



Bericht -öffentlich-

Verantwortliche Bereiche:
5.660 - Stadtgrün und Verkehr

Bearbeitung: Steffi Wulke-Eichenberg (E-Mail: Telefon: 122-6600)

Ergebnis der Organisationsüberprüfung für die Abteilung 5 Flächenmanagement des Bereiches Stadtgrün und Verkehr

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
15.08.2022	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
19.09.2022	Bauausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme
27.09.2022	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Der Bereich 660 - Stadtgrün und Verkehr befindet sich in einem Veränderungsprozess. Durch die Neubesetzung der Bereichsleitung zum 01.01.2018, den Weggang mehrerer Abteilungsleitungen, die Neubesetzung dieser Stellen sowie Veränderungen auf der Ebene der Sachgebietsleitungen ergab sich die Chance, die bestehenden Strukturen des Bereiches grundlegend zu überprüfen. Damit soll der Bereich als Ganzes aufgabenbezogen und zukunftsfähig aufgestellt werden.

In der früheren Abteilung Flächenmanagement wurden verschiedenste pflichtige und freiwillige Aufgaben im Zusammenhang mit Grünflächen, Friedhöfen, Bäumen, Kinderspielplätzen, Sportstätten sowie Beleuchtung und Straßenbegleitgrün wahrgenommen. Allein durch die Vielzahl an unterschiedlichen Aufgaben, Mitarbeitenden und nicht eindeutigen Zuordnungen - sowohl strukturell als auch aufgabenbezogen - und schließlich durch die Vakanz der Leitung der Abteilung Flächenmanagement sollte der Weg einer durch einen Gutachter durchgeführten Organisationsüberprüfung beschritten werden.

Der Hauptausschuss hat mit Vorlage VO/2019/08037 der Beauftragung einer Organisationsüberprüfung für die Abteilung 5 – Flächenmanagement des Bereiches Stadtgrün und Verkehr zugestimmt. Die Ziele dieser Untersuchung waren die Durchführung einer Schwachstellenanalyse mit Bezug auf die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Bemessung des Personalbedarfes im Abgleich mit den pflichtigen und den freiwilligen Aufgaben.

Bericht:

Nach Zustimmung des Hauptausschusses erfolgte die Information aller Mitarbeitenden der Abteilung 5 in einer Präsenzveranstaltung. Hier wurde durch die Bereichsleitung gemeinsam mit dem Personalrat und dem Gutachter der Anlass und das Ziel sowie die Vorgehensweise der Gutachter vorgestellt und den Mitarbeitenden die Möglichkeit gegeben, ihre Fragen zur geplanten Organisationsuntersuchung zu stellen. Ziel dieser Vorgehensweise war, von Be-

ginn an das Verfahren transparent darzustellen, Vorbehalten und möglichen Ängsten entgegenzuwirken und die Mitarbeitenden zur aktiven Mitarbeit an diesem Prozess aufzurufen.

Es wurde eine Projektgruppe - bestehend aus Bereichsleitung, kommissarischer Abteilungsleitung und Personalrat - gegründet, die die Arbeit des Gutachters kontinuierlich begleitete und zu den festgelegten Meilensteinen zum Stand der Bearbeitung und über die Zwischenergebnisse informiert wurde. In der Projektgruppe wurde nach der Bestandsaufnahme und Benennung der Handlungsfelder auch über die vertieft zu untersuchenden Themen entschieden.

Die Gutachter bekamen zum Einstieg für die Bestandsanalyse alle vorhandenen Daten wie Geschäftsverteilung und Angaben zur internen Organisationsstruktur sowie zu Zuständigkeitsbereichen, Personalausstattung, Einsatzplanung etc. Der Datenanalyse folgten Begehungen der vier Pflegebezirke, der Friedhöfe, der Spielplatz- und der Baumkolonne und der Werkstätten sowie Einstiegsinterviews mit den Fach- und Führungskräften. Als weitere Methode der Datenerhebung wurden Workshops mit größeren Mitarbeitendengruppen durchgeführt, vor allem um Problemfelder zu erörtern. Mit diesem Input erfolgte die Ist-Analyse einschließlich einer Bewertung, für die von den Gutachtern Vergleichswerte genutzt wurden.

