

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie der Stadt  
Waltrop im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Personalbedarf planen	3
Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden	4
Wissen bewahren und verteilen	7
Gesamtbetrachtung Personalwirtschaft und Demografie	8

## → Personalwirtschaft und Demografie

### Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

### Demografische Handlungsfelder

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Waltrop folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Personalbedarf planen

Die Stadt Waltrop muss zur Sicherstellung der Erledigung aller Aufgaben ermitteln, wie viele Arbeitskräfte wann und wo benötigt werden und welche Qualifikationen sie aufweisen müssen. Zu unterscheiden sind dabei die quantitativen und qualitativen Personalbedarfe. Grundlage für deren Ermittlung sind Aufgabenanalysen, die auch auf Organisationsuntersuchungen und Fluktuationsprognosen basieren. Im Ergebnis sollten für alle Stellen auch Stellenbeschreibungen und –bewertungen vorliegen.

In der Stadt Waltrop gibt es nicht für jede Stelle Stellenbeschreibungen und –bewertungen. Es liegen lediglich Kurzbeschreibungen vor. Nur in einigen Bereichen der Verwaltung sind Organisationsuntersuchungen durchgeführt worden. Es ergibt sich kein genaues Bild der vorhandenen und künftig entstehenden Aufgaben. Der exakte Personalbedarf lässt sich nicht ableiten.

## **Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden**

Im Dezember 2007 hat der Rat der Stadt Waltrop das Ziel formuliert, auch im Bereich der Personalaufwendungen maximale Einsparungen zu erzielen. Der Fachbereich Zentrale Dienste der Stadt Waltrop hat im März 2012 auf diesem Beschluss basierend einen Bericht zur Personalentwicklung erstellt. Dieser Bericht wurde im Verwaltungsvorstand (VV) vorgestellt und abschließend beraten. Eine Einbindung des gesamten Personalmanagements ist daher gegeben. Der Rat der Stadt Waltrop hat das Konzept zur Kenntnis erhalten.

In dem Personalentwicklungsbericht wird aufgezeigt, dass die Reduzierung der Personalkosten bzw. die Vermeidung der Steigerung dieser Kosten in den nächsten Jahren das erklärte Ziel der Verwaltung sei.

Der Bericht enthält detaillierte Berechnungen, in welchen Bereichen mit dem Ausscheiden von Beschäftigten zu rechnen ist und in welchem Umfang Stellenreduzierungen möglich werden. Grundlage dieser Planung sind umfangreiche Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen. Die Stadt Waltrop erklärt deutlich, dass die geplanten Einsparungen den Verzicht auf freiwillige Leistungen sowie eine Senkung des vorhandenen Standards zur Folge haben werden.

### **→ Feststellung**

Durch den Bericht zur Personalentwicklung hat sich die Stadt Waltrop intensiv mit der Entwicklung der Personalaufwendungen auseinandergesetzt. Dabei wurde der Verwaltungsvorstand eingebunden. Die Grundsätze der künftigen Personalbewirtschaftung werden mit allen Vorteilen, aber auch Folgen dargestellt. Durch die Beratung des Personalentwicklungsberichtes im Rat wurde auch die Politik umfassend informiert und einbezogen.

Der Bericht zur Personalentwicklung zeigt auch die Stellenentwicklung der Jahre 2008 bis 2011 auf. Danach ist insgesamt ein Personalabbau im Umfang von nahezu 17 Stellen erfolgt. Ein erheblicher Teil davon entfällt auf den Bereich der Eigenreinigung.

Auch der Vergleich der Personalquoten aus den überörtlichen Prüfungen der Jahre 2006 und 2013 zeigt einen Personalabbau auf. Bezogen auf den bereinigten Kernbereich der Verwaltung ist die Stellenausstattung um rund neun Stellen gesunken. Die Personalquote II ist geringer (siehe Kennzahlen-Set).

Die Personalquote II liegt im interkommunalen Vergleich aber noch immer erheblich über dem Mittelwert. An den im Bericht zur Personalentwicklung aufgezeigten weiteren Stellenreduzierungen sollte daher festgehalten werden.

Stellenspezifische Analysen mit Hilfe von Kennzahlen bieten die Grundlage für Organisationsuntersuchungen und Stellenbedarfsermittlungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht. Dabei sollten die Besonderheiten des Einzelfalles berücksichtigt werden. So wird eine hohe Akzeptanz durch die betroffenen Mitarbeiter und eine größtmögliche Transparenz der Entscheidung erreicht.

