Beschäftigten zu erreichen. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Konzeption, die neben Zielvorgaben für die Veränderung personalwirtschaftlicher Rahmenbedingungen auch Qualifikationsbedarfe aufzeigt.

Die Stadt Hilden befasst sich bereits mit einigen Elementen der Personalentwicklung. Es existiert ein schriftliches Personalmanagementkonzept aus dem Jahre 2001, das aus den Bausteinen Personalentwicklung und Personalkonsolidierung besteht.

Für den Bereich der Personalentwicklung umfasst das Konzept folgende Maßnahmen:

- Orientierungsgespräche
- Fortbildungskonzept
- Qualifizierte Stellenbeschreibungen mit Anforderungsprofil
- Alternierende Tele-/Heimarbeit
- Rotation

Ergänzt werden diese Maßnahmen durch eine Personalbedarfsplanung als Kernelement der Personalkonsolidierung.

Ein Teil der Maßnahmen konnte bereits umgesetzt werden. Zudem ist die Entwicklung und Einführung eines Fortbildungskonzeptes für das Jahr 2005 geplant. Das Instrument der Personalrotation wurde bisher noch nicht aufgegriffen. Die Umsetzung der noch ausstehenden Elemente „Fortbildungskonzept“ und „Personalrotation“ sollte unserer Ansicht nach zügig vorangetrieben werden. Anschließend sollte eine Weiterentwicklung des Konzeptes erfolgen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Hilden, die Umsetzung des Personalmanagementkonzeptes voranzutreiben.

Anschließend sollte eine Anpassung und Weiterentwicklung des Konzeptes erfolgen.

Zusätzlich zu den Maßnahmen gemäß Personalmanagementkonzept wurden bzw. werden folgende Elemente der Personalentwicklung bei der Stadt Hilden angewendet:

- Vorschlagswesen
- Beurteilungswesen
- Führungskräfteentwicklung

Damit verfügt die Stadt Hilden über einen Katalog an grundlegenden Personalentwicklungsmaßnahmen. Insgesamt sehen wir die Ansätze zur Personalentwicklung positiv.

Probleme bestehen hinsichtlich der Akzeptanz der Personalentwicklungsmaßnahmen. Insbesondere bei den Orientierungsgesprächen ist die Beteiligung eher gering. Die Stadt Hilden muss daher verstärkt auf eine Umsetzung hinwirken. Personalentwicklung ist eine originäre Führungsaufgabe. Der Erfolg der Maßnahmen hängt daher nicht nur von einer guten Konzeption, sondern im Wesentlichen von der Einstellung und Kompetenz der Führungskräfte ab. Es bedarf daher einer Veränderung in der Führungskultur. Solche Veränderungen sind in der Regel nur mittel- bis langfristig zu erreichen. Organisatorische Veränderungen im Sinne einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung können dazu beitragen, das Selbstverständnis der Führungskräfte weiterzuentwickeln und eine neue Führungskultur zu erleichtern.

Personalentwicklung und Verwaltungsmodernisierung sollten Hand in Hand gehen. Es besteht eine Wechselwirkung zwischen Personal- und Organisationsentwicklung, die genutzt werden kann und muss. Einerseits kann die Verwaltungsmodernisierung dazu beitragen ein positives Klima für eine effektive Personalentwicklung zu schaffen. Andererseits bieten die Personalentwicklungsmaßnahmen eine wesentliche Basis, um Veränderungsprozesse erfolgreich zu gestalten. Dieses Potenzial sollte die Stadt Hilden nutzen, um die Verwaltung auch in organisatorischer Hinsicht weiterzuentwickeln und zu modernisieren. Für die Stadt Hilden erachten wir insbesondere die folgenden Maßnahmen als sinnvoll:

Verwaltungsverschlinkung

Verantwortungsdelegation

Steuerung über Zielvereinbarungen

Kontraktmanagement zwischen Rat und Verwaltung

Vorgesetztenbeurteilungen.