Wesentliche Eckpunkte dieser Analyse:

- Anzahl der Meister:innen- und Ingenieur:innenstellen vergleichsweise gering, für die Größe und den Aufgabenumfang in der Abteilung
- Aktuelle Unterbringung von Personal und Gerätschaften problematisch, dies wird insbesondere auch von den Mitarbeitenden als schwerwiegend betrachtet
- Ressourceneinsatz stellt sich problematisch dar (zu große Führungsspannen, bedingte Einsatzfähigkeit aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen eines überalterten Personalkörpers, im Winterdienst geleistete Arbeitszeit wird zum größten Teil durch Freizeitausgleich abgebaut, die zeitlichen Ressourcen fehlen in Folge im eigentlichen Arbeitsgebiet etc.)
- IT-Einsatz mangelhaft und durch Medienbrüche geprägt
- Prozessuale Probleme bei Vergabe und Beschaffung (das Fehlen einer zentralen Vergabestelle ist spürbar und überfordert Führungskräfte mit fachfremden Aufgaben, z. B. Vergaberechtswissen)
- Vakante Führungspositionen in unterschiedlichen Ebenen
- Fehlende Strukturen im Ablauf insbesondere des Teams Baum und Sport
- Problematische Schnittstellen innerhalb der gesamten Abteilung Flächenmanagement

Der Schwerpunkt der vertieften Bearbeitung wurde in Abstimmung mit der Projektgruppe auf die Themen Aufbauorganisation, Führung und Ressourceneinsatz, Personalbedarf sowie die Schnittstellen Vergabe/Beschaffung gelegt.

Die Ergebnisse der Untersuchung sollten im Januar 2020 vorliegen. Durch die Nachsteuerung der Bearbeitungstiefe, die anhand der vorgelegten Zwischenergebnisse erforderlich wurde, sowie der dann eingetretenen Einschränkungen durch die Corona-Pandemie konnten die Ergebnisse der Projektgruppe erst am 15.09.2020 vorgestellt werden.

Die Handlungsempfehlungen, die sich aus der Untersuchung ergaben, reichen von übergreifenden bis zu fachspezifischen Themen.

Die wesentlichen Ergebnisse und Empfehlungen der Untersuchung sind:

- Die Bemessung des Personals hat eine Unterdeckung von rund 33 VZÄ im Stellenplan ergeben, davon entfallen rund 13,5 VZÄ auf die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben.
- Aufbauorganisatorische Änderungen sind dringend angeraten:

- Die Friedhofsunterhaltung und -verwaltung in verschiedenen Abteilungen wird negativ bewertet - hier entstehen Reibungsverluste, strategische Überlegungen für eine Weiterentwicklung werden erschwert, eine Zusammenführung zu einem Sachgebiet wird angeraten.
 - Die unübliche Verknüpfung der Themen Baum- und Sportunterhaltung sollte getrennt werden.
 - Die Aufgabenbereiche Baumkontrolle und Baumpflege sind organisatorisch zusammenzuführen. Der IT-Einsatz ist auszuweiten.
 - Die Beleuchtung sollte der Abteilung 3 - Verkehrswegebau zugeordnet werden.
 - Die Planung von Freianlagen sollte in die Abteilung 5 integriert werden, um die Zusammenarbeit zwischen Planung und Unterhaltung ohne Reibungsverluste zu ermöglichen.
- Die Unterbringung der Bauhofmitarbeitenden und des Gerätes sind teilweise mangelhaft.
 - Die Unterbringung von Personal und Gerätschaften ist dringlich in geeigneter Weise sicherzustellen.
 - Die Ressourceneinsatzplanung zeigt deutliche Schief lagen.
 - Das Durchschnittsalter ist sehr hoch, ein erheblicher Teil der Wissenstragenden scheidet in den kommenden Jahren aus.
 - Die Pflegebezirke arbeiten komplett unterschiedlich, eine Vereinheitlichung der Aufgabenwahrnehmung ist dringend geboten. Die Ausstattung der Pflegekolonnen ist nachvollziehbar zu gestalten.
 - Implementierung einer zentralen Beschaffungsstelle für die gesamte Stadtverwaltung ist zu prüfen (übergeordnetes Thema).

