

**Vorlage
für die Sitzung der Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S/L)
am 31. Oktober 2013**

**Prüfung der Arbeitsprozesse und Aufgaben in der senatorischen Dienststelle
des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr zur Bewältigung der Folgen des sa-
nierungsbedingten Personalabbaus**

A Problem

Im Rahmen der von den Ressorts jährlich zu erbringenden Personaleinsparquoten hat der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr in den vergangenen fünf Jahren als Ressort insgesamt durchschnittlich rd. 13 Stellenvolumen pro Jahr abgebaut. 2014/2015 erfordert die PEP-Quote einen Abbau von rd. 15 Stellenvolumen pro Jahr, davon rd. 8 -10 in der senatorischen Dienststelle, die regelmäßig mit einer gegenüber den bürgernahen Ämtern höheren PEP-Quote von zuletzt 2,6% belegt wurde. Dort beträgt der Personalbestand zurzeit rd. 400 Vollzeitstellen.

Gegenüber dem bisherigen Stellenabbau hat sich das Aufgabenspektrum in der Vergangenheit nicht gleichgerichtet entwickelt: zum Teil hat der Umfang von Aufgaben merklich zugenommen (Stichworte z.B. Bürgerbeteiligung; Küstenschutz), es sind aber auch Aufgaben entfallen (z.B. reduzierte Investitionsmittel, Auslagerung IT), wieder andere Bereiche unterliegen regelmäßig Schwankungen (z.B. Baukonjunktur, Wohngeld); hierbei spielt das Ressortprofil mit einer sowohl starken Projektorientierung als auch einem starken Standbein in laufenden Verfahrensaufgaben eine maßgebliche Rolle, die eine bereichsübergreifende Planbarkeit in der Personalentwicklung erschwert.

Um Personalabbau mit Blick auf die Arbeitssituation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu meistern, wurde in der Vergangenheit bereits die Organisationsstruktur des Hauses grundlegend überprüft, Abteilungen zu Fachbereichen zusammengefasst oder aufgelöst, Ämter wurden in das Ressort integriert, Schnittstellen zwischen Abtei-

lungen und dem zugeordneten Ressortbereich neu geordnet. Durch Zusammenlegung von Referaten wurde die Leitungsspanne erhöht, der Anteil an Führungskräften reduziert und eine bessere Flexibilität erreicht.

Unter dem Aspekt der Personalstruktur trifft die Aufgabe der Personaleinsparung auf eine Belegschaft, die mit einem hohen Durchschnittsalter (rd. 51 Jahre) und entsprechender Fluktuation auch Anforderungen an die Personalentwicklung stellt, die u.a. das zeitgleiche Ausscheiden langjähriger Wissensträger im Baubereich, Einarbeitungserfordernisse für Nachwuchskräfte, den Umgang mit hohen Krankenständen und Veränderungsmanagement beinhalten. Hierzu werden im Rahmen des Machbaren insbesondere Strategien des Betrieblichen Gesundheitsmanagements verfolgt.

Um weitere Belastungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch die Personalreduktionen soweit es geht zu vermindern und die bestehende Arbeitssituation zu verbessern, soll ein Projekt zur kritischen Prüfung von Aufgabeninhalten und -umfang aufgelegt werden. Für den Umweltbereich wurden solche Ansätze zuletzt in den 90-er Jahren systematisch verfolgt. Der Fachbereich Bau hat mit der Einrichtung des Servicecenters Bau im Gebäude Contrescarpe 72 sehr gute Erfahrungen gemacht. Die organisatorische Änderung hat zu verbesserten Prozessabläufen und höherer Kundenfreundlichkeit geführt und findet zugleich ein hohes Maß an Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Auf diesen und ähnlichen Erfahrungen soll aufgebaut werden. Die Ergebnisse sollen die Fortschreibung der produktbereichsbezogenen Personalkontrakte zum Aspekt der Aufgabeninhalte und des Aufgabenumfangs inhaltlich vorbereiten.

B Lösung

Aufgabenkritik

Mit einem systematischen, extern begleiteten Projekt soll im Jahr 2014 zunächst in der senatorischen Behörde eine systematische Aufgabenreflektion erfolgen.