Empfehlung

Eine effektiv eingesetzte Personalentwicklung bietet eine gute Basis, um Veränderungsprozesse in Verwaltungen erfolgreich zu gestalten. Dieses Potenzial sollte die Stadt Hilden nutzen und die Personalentwicklung in einen Prozess der Verwaltungsreform einbinden.

Fazit

Die Stadt Hilden verfügt über viel versprechende Ansätze zur Personalentwicklung.

Eine stärkere Verknüpfung von Personal- und Organisationsentwicklung und die Einbindung der Personalentwicklungsmaßnahmen in einen Prozess der Verwaltungsmodernisierung sollte angestrebt werden.

Informationstechnologie

Die Informationstechnik ist heutzutage das wichtigste Hilfsmittel der Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Sie gewinnt im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen an die Kommunen im Rahmen von E-Government und Neuem Kommunalem Finanzmanagement weiter an Bedeutung. Ein nicht oder nur unzureichend funktionsfähiges System führt zu erheblichen Kosten und deutlichen Einschränkungen der Leistungsfähigkeit der Kommune.

In den letzten Jahren haben die Verwaltungen viel in ihre IT-Ausstattung investiert. Neben modernen Bildschirmarbeitsplätzen und vielen Verfahren, welche die Verwaltungsabläufe vereinfachen, sind E-Mail Funktionen und Internet mittlerweile zur Normalität geworden.

Die Möglichkeiten, die durch die Nutzung des Internets technisch bereits gegeben sind, werden in Zukunft eine Anpassung der Verwaltungsabläufe erfordern und zu einer Verlagerung des Erfassungsaufwands hin zum Antragsteller führen. Die Verwaltung muss dann technisch und organisatorisch in der Lage sein, diese Rationalisierungspotenziale zu nutzen. Daher ist ein entsprechender Einsatz von Haushaltsmitteln und Personal erforderlich, um diesen Anforderungen gerecht werden zu können.

Im Rahmen des Prüfgebietes „Personal und Organisation“ ermitteln wir die Kennzahlen „Betreuungsquote - Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze je Ist-Stelle der IT“ und „IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz“ im Zeitverlauf und stellen diese in den interkommunalen Vergleich. Zur Einordnung der Kennzahlen haben wir außerdem im Rahmen eines Fragenkataloges die Verhältnisse bei der Stadtverwaltung Hilden im Hinblick auf die IT-Ausstattung erfasst. Darüber hinaus haben wir den Untersuchungsbericht „IT-Strategie - Organisationsentwicklung in der IT-

Abteilung der Stadtverwaltung Hilden¹⁾ aus dem Jahr 2004 für die Analyse der Kennzahlen herangezogen.

IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz

Zur Beurteilung der Informationstechnik der Stadt Hilden wird die Kennzahl IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz gebildet. Dabei erfolgt eine Verteilung der Ausgaben für Hardware, Software, IT-Personal und soweit vorhanden für die Datenverarbeitungszentrale auf die Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze. Um eine höhere Vergleichbarkeit der Werte zu erzielen, werden die Personalkosten auf Grundlage der Durchschnittswerte der KGSt für die jeweilige Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe ermittelt. Die Computer im Bereich Schulen sowie die hierauf entfallende Stelle in der IT-Abteilung bleiben unberücksichtigt.