Die geplanten Stelleneinsparungen werden bei gleichbleibenden Einwohnerzahlen zu einer niedrigeren Personalquote und damit auch zu einer Konsolidierung der Personalaufwendungen führen. Voraussetzung ist, dass Fluktuationen konsequent zur Senkung des Personalbestandes genutzt werden. Stellenbesetzungen, die nicht zwingend erforderlich sind, müssen vermieden werden, um den Erfolg des Konzeptes nicht zu gefährden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte jede Ausweitung des Stellenplanes sorgfältig auf die unabdingbare Notwendigkeit überprüfen. Hierzu gehört neben externen Einstellungen auch eine Erhöhung des Beschäftigungsumfanges von Teilzeit beschäftigten Mitarbeitern.

Der Bericht zur Personalentwicklung aus März 2012 wird derzeit fortgeschrieben. Planungen und Analysen sollen aktualisiert werden. Die Einführung weiterer wichtiger Instrumente der Personalentwicklung wie z.B. ein Ausbildungskonzept oder Fortbildungskonzepte, insbesondere mit inhaltlich und methodisch Demografie relevanten Themen, sind nicht geplant. Eine kontinuierliche Aufgabenkritik findet in der Stadt Waltrop aktuell nicht statt. Im Rahmen der Stärkungspaktberatung plant die Stadt Waltrop eine flächendeckende Aufgabenkritik mit Unterstützung der GPA NRW.

→ **Feststellung**

Aus Sicht der GPA NRW ist es unerlässlich, dass der Bericht zur Personalentwicklung aus März 2012 nun fortgeschrieben wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Waltrop sollte jede vakante Stelle kritisch im Hinblick auf Umfang und Wertigkeit betrachten. Die Leistungsstandards müssen dabei beständig hinterfragt werden. Die Ausweitung des Personalbestandes über das gesetzlich notwendige Maß hinaus gefährdet den Erfolg des Personalentwicklungsberichtes.

So sollte der Personalentwicklungsbericht ständig daraufhin überprüft werden, ob die geplanten Ziele erreicht wurden. Die konsequente Einhaltung der geplanten Maßnahmen und die Einbindung weiterer Personalentwicklungsinstrumente sind unabdingbare Voraussetzungen für die Konsolidierung der Personalaufwendungen.

Die Stadt Waltrop setzt sich in dem Bericht zur Personalentwicklung auch mit den Herausforderungen des demografischen Wandels auseinander. Der Bericht zeigt auf, dass das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Waltrop im Dezember 2006 bei 44,34 Jahren lag. Bis Dezember 2012 ist das Durchschnittsalter auf 46,25 Jahre gestiegen.

Auf Basis der Personalliste zum 30.06.2014 hat die GPA NRW das Durchschnittsalter ermittelt. Dabei sind Mitarbeiter, die weniger als sechs Monate beschäftigt sind, Nachwuchskräfte, Praktikanten und Mitarbeiter in der Freistellungsphase der Altersteilzeit nicht berücksichtigt worden. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Waltrop beträgt 48,92 Jahre.

Nach der Prognose von IT.NRW sinken die Bevölkerungszahlen in der Stadt Waltrop deutlich. Besonders betroffen ist dabei die Altersgruppe der unter 19-Jährigen. Hier beträgt der prognostizierte Rückgang der Einwohnerzahlen von 2014 bis 2030 mehr als 16 Prozent. Demgegenüber ist im gleichen Zeitraum eine Steigerung der Einwohner, die 65 Jahre und älter sind, von mehr als 43 Prozent zu erwarten.

Insgesamt wird sich diese Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen auf das Aufgabenspektrum und auf den Personaleinsatz der Stadtverwaltung auswirken. Die demografische Entwicklung macht es erforderlich, dass sich die Verwaltungen mehr denn je mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen. Zurückgehende Kinderzahlen und steigende Zahlen bei den Senioren wirken sich auf die Aufgabenbereiche Kindertagesbetreuung, Offener Ganzttag, Jugendhilfe, Seniorenarbeit, Soziales oder auf den Baubereich aus.

→ **Feststellung**

Ein Konzept, das sich konkret und umfassend mit den Herausforderungen des demografischen Wandels auseinandersetzt, besteht in der Stadt Waltrop noch nicht.

→ **Empfehlung**

Um den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können entsteht das Erfordernis, ein ganzheitliches, Demografie orientiertes Personalmanagement einzurichten. Neben den sich ändernden Aufgaben und damit Stellenbedarfen muss das Konzept auch die Belange der älter werdenden Belegschaft berücksichtigen.

Die Stadt Waltrop hat während der Prüfung des Bereiches „Tagesstätten für Kinder“ darauf aufmerksam gemacht, dass nach eigenen Auswertungen der Meldedaten die Zahl der Kinder steigt. Auch für die Zukunft geht die Stadt Waltrop von weiter steigenden Kinderzahlen aus.