Insgesamt wird im Ergebnis festgestellt, dass die untersuchten Prozesse zahlreiche Ineffizienzen aufweisen. Der Bereich trägt das Ergebnis des Organisationsgutachtens grundsätzlich mit. Es bestätigt die Wahrnehmung der aktuellen Führungskräfte und zeigt weitergehende Handlungsbedarfe auf.

Stand der Umsetzung:

Um das vorliegende Ergebnis zielführend umzusetzen, wurden im ersten Zuge organisatorische Veränderungen erforderlich. Gleichzeitig wurde zum Jahresende 2020 im Bereich die Stelle der Abteilungsleitung Abteilung 2 - Planung, Entwurf und Verfahren vakant. Aufgrund dessen ergab sich die Möglichkeit, ohne Nachbesetzung der Vakanz die beiden verbliebenen Sachgebiete der Abteilung 2 neu zuzuordnen. Damit konnte zum einen eine Empfehlung des Gutachtens (Integration des Aufgabenbestandteils Freianlagenplanung in die Abteilung 5) umgesetzt und zum anderen gleichzeitig die Anzahl der Abteilungen im Bereich wieder auf fünf reduziert werden.

Bevor damit begonnen werden konnte, wurde dem neuen Abteilungsleiter die Möglichkeit gegeben, sich nicht nur in die Aufgabe selbst, sondern insbesondere in das Gutachten einzuarbeiten. Hier ist zu beachten, dass die Nachbesetzung der Abteilungsleitung erst zum 15.08.2020 erfolgen konnte. Die neue Abteilungsleitung hat somit mit dem Vorliegen des Ergebnisses der Organisationsuntersuchung die Arbeit aufgenommen. Zunächst stand die organisatorische Neuaufstellung im Mittelpunkt, um Schnittstellen zu optimieren und schnell handlungsfähig zu sein. Das Hauptaugenmerk wurde zwangsläufig zuerst auf die Wahrnehmung der pflichtigen Aufgaben in allen Sachgebieten gelegt.

Hier war seitens des Bereiches die Aufgabenerledigung sicherzustellen, um nicht in ein Organisationsverschulden zu geraten. Diesem Umstand ist auch die Vorlage des Berichtes erst zum jetzigen Zeitpunkt geschuldet.

Zum 01.01.2021 wurde die Zielstruktur für die Abteilung 5 eingenommen. Die Abteilung 5 wurde in „Grün und Friedhöfe“ umbenannt und in vier Sachgebiete neu gegliedert:

Sachgebiet 5-1 - Allgemeine Dienste

Diesem Sachgebiet sind die Zentralen Dienste sowie die Baumpflege und -kontrolle zugeordnet.

Die Beleuchtungsunterhaltung wurde - fachlich richtig - in die Abteilung 3, Sachgebiet 3.5 – Verkehrswegebeleuchtung überführt.

Sachgebiet 5-2 - Grünanlagen

Dieses Sachgebiet umfasst die Grünanlagenunterhaltung mit den vier Meisterbezirken.

Sachgebiet 5-3 - Friedhöfe

Das Sachgebiet 1-4 - Friedhofsverwaltung wechselte in die Abteilung 5 und wurde mit den Friedhöfen in einem Sachgebiet zusammengefasst.

Sachgebiet 5-4 - Freiraumplanung

Aus der Abteilung 2 wechselte das Sachgebiet 2-2 - Grün- und Objektplanung mit Bau durchführung in die Abteilung 5 und bildet nun zusammen mit der Sportplatzkolonne das neue Sachgebiet.

Die genaue Gliederung der Abteilung ist dem beigefügten Organigramm zu entnehmen (Anlage).

