

Stuttgart, 14.11.2017

Organisationsuntersuchung Hochbauamt

Mitteilungsvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Verwaltungsausschuss	Kenntnisnahme	öffentlich	29.11.2017

Bericht

1. Ausgangssituation

Die Abteilung Krankenhaus- und Sonderbauten (65-5) des Hochbauamtes hatte in der Vergangenheit mit 28,6 Stellen Baumaßnahmen/-projekte für das Klinikum Stuttgart betreut. Im verwaltungsinternen Budgetgespräch im Mai 2015 wurde festgestellt, dass nach dem Sanierungsplan des Klinikums künftig fast keine Stellenkapazitäten des Hochbauamtes mehr benötigt werden und damit eine Gegenfinanzierung entfällt.

Mit dem sukzessiven und massiven Rückgang der Krankenhausprojekte hat diese Abteilung Projekte aus anderen Abteilungen übernommen. In einem Gespräch zwischen den Amtsleitungen des Haupt- und Personalamts, der Stadtkämmerei und des Hochbauamtes im Juli 2015 wurde vereinbart, dass im Jahr 2016 eine Organisationsuntersuchung stattfinden soll, bei der die Abt. 65-5 auf ihren veränderten Aufgabenbestand hin untersucht, diese ggf. in ihrer Struktur dem geänderten Aufgabenbestand angepasst, eine Stellenbemessung durchgeführt und der endgültige Stellenbedarf ermittelt wird. Die Organisationsuntersuchung sollte klären, wie sich diese Entwicklung vollzogen hat und Aussagen zum künftigen Bedarf machen.

2. Auftrag und Ziele

Der Projektauftrag zur o. g. Organisationsuntersuchung wurde im April 2016 vom damaligen Referat Allgemeine Verwaltung und Krankenhäuser sowie dem Technischen Referat unter Mitzeichnung des Referats Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen gezeichnet. Mit der Projektleitung wurde die Abteilung Organisation und Personalentwicklung des Haupt- und Personalamts beauftragt.

Die wichtigsten Ziele waren:

- Entwicklung von Kriterien zur Ermittlung des Stellenbedarfs
- Erhebung von derzeitigen und künftigen Stellenbedarfen
- Entwicklung eines SOLL-Vorschlags für Struktur und Stellenbedarf
- Identifikation von freien Stellenkapazitäten durch Wegfall von Projekten für das Klinikum Stuttgart
- Definition des Begriffes Sonderbauten
- Darstellung der Auswirkung einer evtl. Steigerung der Eigenplanungsquote auf 20 %

Von Anfang an wurde in Betracht gezogen, dass ggf. eine Ausweitung des Untersuchungsbereichs auf alle Bauabteilungen des Amtes notwendig sein könnte.

3. Aufgabenwahrnehmung durch das Hochbauamt

Die Hochbauverwaltung der Landeshauptstadt Stuttgart übernimmt die Rolle eines fachkundigen Bauherrn für die Landeshauptstadt Stuttgart und ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der im öffentlichen Interesse durchzuführenden Bauvorhaben zuständig. In dieser Funktion führt das Hochbauamt als Dienstleister Bauprojekte für städtische Ämter und Eigenbetriebe durch.

Die Hauptaufgaben sind hierbei die Leitung, Koordinierung, Überwachung und Steuerung von Bauprojekten sowie die Vergabe von Leistungen an freiberuflich tätige Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute, sofern diese Aufgaben nicht in Eigenleistung erbracht werden können. Hierbei kann unterschieden werden zwischen sogenannten delegierbaren Bauherrenleistungen, also Aufgaben, die an Externe vergeben werden können und Aufgaben, die in der Regel nicht delegierbar sind bzw. deren Vergabe nicht sinnvoll ist.

In der im Jahr 2005 durchgeführten Organisationsuntersuchung Bauverwaltungen hatte der externe Gutachter empfohlen, eine Eigenplanungsquote von ca. 17,5 % (d. h. Fremdvergabe ca. 82,5 %) nicht zu unterschreiten. Aufgrund der aktuell sehr hohen Auftragslage im städtischen Hochbau findet derzeit nur in wenigen Ausnahmefällen und dann in nur minimalem Umfang Eigenplanung statt, so dass die Fremdvergabequote insgesamt in allen Bereichen des Hochbauamts mehr als 95 % erreicht.