Bei der Bewertung einer Aufgabe ist dabei nicht nur das „was“ (Zweck), sondern auch das „wie“ (Vollzug) zu betrachten. Es soll die Frage beantwortet werden, ob die betreffende Aufgabe tatsächlich notwendig ist und ggf. in welchem Ausführungsstandard. Dabei soll sowohl der tatsächliche Wegfall von Aufgaben als auch eine Auslagerung von Aufgaben möglich sein. Ebenso ist eine Analyse personalintensiver Prozesse geboten. Eine Optimierung von Geschäftsprozessen kann dazu führen, dass Aufgaben nicht gänzlich aufgegeben werden müssen, sondern durch eine Verbesserung des Arbeitsablaufs, den Einsatz weiterer technischer Arbeitsmittel oder eine Verlagerung/Zusammenführung in andere Zuständigkeiten erhalten werden können.

Zieldefinition

Wege zur Minimierung der Belastungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Optimierung von Leistungsqualitäten und Arbeitsprozessen des Ressorts bei Realisierung des fortgesetzten Personalabbaus von rd. 10 Vollzeitäquivalenten pro Jahr

(2015 bis 2020 rd. 60 Stellen) sollen definiert sein. Beim weiteren Personalabbau ist auf die Realisierbarkeit durch natürliche Fluktuation zu achten, die in der senatorischen Dienststelle bei im Schnitt rd. 16 Stellen p.a. liegt (unter der Annahme einer 1prozentigen Spontanfluktuation).

Umfang und Schwerpunkte

Die gesamte Behörde ist in das Projekt einzubeziehen; aufgrund der Größe von SUBV sind allerdings ein Stufenplan sowie inhaltliche Schwerpunktbildungen notwendig.

Kriterien für die Bildung von Schwerpunkten sind insbesondere

- die Anzahl von Beschäftigten mit gleichgerichteten Tätigkeiten und Qualifikation (innerhalb von Fachbereichen oder übergreifend)
- erkennbare Differenzen zwischen Erwartungshaltung der Kunden an die Prozessschnelligkeit und Produktqualität und der tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung
- Aufgaben und Prozesse mit Querschnittsfunktion für die Steuerung des Ressorts und die politische Kommunikation
- Bereiche mit projektbedingt schwankender Auslastung, sowohl hinsichtlich konzeptioneller wie umsetzungsbezogener Projektaufgaben.

Ebenso ist darauf zu achten, dass sogenannte Quick-Wins heraus gearbeitet und auch wirklich erreicht werden.

Die Analyse der bis 2020 von altersbedingter Fluktuation besonders betroffenen Bereiche gibt eine zusätzliche Hilfestellung, da dort nach heutigem Erkenntnisstand mit einer nur 50prozentigen Wiederbesetzungsmöglichkeit zu rechnen ist.

Aufgrund der Ressortgröße hat sich das Management von komplexen Projekten ebenfalls als ein zeit- und erfolgskritisches Thema im Ressort herauskristallisiert und soll als eine Fragestellung hinsichtlich der Aufbau- wie Prozessstruktur mit bearbeitet werden.

Um das Projekt erfolgreich umzusetzen, soll einerseits ein top-down Ansatz verfolgt werden, zugleich aber muss von Anfang an der Akzeptanz des Projektes im Haus große Aufmerksamkeit gewidmet werden (Akzeptanzmanagement). Dies soll ein wichtiger Aspekt bei der Auftragsvergabe werden.

Beschäftigte werden nach der Dienstvereinbarung 'Grundsätze und Verfahren der Beschäftigtenbeteiligung bei Organisationsentwicklungsprozessen' im Projekt beteiligt. Die nach der Dienstvereinbarung vorgesehene breite Beteiligung betroffener Beschäftigter kann Erfolg und Akzeptanz des Projekts wirkungsvoll unterstützen.