In der neuen Struktur wird seit dem 01.01.2021 gearbeitet. Die organisatorischen Maßnahmen haben sich grundsätzlich bewährt, die Leistungsfähigkeit des Bereiches wurde aufrechterhalten und verbessert. Gleichwohl bestand und besteht insbesondere in der Abteilung weiterhin Handlungsbedarf:

Mit den Stellenplänen 2020 und 2021 wurden 8 Stellen neu geschaffen. Darunter 7 Gärter:innen und 1 Verwaltungskraft. Zudem musste im Zuge der aufbauorganisatorischen Änderungen auch festgestellt werden, dass es eine nicht unerhebliche Zahl nicht wiederbesetzter Stellen in der Abteilung gab. Dabei handelte es sich um 14 Stellen.

Diese neuen und offenen Stellen wurden spätestens im Laufe des Jahres 2021 besetzt. In diesem ersten Schritt der Umsetzung wurde also nachvollziehbar auf eine Personalmehrung in der Größenordnung, wie sie sich aus den Gutachten (Unterdeckung von ca. 33 VZÄ) ergeben würde, verzichtet. Erst auf Grundlage der Erfahrungen der Arbeit in der neuen Struktur und der Bearbeitung der übergreifenden Themen werden belastbare Aussagen über den tatsächlichen Personalbedarf möglich, die auch eine Überprüfung der im Ergebnis der Organisationsuntersuchung berechneten Personalunterdeckung möglich machen. Auch ist mit einem Personalaufwuchs die Frage der Unterbringung zu beantworten, d. h. im Hinblick auf die räumliche und bauliche Situation der Bauhöfe besteht erheblicher Handlungsbedarf. Gleichfalls ist bei einem Aufwuchs des Personals die adäquate Ausstattung mit Gerätschaften vorzusehen. Auch ist neben der Bereitstellung von Mitteln die ordnungsgemäße Unterbringung der Geräteausstattung sicherzustellen.

Nach erfolgreicher Besetzung der Stellen im Jahr 2021 ist laut Stufenplan für das Jahr 2022 das Ziel, die zur Verfügung stehenden Stundenanteile als zusätzliche (befristete) Ressourcen zu aktivieren. Derzeit ergeben die vorhandenen Stundenanteile 6,77 Stellen.

Der Altersdurchschnitt in der Abteilung 5 liegt bei 49,4 Jahren. Besonders im gewerblichen Bereich wird zunehmend festgestellt, dass betriebsärztliche Gutachten leidensgerechte Arbeitsplätze aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen der Mitarbeiter:innen empfehlen. Die zusätzlichen Kapazitäten sollen den Einsatz leistungsgeminderter Mitarbeiter:innen sicherstellen und gleichzeitig den Erfordernissen der Planstellen mit geeigneter Besetzung gerecht werden.

Ziel ist es, den enorm hohen Bedarf von 33 VZÄ perspektivisch und stets unter Berücksichtigung der aktuellen Erfordernisse aufzubauen. Aufgrund der derzeitigen Lage auf dem Arbeitsmarkt, der Zeit- und Personalressourcen zur Einarbeitung sowie des eventuellen Bedarfes an zusätzlichen Führungskräften zur Sicherstellung der Führungsspanne ist die zeitnahe Schaffung von Stellen in dieser Größenordnung nicht möglich. Über die inzwischen vollständig besetzten vorhandenen Stellen hinaus ist aus dem derzeitigen Bestand keine weitere

Erhöhung der Kapazität möglich, sodass nun Stellenplanausweitungen mindestens für die Erledigung der pflichtigen Aufgaben unumgänglich sind. Für den Stellenplan 2023 wird eine Personalmehrung von 3 Stellen angestrebt. Zur Sicherstellung der Verkehrssicherheit besteht ein notwendiger Bedarf von 2 Gärtner:innen sowie einer Sachbearbeitung in der Baumkontrolle. Dieser Personalzuwachs ist auch dadurch erforderlich, da diese Kräfte im Winter für den Winterdienst benötigt werden. Ziel ist es hier die Abhängigkeit von beauftragten Dritten zu reduzieren oder zumindest nicht weiter zu erhöhen und die Eigenerledigung wieder zu stärken.

Die im Gutachten beschriebenen Unzulänglichkeiten bzgl. der Ausstattung der Bauhöfe mit Mobiliar wurden zwischenzeitlich aufgegriffen und neue Büromöbel beschafft. Die Maßnahme wird 2022 fortgeführt. Ebenfalls wurde der Neubau im Ratekauer Weg zum Ende des Jahres 2021 fertiggestellt und an den Bereich übergeben.