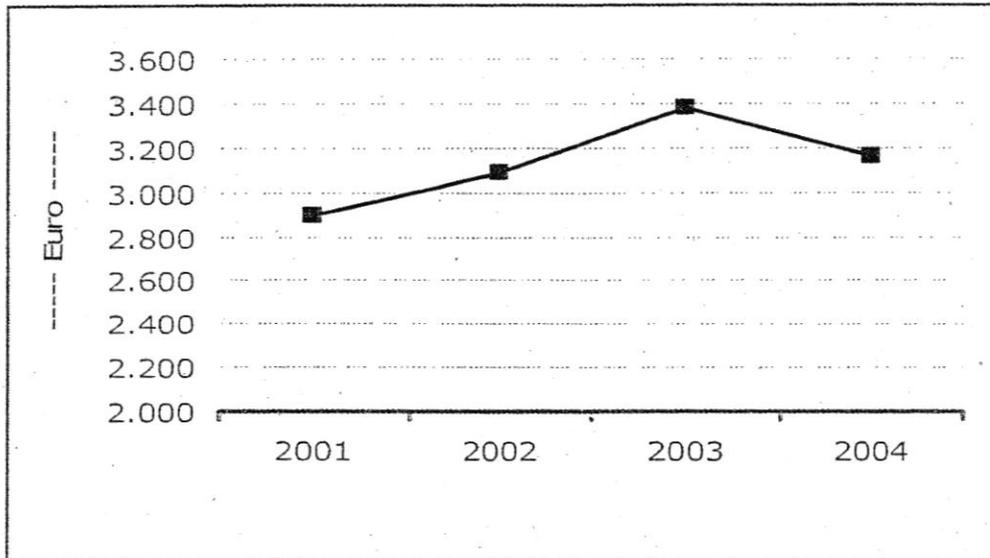
In den Jahren 2001 bis 2004 haben sich die IT-Ausgaben folgendermaßen entwickelt:

IT-Ausgaben der Stadt Hilden in €				
	2001	2002	2003	2004
Hardware	181.000	281.100	473.000	295.200
Software	239.100	326.900	304.600	437.500
Datenverarbeitungszentrale	1.000	1.000	1.000	4.500
Personalausgaben	665.300	618.800	606.800	601.500
Summe	1.086.400	1.227.800	1.385.400	1.338.700

Bei den Ausgaben bezogen auf die Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze stellt sich die Situation wie folgt dar:

IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz in €			
Jahr	IT-Ausgaben	Bildschirmarbeitsplätze	IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz
2001	1.086.400	375	2.897
2002	1.227.800	398	3.085
2003	1.385.400	410	3.379
2004	1.338.700	423	3.165

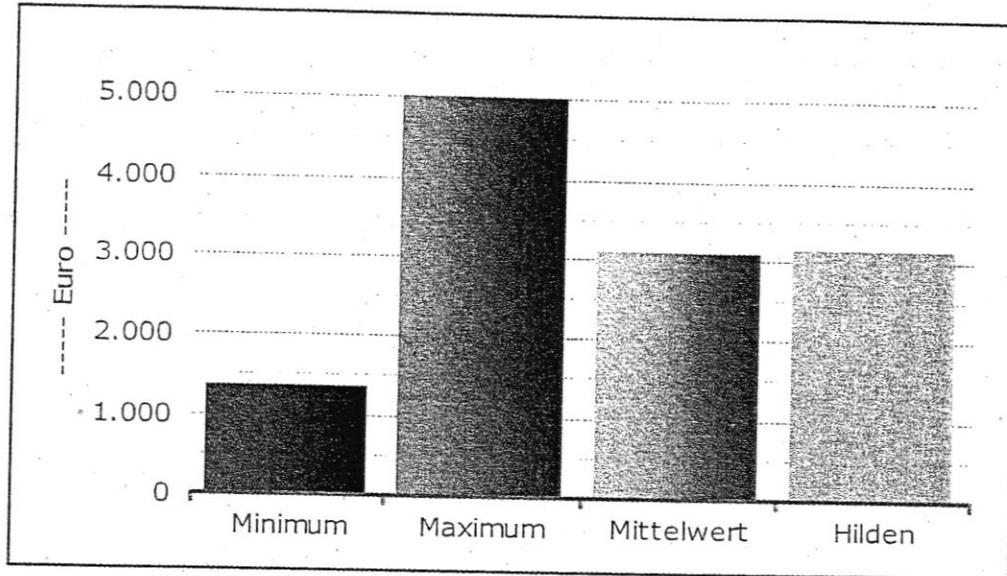
IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz



Die IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz schwanken im Berichtszeitraum. Diese Schwankungen resultieren aus der Besonderheit des öffentlichen Rechnungswesens lediglich Ausgaben, aber keine Kosten in Form von Abschreibungen zu ermitteln und auszuweisen. Für die Stadt Hilden bedeutet dies, dass je nach Umfang der Neuanschaffungen in dem jeweiligen Jahr Ausgaben in sehr unterschiedlicher Höhe anfallen.