Bei der Aufbereitung und Analyse der Daten für die Stellenbemessung wurde im Projektverlauf immer deutlicher, dass in den vergangenen Jahren sehr viele Projekte und Maßnahmen geplant bzw. Mittel bereitgestellt wurden, die in dieser Form real durch das Hochbauamt mit den bestehenden Personalkapazitäten in den geplanten Zeiträumen nicht abgearbeitet werden können. Diese Entwicklung betrifft insbesondere Schulbauprojekte. Hier wurden in besonderem Maße zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt und bestehen langfristige Planungen.

Aus diesem Grund wurde eine Priorisierung bei den Schulbauprojekten vorgenommen, zunächst zwischen dem Schulverwaltungsamt, dem Hochbauamt und der Stadtkämmerei und dann zwischen dem Referat Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen, dem Technischen Referat und dem Referat Jugend und Bildung.

4. Stellenbemessung - Vorgehensweise und Tool

Eine klassische Stellenbemessung mit der Ermittlung und Gliederung von Arbeitsvorgängen, Feststellung der Häufigkeiten bzw. Fallzahlen und Ermittlung des Zeitbedarfs stößt bei der Bemessung von Projektarbeit – und damit auch bei Bauprojekten – an ihre Grenzen. Die Aufgaben des Hochbauamtes haben überwiegend Projektcharakter mit einem geringen Routinegrad sowie langen Bearbeitungs- bzw. Projektlaufzeiten. Die besondere Schwierigkeit bestand zum einen in der Nicht-Linearität des Aufwands der Bearbeitung und zum anderen in der ungleichmäßigen Aufteilung des Aufwands auf die einzelnen Jahre der Projektlaufzeit und der Projektstufen.

Aus diesem Grund musste zunächst im Projekt ein Verfahren entwickelt werden, mit dem auf der Grundlage der derzeit laufenden Projekte sowie der zukünftigen Projekte der Stellenbedarf abgeleitet werden kann.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2013 den Auftrag zur Erstellung eines Leitfadens zur Personalbedarfsbemessung für den hochbaulichen und gebäudetechnischen Bereich im kommunalen Gebäudemanagement gegeben. Dieser Leitfaden lag dann im Jahr 2015 vor und enthält eine Zusammenstellung der Bemessungsmethoden/-instrumente inkl. Kennzahlen und Parameter sowie konkrete Empfehlungen für den Hochbaubereich. Die theoretischen Grundlagen des Leitfadens bildeten die Basis für das Vorgehen im Projekt.

Aus relativ einfachen, kennzahlenbasierten Grundlagen zur Bestimmung des Stellenbedarfs für einzelne Projekte wurde während der Organisationsuntersuchung durch eine Vielzahl von Rückkopplungsschleifen zur Feinjustierung eine neue Methodik entwickelt, die sich an den Leistungen des Hochbauamts der Landeshauptstadt Stuttgart orientiert.

Das im Rahmen der Organisationsuntersuchung auf Basis der bestehenden Oracle-Projekt-Datenbank entwickelte Stellenbedarfs- und Stellenprognose-Tool ist fortschreibungsfähig und kann vom Hochbauamt zukünftig auch für die interne Kapazitätsplanung und zur Mittelabflussplanung genutzt werden.

Das Tool zieht sich die für die Berechnung des Stellenbedarfs relevanten Daten direkt aus der Oracle-Projekt-Datenbank des Hochbauamts, in der amtsintern alle notwendigen Daten zur Abwicklung und Verwaltung von Bauprojekten gespeichert werden. Mit der Hinterlegung von verschiedenen – auf das Hochbauamt Stuttgart als Best Practice angepassten – Kennwerten und Parametern war es dann möglich, eine automatisiert durchführbare, projekt- und jahresscharfe Stellenbedarfsberechnung zu entwickeln. Diese lässt es zudem zu, eine verlässliche Prognose über den künftig zu erwartenden Stellenbedarf (in Abhängigkeit der zu bearbeitenden Projekte) abzugeben.