Die grundlegende Problematik, die sich aus dem technischen Zustand einiger Gebäude ergibt, lässt oftmals keine Verbesserung des Istzustandes zu, da z. B. Elektroleitungen und Trinkwasserleitungen eine Erweiterung nicht partiell zulassen, und hier nach den anerkannten Regeln der Technik grundsaniert werden muss.

Einzelne Standorte werden somit hinterfragt und durch Umorganisation der Teams neu zusammengeführt, ebenso werden die Standorte der Geräte überprüft und neu zugeordnet. Es ist beabsichtigt, im Laufe des Jahres das vorliegende Bauhofkonzept zu aktualisieren und in diesem Zuge auch die Platzbedarfe zu berücksichtigen, die sich aus der im Gutachten festgestellten Personalunterdeckung ergeben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass im Jahr 2021 die organisatorische Veränderung der Abteilung umgesetzt wurde. Es wurden die sachgebietsübergreifende Zusammenarbeit geregelt, Zuständigkeiten festgelegt und an der gemeinsamen Lösung von Problemen gearbeitet.

Gleichzeitig wurde gewährleistet, dass die pflichtigen Aufgaben weiterhin ordnungsgemäß bearbeitet wurden. Beispielhaft sei hier die Verkehrssicherungspflicht im Bereich der Bäume genannt. Dagegen konnte die Baumneupflanzung als "freiwillige" Aufgabe noch nicht mit der wünschenswerten Schnelligkeit umgesetzt werden, auch wenn insgesamt doch mehr als 300 Neupflanzungen realisiert werden konnten.

Neben dem Thema Unterbringung arbeitet die Abteilung derzeit im Zusammenwirken mit dem Bereich Personal auch am Ausbildungskonzept. Angesichts der immer weniger werdenden Fachkräfte wird eine attraktive, möglichst breit aufgestellte Ausbildung einen wesentlichen Baustein der zukünftigen Personalgewinnung darstellen und dem demographischen Wandel begegnen helfen.

Sachgebiet 5-1 - Allgemeine Dienste

Durch die vom Gutachter empfohlene Herauslösung und Neuordnung der Themen Beleuchtungsunterhaltung und Sport kann die gezielte Ausrichtung auf das Thema Baum erfolgen. Ziel ist die noch engere Zusammenführung der Aufgaben Baumkontrolle und Baumpflege sowie die zielgerichtete Implementierung eines durchgängigen IT-Einsatzes. Es wird derzeit geprüft, welche Führungsebene gestärkt werden muss, um die Aufgabenerledigung wieder deutlich an der Praxis auszurichten.

Aktuell wird geprüft, inwiefern eine technische Lösung wie das bestehende Baumkataster auch auf andere Objekte wie Spielplätze oder Grünanlagen übertragen werden kann, um hier die Medienbrüche zu überwinden.

Sachgebiet 5-2 - Grünanlagen

Organisatorisch erfolgten hier keine Änderungen - die vier Pflegebezirke bestehen weiter. Die Stelle der Sachgebietsleitung (SGL) konnte nach langer Vakanz 2021 besetzt werden. Hier liegt der Schwerpunkt nun darauf, eingeschliffene Verfahrenswege und Abläufe zu

überprüfen und gezielt anzupassen. Ziel ist die Vereinheitlichung von praktischen Arbeitsabläufen vor dem Hintergrund der anstehenden Aufgaben und der heutigen Möglichkeiten diese zu erledigen. Regulierte Themen wie Arbeitssicherheit werden dabei ebenso betrachtet wie effiziente Abläufe. Schnittstellen werden geschärft, indem Meister:innen und Vorarbeiter:innen wieder vorrangig mit ihren ureigenen Aufgaben betraut und von reiner Verwaltungsarbeit entlastet werden. Ingenieur:innen befassen sich mit Ingenieur:innenaufgaben und nicht mit „handwerklichen“ Meister:innen-Aufgaben. Entscheidungswege wurden verkürzt.