Für den interkommunalen Vergleich wird daher ein Durchschnittswert der IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz für die Jahre 2000-2003 zugrunde gelegt. Da für die Stadt Hilden die IT-Ausgaben des Jahres 2000 nicht ermittelt werden konnten, wird hier lediglich ein Dreijahresdurchschnitt gebildet, der in den Vergleich einfließt. Der Durchschnittswert der Stadt Hilden beträgt 3.120 Euro.

IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz im interkommunalen Vergleich



IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz im interkommunalen Vergleich in €			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
1.333	5.010	3.062	3.120

Im interkommunalen Vergleich liegen die IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz der Stadt Hilden leicht über dem Mittelwert.

Die Höhe der IT-Ausgaben wird zum einen durch die Ausstattung der Arbeitsplätze und die Infrastruktur und zum anderen durch die Personalausstattung und das Leistungsspektrum der IT-Abteilung bestimmt.

Der IT-Bereich der Stadt Hilden wurde von dem Beratungsinstitut für Wirtschaft und Verwaltung in dem bereits erwähnten Untersuchungsbericht zur IT-Strategie als sehr leistungsfähig und für die Aufgabenerfüllung gut ausgestattet bewertet. Wir teilen diese Auffassung. Die Stadt Hilden verfügt über eine den heutigen Ansprüchen entsprechende EDV-Ausstattung. Die Möglichkeiten des Internets werden vielfältig genutzt. Bürger können sich viele wichtige Informationen über das Internet beschaffen und auch per Mail in Kontakt zu den Dienststellen der Verwaltung treten. Durch den angebotenen Download von Formularen kann der Weg zur Verwaltung teilweise erspart werden. Dies führt auf der einen Seite zu mehr Bürgerfreundlichkeit und -service, auf der anderen werden zukünftig durch die Internetnutzung Wartezeiten verringert und Stoßzeiten entzerrt. Durch den Ausbau dieser Verfahren kann die Verwaltung von Auskunftersuchen weiter entlastet werden. Die Stadt Hil-

den setzt zudem ein umfangreiches Spektrum verschiedener DV-Verfahren zur Aufgabenerledigung und -erleichterung ein.

Weitere Optimierungen des IT-Bereichs sind auf Grundlage der Ergebnisse und Empfehlungen der Organisationsuntersuchung geplant.

Feststellung

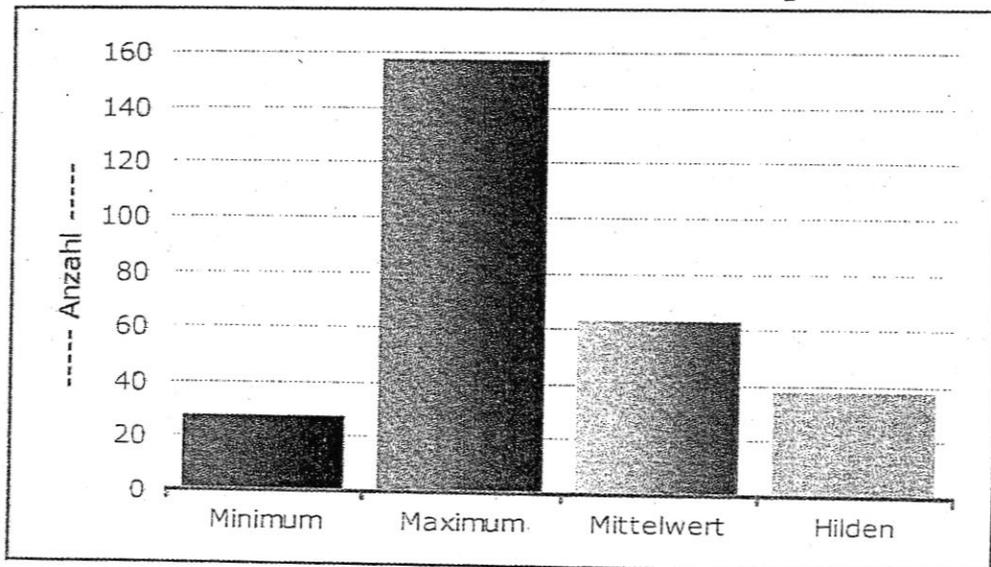
Die Auseinandersetzung mit der bestehenden IT-Organisation und deren Analyse im Rahmen einer Organisationsuntersuchung sehen wir positiv. Die angestrebten Optimierungen werden von uns begrüßt.