Die Einbindung politischer Entscheidungsträger bei relevanten Veränderungen ist ebenfalls zu beachten. Vorschläge zum Wegfall oder wesentlicher Veränderung von Aufgaben oder Prozessen sollen daher in Abstimmung mit Entscheidungsträgern erarbeitet werden

Ablauf

In zeitlichen Phasen sollen zunächst in einer **Erstanalyse der Aufgaben** unter Nutzung von Benchmark sowie internen Auswertungen und Befragungen die Themen nach Potentialen und der zeitlichen Umsetzbarkeit aufbereitet und priorisiert werden. Für die wichtigsten Themen sollen **(Grob-)Konzepte** ausgearbeitet und weiter in **Umsetzungskonzepten** detailliert werden, so dass Entscheidungen getroffen und **Maßnahmenpläne** noch im zweiten Halbjahr 2014 erstellt werden können. Sogenannte „quick win-Maßnahmen“ sollen in die **Umsetzungsphase** gelangen. Mit Vor- und Nachlauf sollen das Projekt möglichst innerhalb eines Jahres beendet und die Umsetzungsentscheidungen durch Dienststellenleitung und Gremien getroffen worden sein.

Externe Berater

Aufgabe wird sein, Unterstützung in der Planung und Steuerung des Projektmanagements zu geben, fachlich in Schwerpunktthemen z.B. durch Benchmarks, Best Practice Beispiele zu beraten und die Kommunikation zu Beschäftigten, an Projektbeteiligte sowie ggf. Externe zu begleiten, um eine möglichst breite Akzeptanz für die Ergebnisse zu ermöglichen (vgl. Anlage 1). Die externe Unterstützung ist unverzichtbar, da weder die erforderlichen zeitlichen Kapazitäten intern vorhanden sind, noch die erforderlichen fachlichen und aufgabenanalytischen Kompetenzen für eine von den Aufgabeneignern unabhängige Bewertung gegeben sind.

Für die Einschaltung einer externen Stelle spricht sowohl die Erfahrung mit ressorteigenen Voranalysen als auch der Austausch mit Projektleitern vergleichbarer Projekte in anderen Bundesländern.

Die Erarbeitung von ressortinternen Vorschlägen bedarf immer der intensiven Mitwirkung der betroffenen Aufgabenbereiche als „die Experten“. Zugleich erfordert ein solches Vorgehen einen hohen Grad an Neutralität mit Blick auf die eigenen Aufgaben. Der hierin immanent gegebene Widerspruch sowie die in der Regel bestehenden Kapazitätsengpässe führen dazu, dass solche Vorschläge nicht in der erforderlichen Präzision, Begründung und Umsetzbarkeit entwickelt werden. Berater sollen im Rahmen einer Ausschreibung gesucht werden, wobei Erfahrung und fachliche Kenntnisse sowie Persönlichkeit erforderlich sind, um verwaltungsinterne Bedarfe und Verfahren zu verstehen, zu analysieren und in einer Sprache zu kommunizieren, die zur Akzeptanz des Projektes beiträgt. Dies soll insbesondere durch Referenzprojekte in der öffentlichen Verwaltung, aber auch Vorschläge zur aktiven Einbeziehung von Beschäftigten belegt werden.

C Finanzielle Auswirkungen / Gender-Prüfung

Es wird ausgehend von anderen Projekten mit einem Beratungsaufwand von rd. 130 Tagen gerechnet. Bei einem Tagessatz von 1.100 € - 1.300 € liegt der Aufwand brutto bei rd. T€ 186. Die erforderlichen Mittel stehen im Ressorthaushalt (Entwurf Haushalt 2014/15) vorbehaltlich der Beschlussfassung der Bürgerschaft bei der Haushaltsstelle 3681/532 20-9 – Planungskosten für Einzelaufgaben - zur Verfügung.

Bei Ausschreibung liegen Zustimmung zur Vergabe eines konzeptionellen Beratervertrages durch den HAFA sowie eine Abstimmung mit den Personalvertretungsgremien vor.

Genderaspekte sollen dahingehend berücksichtigt werden, dass gemischte Beraterteams erwartet werden. Bei der Ergebniserarbeitung wird die Genderbeauftragte des Ressorts die konkreten Maßnahmen kritisch begleiten.

Zur Wirtschaftlichkeit des Projektes besteht die Erwartungshaltung, dass die Folgen eines unstrukturierten Personalabbaus ohne eine Begleitung auf der Aufgaben- oder Prozessseite durch das Projekt vermieden werden (vgl. Modellrechnung in der Anlage 1).