Die tatsächliche Verantwortung im Rahmen der Verkehrssicherheit wurde überprüft. Sie wird nun analysiert und dann mit Stellen hinterlegt. Es ist davon auszugehen, dass eine weitere Führungsstelle im Bereich Grünanlagen inkl. Gärtner:innen notwendig ist, um z. B. der Neuorientierung in den Themenfeldern Straßenbegleitgrün, Radfahren und Biodiversität gerecht zu werden. Die Festlegung und Einführung eines Pflegestandards ist Ziel für das Jahr 2022.

Sachgebiet 5-3 - Friedhöfe

Die Stelle des SGL Friedhöfe konnte Ende des Jahres 2021 wiederbesetzt werden, der Dienstantritt erfolgte am 01.02.2022. Dadurch wird 2022 der Prozess der gemeinsamen Neuausrichtung der Friedhofsverwaltung mit den jetzt zugehörigen Gärtner:innen nicht nur zu einer besseren öffentlichen Wahrnehmung führen (Erstellung eines zukunftsfähigen Konzeptes für die Friedhöfe und einer neuen Friedhofsatzung). Auch Reibungsverluste durch die unterschiedliche Zuordnung sind deutlich vermindert. Die Umbenennung der Abteilung von „Flächenmanagement“ in „Grün und Friedhöfe“ wurde insbesondere von den Beschäftigten sehr positiv aufgenommen und fördert die Verbundenheit der Beschäftigten mit der Aufgabe. Zudem wurde eine bereits vorhandene Software in der Nutzung erweitert, sodass nun eine digitale Verwaltung der Gräber möglich wird.

Sachgebiet 5-4 - Freianlagen

Nachdem die Freianlagenplanung in der Abteilung 5 verankert wurde und die offenen Stellen 2021 wiederbesetzt werden konnten (Dienstantritt teilweise erst im 1. Quartal 2022), wurden gemeinsam mit der Abteilungs- und Bereichsleitung die grundlegenden Schwerpunkte und Ziele der Arbeit festgelegt. Durch den hohen Instandsetzungsstau insbesondere bei den Außenanlagen der Schulen und Kitas wird jetzt an kürzeren und direkteren Prozessabläufen in der Umsetzung von Projekten oder in der Beteiligung an Projekten gearbeitet. Das Thema Freianlagen wird gemeinsam mit SG 5-2 bearbeitet, um hier eine ggf. schnellere Umsetzung nach einer „General“-Planung zu erzielen.

Fazit:

Nachdem die organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen sind, richtet sich das Hauptaugenmerk jetzt auf die Standards der Arbeit in der Abteilung. Prozesse werden hinsichtlich der Vereinheitlichung und der Steigerung der Effizienz überprüft. Wenn möglich werden digitale Hilfsmittel in der Nutzung ausgeweitet. Schon jetzt konnten Reibungsverluste einzelner Schnittstellen abgebaut werden.

Parallel wird eine Strategie entwickelt, um die ganze Breite der anstehenden Managementthemen anzugehen. Hierzu gehören neben der Verkehrssicherheit die verbindliche Festlegung von Pflegestandards und von Pflanz- und Pflegeplänen, die Berücksichtigung der Auswirkungen des Klimawandels auf Saat-, Pflanz- und Standortauswahl sowie die Förderung der Biodiversität durch entsprechende Maßnahmen. Dafür wird auch ein digitales Auftragsmanagementsystem geprüft werden. Ferner wird darauf zu reagieren sein, dass im Rahmen von Bauleitplanverfahren Grünflächen hinzukommen, die gepflegt und unterhalten werden müssen. Hier seien beispielhaft die Bebauung Güterbahnhof, Neue Teutendorfer Siedlung oder das Gewerbegebiet Semiramis genannt.

Auch 2023 soll der Personalzuwachs im Zuge der o.g. Stellenanmeldungen sukzessive weiterbetrieben werden, um mindestens die pflichtigen Aufgaben ordnungsgemäß erledigen zu können.

Anlagen:

1 – Organigramm vor und nach der Umorganisation

Senatorin Joanna Hagen