Betreuungsquote

Die IT-Ausgaben der Stadt Hilden sind zu einem wesentlichen Teil durch die Personalausgaben bestimmt. Die Personalausstattung der IT-Abteilung liegt deutlich höher als in den Vergleichsstädten, wie die folgende Analyse der Betreuungsquote zeigt.

Bei der Kennzahl „Betreuungsquote - Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze je Ist-Stelle der IT“ setzen wir die vorhandenen Bildschirmarbeitsplätze zu den tatsächlich besetzten vollzeitverrechneten Stellen im IT-Bereich in Beziehung.

Betreuungsquote im interkommunalen Vergleich



Betreuungsquote im interkommunalen Vergleich			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
27	157	63	37

Die Betreuungsquoten in den bisher geprüften Kommunen liegen zwischen 27 und 157. Die Personalausstattung in den IT-Abteilungen ist somit sehr unterschiedlich. Die Betreuungsquote in Hilden liegt mit 37 Bildschirmarbeitsplätzen je IT-Mitarbeiter deutlich unter dem Mittelwert.

Die Stadt Hilden ist keiner Datenverarbeitungszentrale angeschlossen. Dadurch ergibt sich generell ein höherer Personalbedarf als bei der Mehrzahl der von uns geprüften Kommunen, die regelmäßig auf die Leistungen der Datenverarbeitungszentralen zurückgreifen. Zudem leisten die Mitarbeiter der IT-Abteilung nicht nur die Anwenderunterstützung, sondern führen auch IT-Schulungen durch und entwickeln und pflegen den Internetauftritt. Dennoch ist die Personalausstattung insgesamt als hoch zu bewerten.

Basierend auf den Ergebnissen der Organisationsuntersuchung ist eine Umstrukturierung der IT-Abteilung geplant. Der derzeitige Personalbestand soll dabei erhalten bleiben.

Empfehlung

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass andere Kommunen mit weniger Personal ebenfalls gute Leistungen erbringen. Nach der Neuorganisation der IT-Abteilung sollte die Stadt Hilden daher in 4-5 Jahren eine erneute Überprüfung des Personalbedarfs vornehmen und dabei abwägen, ob die weniger personalintensiven Organisationsformen anderer Kommunen auch für die Stadt Hilden anwendbar sind.

Fazit

Sowohl für ihre Beschäftigten als auch für die Einwohner hält die Stadt Hilden ein den heutigen Anforderungen entsprechendes IT-Leistungsangebot vor, das auch den Erfordernissen im Hinblick auf E-Government entspricht.

Im interkommunalen Vergleich sind die IT-Ausgaben je Bildschirmarbeitsplatz als durchschnittlich anzusehen. Sie werden wesentlich durch die vergleichsweise hohe Zahl an Mitarbeitern im IT-Bereich beeinflusst.

Ratsarbeit

Zu den Personalausgaben gehören auch die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten. Hierbei handelt es sich überwiegend um Aufwandsentschädigungen, die den Mitgliedern des Rates und der Ausschüsse nach den Bestimmungen der Entschädigungsverordnung gewährt werden. Weitere direkte Ausgaben für die Selbstverwaltung entstehen der Kommune durch die in § 56 Abs. 3 GO getroffene Verpflichtung zur Fraktionsfinanzierung. Danach gewährt die Kommune den Fraktionen aus Haushaltsmitteln Zuwendungen zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für die Geschäftsführung. Die Höhe der gewährten Zuwendung unterliegt dem autonomen und pflichtgemäßen Ermessen des Rates.