→ **Empfehlung**

Wegen der unterschiedlichen Entwicklung im Vergleich zu den Prognosen von IT.NRW muss die Stadt Waltrop die tatsächliche Entwicklung der Einwohnerzahl und der Altersstruktur besonders im Auge behalten. Der damit einhergehende Wandel der Aufgaben ist Grundlage der Personalbedarfsplanung der Stadt.

**Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln**

Der Produktionsfaktor Arbeit spielt in der Weiterentwicklung jeder Verwaltung eine wichtige Rolle. Ein wirkungsvolles Personalmanagement basiert auf Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen.

Die GPA NRW hat auf der Basis der Personalliste zum 30.06.2014 eine Fluktuationsprognose nach Fachbereichen erstellt:

**Altersfluktuation nach Fachbereichen in den nächsten 10 Jahren**

Dezernat/Fachbereich	Vollzeitstellen laut Personalliste 30.06.2014	Fluktuation in Vollzeit-Stellen	Anteil in Prozent
1.1 FB Zentrale Dienste	36,87	14,77	40,06
1.2 FB Stadtentwicklung	18,77	0,77	4,10
1.3 FB Recht und Ordnung - ohne Feuerwehr -	26,63	3,64	13,67
1.3 FB Recht und Ordnung - nur Feuerwehr -	31,00	6,00	19,35
2.1 FB Vestische Arbeit	6,00	1,00	16,67
2.2 FB Jugend, Soziales und Schule	58,10	14,63	24,48
2.3 FB ORB Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport	19,50	9,41	48,26
3 FB Finanzen	17,91	6,27	33,14
sonstige*	4,98	2,00	40,16

Dezernat/Fachbereich	Vollzeitstellen laut Personalliste 30.06.2014	Fluktuation in Vollzeit-Stellen	Anteil in Prozent
Verwaltung gesamt	218,72	57,45	26,27
AÖR	64,86	19,96	30,78

\* Unter „Sonstige“ wurden BM, Rechnungsprüfung, Personalrat und Gleichstellung aufgeführt. Die Beschäftigten der AÖR und die Nachwuchskräfte sind nicht berücksichtigt.

In den nächsten zehn Jahren wird mehr als ein Viertel der Beschäftigten aus Altersgründen aus dem Dienst bei der Stadt Waltrop ausscheiden. Die einzelnen Fachbereiche sind stark unterschiedlich von der Altersfluktuation betroffen. Aus dem optimierten Regiebetrieb Bildung, Kinder, Jugend, Kultur und Sport werden in den nächsten Jahren fast die Hälfte der Beschäftigten das 65. Lebensjahr erreichen. Damit droht der Stadt Waltrop ein erheblicher Wissensverlust.

Das aus der Berufs- und Lebenserfahrung der Mitarbeiter stammende Wissen ist für die weitere Aufgabenerfüllung unerlässlich und muss daher auf bestmögliche Art und Weise weitergegeben werden. Mit dem Ausscheiden von Beschäftigten droht jedoch der Verlust dieses Wissens. Viele der ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über Schlüsselwissen, das zunächst nur Ihnen zur Verfügung steht. Dieses Wissen muss erfasst und durch geeignete Maßnahmen an die Nachfolger weitergegeben werden.

## Wissen bewahren und verteilen

Wissensmanagement umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern auch das Organisations- und Informationsmanagement.

In der Stadt Waltrop besteht noch kein flächendeckendes System zur Wissensbewahrung. In verschiedenen Bereichen wird ein technikerunterstütztes Verfahren zur Wissenssammlung genutzt. Eine systematische Dokumentation des Wissens aller Wissensträger erfolgt nicht.

Durch das Einrichten eines ständigen Wissensmanagements in Dateiform z. B. auf der Basis von Schlagworten kann dem Wissensverlust oder der nicht rechtzeitigen Verfügbarkeit von Wissen vorgebeugt werden.

### → Empfehlung

Um die Weitergabe des vorhandenen Wissens zu gewährleisten sollte die Stadt Waltrop Möglichkeiten zur Wissensbewahrung und -verteilung schaffen, z.B. in Form einer Wissensdatenbank.

Möglich ist dies durch die Sammlung der wichtigsten Informationen auf einem speziell eingerichteten und allgemein zugänglichen Laufwerk. Dabei können für die einzelnen Abteilungen nach Vorgängen gegliederte Datenbanken eingerichtet werden. Konkrete Fälle können in anonymisierter Form als Beispielfall dienen. Ziel sollte es sein, das Wissen aller Wissensträger systematisch zu erfassen und zu dokumentieren.

So können für alle Bereiche der Verwaltung „Ablauflisten“ erstellt werden. Diese Listen zeigen alle erforderlichen Arbeitsschritte eines definierten Vorganges auf. Auf diese Weise erhält auch

ein fachfremder Sachbearbeiter umfangreiche Informationen und Anhaltspunkte für eine rechtmäßige und zweckmäßige Vorgangsbearbeitung.