Bei der beraterseitig zu leistenden Arbeit handelt es sich um Aufgaben, die typischerweise von Freiberuflern oder im Wettbewerb mit Freiberuflern stehenden Firmen erbracht werden und deren Lösung nicht abschließend beschreibbar ist. Inhaltlich wären die Leistungen also als vorrangige Leistungen dem Teil A des Anhangs I der VOF zuzuordnen. Die VOF ist allerdings mangels Erreichen der EU-Schwellenwerte nicht anzuwenden. Gleichwohl soll die Vergabe in einem Verfahren erfolgen, das dem Verhandlungsverfahren der VOF nachgebildet ist. Dazu sollen fünf Beratungsunternehmen zur Angebotsabgabe eingeladen werden. Die gemäß Handlungsanleitung zur Vergabe von Beratungsaufträgen vorgesehene Berücksichtigung der Kapazitäten an der Bremer Universität oder Hochschule soll angesichts des vergleichsweise umfassenden und fachspezifischen Projekterfordernisse dahingehend berücksichtigt werden, dass diese Institutionen ebenfalls zur Angebotsabgabe eingeladen werden; auf einen Wettbewerbsvergleich soll dabei jedoch nicht verzichtet werden.

E **Beschlussvorschlag**

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie nimmt vom Inhalt der Vorlage Kenntnis.

Anlage 1 Wirtschaftlichkeit – Modellrechnung

Zur Wirtschaftlichkeit des Projektes besteht die Erwartungshaltung, dass durch eine Begleitung der Aufgaben- oder Prozessseite negative Folgen eines unstrukturierten Personalabbaus vermieden werden. Eine annähernde Quantifizierung der monetären Effekte soll im Rahmen einer Modellrechnung vorgenommen werden. Für die Modellrechnung werden die folgenden Planungsprämissen ausgehend vom Gesamtressort gewählt:

- Betrachtungszeitraum 2015-2020 (**6 Jahre**)
- Es wird eine jährliche Fluktuation von rd. 30 Stellen für das Gesamtressort angenommen, die zu 50 Prozent abgeschöpft wird, um die Einsparvorgaben zu erfüllen. D.h. der Nettopersonalabgang beträgt 15 Stellen p.a.
- Weiterhin wird davon ausgegangen, dass der Nettopersonalabbau von 15 Stellen bis zu einer Größenordnung von 30 % (4,5 Stellen) ohne negative Folgen für die Aufgabenerledigung sein wird. D.h. bis zu 70 % (10,5 Stellen) des Nettopersonalabbaus sind ohne strukturierten Aufgabewegfall mit Folgekosten behaftet (höhere Krankenstände, unwirtschaftliches Outsourcing)
- Volkswirtschaftliche Kosten z.B. bei auf Genehmigungen wartenden Unternehmen oder dem Ausmaß der leistbaren Bürgerbeteiligung und Transparenz (Kosten der Bürokratieverdrossenheit / Vertrauensverlust)) sind zu beachten, werden aber aufgrund fehlender Einschätzungen zu den quantifizierbaren Effekten nicht einbezogen.

Modellrechnung:

Angaben in €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe
Unwirtschaftliches Outsourcing (30 % p.a. der Personalkosten von 10,5 Stellen, je Stelle 63 T€*)	198.450	396.900	595.350	793.800	992.250	1.190.700	4.167.450
Höhere Fehlzeiten (Anstieg um 0,5% p.a., ca. 40 T€ pro Prozent**)	20.000	40.000	60.000	80.000	100.000	120.000	420.000
Summe	218.450	436.900	655.350	873.800	1.092.250	1.310.700	4.587.450

*Quelle: Wirtschaftlichkeitsberechnungen FHB (Annahme Durchschnitt der abgebauten Stellen A 12; Angestellte lägen bei T€ 72)

** Annahme Kosten des Arbeitsplatzes (nur Personalkosten A 12), bei bisheriger Krankenquote von 8,7% (bezogen auf Arbeitstage, für Frauen 9,5%) und 14.040 Fehltagen in 2012,

Fazit: Die Projektkosten haben sich auch bei moderater Modellbildung aus den o.g. Komponenten schnell rentiert.