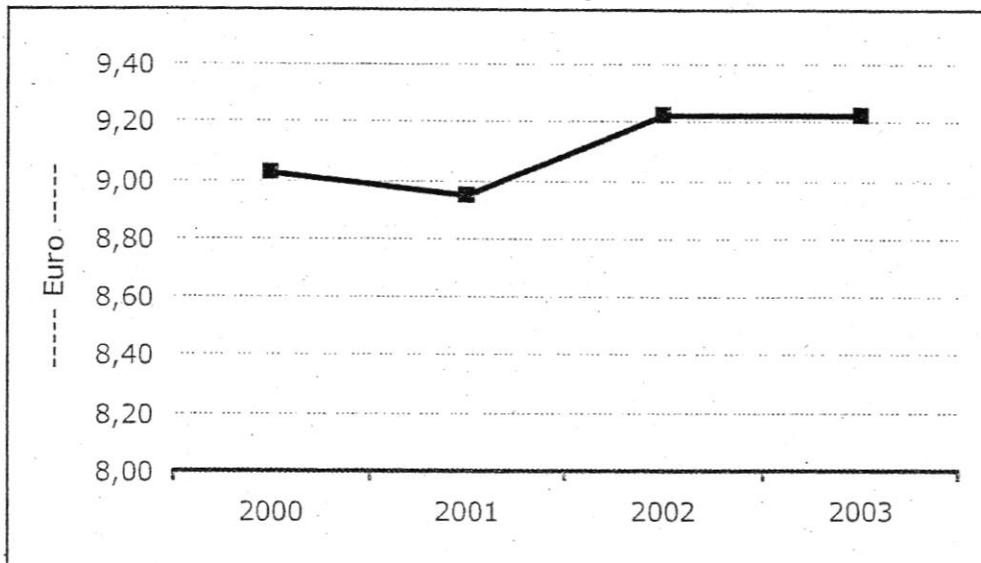
Ausgaben der Ratsarbeit je Einwohner

Die Ausgaben der Ratsarbeit je Einwohner bilden die Ausgabenintensität der Selbstverwaltung in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ab.

Die Ausgaben der Ratsarbeit haben sich bei der Stadt Hilden im Berichtszeitraum 2000 bis 2004 wie folgt entwickelt:

Ausgaben der Ratsarbeit					
Jahr	Einwohner laut LDS zum 31.12	Zuwendungen für die Geschäftsführ. in €	Aufwandsentschädigungen in €	Ausgaben für Ratsarbeit gesamt in €	Ausgaben für Ratsarbeit in € je EW
2000	56.412	211.122	298.035	509.157	9,03
2001	56.615	215.588	290.811	506.398	8,94
2002	56.753	216.786	306.646	523.433	9,22
2003	56.651	221.634	301.066	522.700	9,23