Diese Art des Wissensmanagements ist sowohl bei der Einrichtung als auch bei der Pflege mit hohem Arbeitsaufwand verbunden. Sie wird aber bei Ausscheiden des Mitarbeiters zu einem wertvollen Instrument, um den Wissensbestand zu erhalten. So kann der neue Mitarbeiter einen umfassenden Überblick über die anfallenden Arbeiten erhalten. Einarbeitungszeiten sollten sich verkürzen, die Fehlerhäufigkeit sinken. Dieses Wissensmanagement kann bei längeren Abwesenheiten einzelner Mitarbeiter getestet werden.

Die Nachbesetzung vakanter Stellen erfolgt in der Stadt Waltrop ohne Einhaltung einer Wiederbesetzungssperre. Nach Möglichkeit wird eine direkte Einarbeitung des neuen Stelleninhabers durch den ausscheidenden Mitarbeiter angestrebt.

Diese Art der Weitergabe des Wissens ist jedoch störungsanfällig und stark abhängig von dem persönlichen Verhältnis der Beschäftigten untereinander. Auch im Hinblick auf die Möglichkeit, dass aus einer Abteilung mehrere Mitarbeiter nahezu zeitgleich ausscheiden bzw. die Stelle wechseln, ist diese Vorgehensweise des Wissenstransfers anfällig.

Eine Dokumentation des Wissens ausscheidender Mitarbeiter kann auch durch „Austrittsinterviews“ erfolgen. Diese können rechtzeitig vor dem Ausscheiden eines Beschäftigten geführt werden. Der ausscheidende Mitarbeiter legt dem Fachbereichsleiter weitest möglich alle Inhalte seines Aufgabenfeldes dar. Ziel ist es, anlassbezogen eine größtmögliche Dokumentation des Wissens zu erreichen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Waltrop sollte überlegen, verschiedene Instrumente zur Wissensbewahrung und -weitergabe anzuwenden. Dazu gehören neben Ablauflisten und Austrittsinterviews auch Übergabe- und Vertretungsakten.

## Gesamtbetrachtung Personalwirtschaft und Demografie

In ihrem Personalentwicklungsbericht beschäftigt sich die Stadt Waltrop nicht tiefergehend mit den Herausforderungen des demografischen Wandels. Sinkende Einwohnerzahlen und damit einhergehende Änderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung werden sich auch auf das Aufgabenportfolio der Stadt Waltrop auswirken.

Daher müssen die möglichen Veränderungen in allen Aufgabenbereichen möglichst früh bekannt sein. Sie können z. B. durch die Erhebung von Fallzahlen dokumentiert werden. Die quantitative Personalausstattung kann im folgenden Schritt durch die Festlegung von Leistungskennzahlen „Fälle je Stelle“ ermittelt werden.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Waltrop ist hoch und steigt weiter an. Daher muss auf die Bewahrung und Weitergabe des Wissens besonderer Wert gelegt werden. Ein Ziel der Verwaltung muss daher die Dokumentation des Wissens sein, dass für die künftige Aufgabenerledigung notwendig ist. Die Stadt Waltrop hat verschiedene Möglichkeiten, um dem drohenden Wissensverlust vorzubeugen.



Die Stadt Waltrop hat sich in ihrem Bericht zur Personalentwicklung umfassend mit der Entwicklung der Personalaufwendungen beschäftigt. Grundlage dafür sind Prognosen über die künftige Entwicklung des Stellenbedarfes. Ziel des Berichtes ist die deutliche Senkung der Personalaufwendungen als wichtige und richtige Voraussetzung zur Haushaltskonsolidierung. Dies setzt - insbesondere vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Lage – gemeinsames Handeln von Verwaltungsführung und Politik voraus.

Die Stadt Waltrop verfügt im interkommunalen Vergleich über eine hohe Personalquote. Eine Reduzierung des Personalbestandes und damit der Personalaufwendungen ist möglich. Voraussetzung dafür ist auch eine Reduzierung vorhandener Standards.

Die Stadt Waltrop hat über das Personalentwicklungskonzept hinaus eine Aufstockung des Personalbestandes vorgenommen. Dies hat unmittelbar eine Erhöhung der Personalaufwendungen zur Folge. Das angestrebte Ziel, die Reduzierung der Personalaufwendungen bzw. die Vermeidung der Steigerungen, ist damit nicht mehr erreichbar.

Die Erhöhungen des Personalbestandes basieren jedoch auf gesetzlichen Vorgaben (Feuerwehr, Flüchtlingshilfe, Rückkehrer aus Beurlaubung, usw.). Sie sind von der Stadt Waltrop nicht zu beeinflussen. Aktuell überarbeitet die Stadt Waltrop das Personalentwicklungskonzept.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)