Da das Tool auf die ständig aktuell gehaltene Oracle-Projekt-Datenbank des Hochbauamts aufsetzt, konnte das Ziel einer fortschreibungsfähigen Stellenbemessung erreicht werden, da das Werkzeug mit den aktuellsten Projektdaten gefüllt werden kann. Mittels der Möglichkeit, bei der Prognose Projekte zeitlich nach vorne bzw. hinten zu schieben, ist es sowohl möglich das Tool für die interne Kapazitätsplanung zu nutzen, als auch quantitativ gesicherte Priorisierungen im Projektablauf vorzunehmen. Dies bietet u. a. die Option, den Stellenbedarf für neue Projekte im Gesamtkontext zu verorten und entsprechend einzuplanen.

Zudem erwies es sich im Projektverlauf als erforderlich, den Untersuchungsbereich auf alle Bauabteilungen des Hochbauamtes auszuweiten.

5. Ergebnisse

Die Verwaltung schlägt dem Gemeinderat im Rahmen der Stellenplanberatungen 2018/2019 insgesamt 19 Stellen zur Schaffung für Schulbauvorhaben beim Hochbauamt vor. Die Beschlussfassung findet im Rahmen der regulären Stellenplanberatungen 2018/2019 statt.

Die Aufteilung auf die Abteilungen gestaltet sich wie folgt:

- 12,5 Stellen für die Abteilung Schul- und Sportbauten (65-4):
10,5 Projektleitung in EG 12 sowie 2,0 Versorgungsingenieur(e)/-innen in EG 12
- 5,0 Stellen für die Abteilung Bauunterhaltung (SG Schulen 65-10.1):
5,0 Ingenieur(e)/-innen in EG 11
- 1,5 Stellen für das Dienstleistungszentrum Bauvertragswesen (65-1 DLZ):
0,5 Jurist/-in A 14, 2 x 0,5 Sachbearbeitung Vergabe bzw. Ingenieursverträge in EG 12

Dieser Vorschlag spiegelt auch wider, was von der Projektlenkungsgruppe unter den derzeitigen Rahmenbedingungen für das Hochbauamt personell, räumlich und arbeitsorganisatorisch als umsetzbar bewertet wird.

Zudem wurde mit Beschluss des Verwaltungsausschusses am 19. Juli 2017 die Verwaltung ermächtigt, unbefristete Arbeitsverträge bei den Stellen mit KW-Vermerk abzuschließen. Des Weiteren hat sich der Gemeinderat verpflichtet, im Stellenplanverfahren die KW-Vermerke wegfällen zu lassen.

6. Ausblick

Das Bemessungstool sollte vom Hochbauamt dauerhaft gepflegt, genutzt und nachgehalten sowie in regelmäßigen Abständen berichtet werden. Das Hochbauamt legt der Verwaltung regelmäßig zur Vorbereitung des Haushalts zu einem noch zu bestimmenden Termin eine aktualisierte Berechnung mit Prognose vor. Hier hat künftig eine Anpassung der Berechnung im Hinblick auf die Preisentwicklung im Hochbau zu erfolgen.

Um zukünftig eine nachhaltige und realistische Planung zu gewährleisten, sollte bei der Initiierung von Projekten – wie in den Richtlinien für das Projektmanagement im Hochbau vorgegeben – ein aktives (erweitertes) Bauinvestitionscontrolling betrieben werden. Die anstehenden Projekte sollten frühzeitig priorisiert und die finanzielle und personelle Realisierbarkeit geklärt werden.

Finanzielle Auswirkungen

Für den Stellenmehrbedarf entstehen jährliche Personalkosten in Höhe von **1.557.300 Euro**.

Mitzeichnung der beteiligten Stellen:

Referat T
Referat WFB

Vorliegende Anfragen/Anträge:

Erledigte Anfragen/Anträge:

Dr. Fabian Mayer
Bürgermeister

Anlagen
Abschlussbericht Organisationsuntersuchung Hochbauamt

<Anlagen>