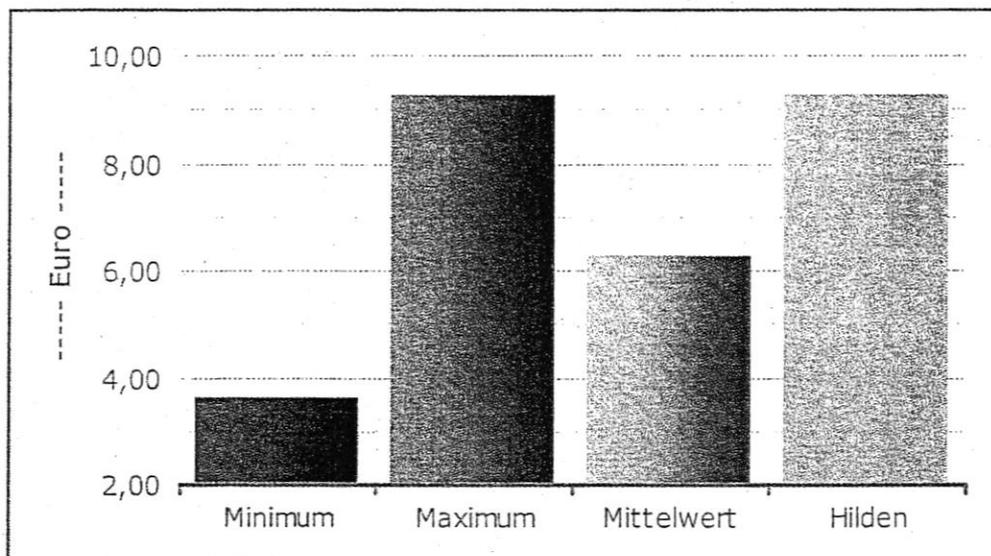
Ausgaben für Ratsarbeit je Einwohner



Die Kennzahl hat sich im Eckjahresvergleich 2000/2003 um 2,2 Prozent erhöht. Die vergleichsweise deutliche Steigerung im Jahr 2002 wird jedoch hauptsächlich durch die gesetzliche Erhöhung der Aufwandsentschädigung für Ratsmitglieder verursacht und war somit für die Stadt Hilden nicht beeinflussbar.

Die Ausgaben des Jahres 2003 werden für einen interkommunalen Vergleich herangezogen. Es findet hier ausschließlich ein Vergleich mit Kommunen der zutreffenden Staffelung nach dem Kommunalwahlgesetz (50.000 bis 100.000 Einwohner) statt.

Ausgaben für Ratsarbeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich



Ausgaben für Ratsarbeit je Einwohner im interkommunalen Vergleich in €			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Hilden
3,59	9,23	6,22	9,23

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Hilden den Maximalwert. Die Analyse der Hintergründe für den Wert der Stadt Hilden zeigt, dass dieser wesentlich durch das Volumen der gewährten Fraktionszuwendungen beeinflusst wird, das über den entsprechenden Vergleichswerten anderer Kommunen liegt. Hier erreicht die Stadt Hilden fast den Höchstwert.

Als zweiter, wenn auch vom finanziellen Volumen nachrangiger Grund für die Ausgabenhöhe, ist die Anzahl der Ratsvertreter zu nennen. In ihrer Hauptsatzung hat die Stadt Hilden die Anzahl auf 46 Ratsvertreter festgelegt und liegt damit bereits unter der nach dem Kommunalwahlgesetz maximal zulässigen Anzahl. Aufgrund von sechs Überhangmandaten liegt die tatsächliche Zahl der Ratsvertreter jedoch bei 52 und stellt damit den Höchstwert der Vergleichskommunen dar. Dies wirkt sich auf die Höhe der Aufwandsentschädigungen aus. Ohne die sechs zusätzlichen Ratsvertreter würde sich ein Kennzahlenwert zwischen 8,5 und 9,0 ergeben, der allerdings immer noch deutlich über dem interkommunalen Mittelwert liegt. Seit der letzten Kommunalwahl im Jahre 2004 gibt es keine Überhangmandate mehr, so dass die Anzahl der Ratsmitglieder der Vorgabe der Hauptsatzung entspricht. Positiv festzustellen ist, dass

eine bereits beschlossene weitere Reduzierung der Ratsmandate ab der Wahlperiode 2009 bis 2014 umgesetzt wird.

Handlungsmöglichkeiten zur Reduzierung der Ausgaben für Ratsarbeit bestehen darüber hinaus im Wesentlichen durch den Abbau von Fraktionszuwendungen. Auch die Verringerung und Zusammenlegung von Ausschüssen oder die Reduzierung der Anzahl sachkundiger Bürger bieten grundsätzlich Einsparpotentiale. Im Zuge einer möglichen Verwaltungsneugliederung sollte auch eine Anpassung der Ausschussstruktur erfolgen.

Fazit

Die Stadt Hilden erreicht im interkommunalen Kennzahlenvergleich „Ausgaben der Ratsarbeit je Einwohner“ den Maximalwert.

Handlungsmöglichkeiten für Einsparungen bestehen im Wesentlichen durch einen Abbau der Fraktionszuwendungen und eine weitere Reduzierung der Anzahl der Ratsvertreter.