

Vorlage-Nr.: **1329-2013/DaDi**

Aktenzeichen: 024-001

Fachbereich: L - Landrat

Beteiligungen:

Produkt: **1.01.01.01 Verwaltungsführung und -steuerung**

Beschlusslauf:

<i>Nr.</i>	<i>Gremium</i>	<i>Status</i>	<i>Zuständigkeit</i>
1.	Kreisausschuss	N	Zur vorbereitenden Beschlussfassung
2.	Infrastruktur- und Umweltausschuss	Ö	Zur vorbereitenden Beschlussfassung
2.	Ausschuss für Gleichstellung, Generationen und Soziales	Ö	Zur vorbereitenden Beschlussfassung
2.	Schul-, Kultur- und Sportausschuss	Ö	Zur vorbereitenden Beschlussfassung
2.	Haupt- und Finanzausschuss	Ö	Zur vorbereitenden Beschlussfassung
3.	Kreistag	Ö	Zur abschließenden Beschlussfassung

Betreff: **Strategische Zielplanung des Landkreises Darmstadt-Dieburg**

### **Beschlussvorschlag:**

Der Kreisausschuss wird beauftragt, auf Basis des Entwurfs der KGSt eine Kurzfassung der strategischen Zielplanung zu erarbeiten und dem Kreistag zur Beschlussfassung vorzulegen.

## **Begründung:**

Die Kreisverwaltung des Landkreises Darmstadt-Dieburg hat sich auf Grund der in der Arbeitsgruppe Haushaltskonsolidierung getroffenen Vereinbarungen in den Jahren 2011 und 2012 einer umfassenden Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation unterzogen.

Das Anfang 2011 im Landkreis Darmstadt-Dieburg initiierte Projekt gliedert sich in

1. einen leistungs- und wirkungsbezogenen, inhaltlich-organisatorischen Teil, der Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation, der Effektivität und Effizienz beleuchtet und
2. einen personell-organisatorischen Teil, der die erforderlichen Grundstrukturen des Personaleinsatzes zur Leistungserbringung auf den aktuellen Stand bringt.

Dabei wird der erste Projektteil mit Unterstützung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und der zweite weitestgehend in Eigenregie umgesetzt. Vereinfachend, aber unzutreffend, wird der Gesamtprozess in der Diskussion unter dem Titel „KGSt-Projekt“ bezeichnet.

Ziel des Projektes ist es, die Kreisverwaltung und ihr Verwaltungshandeln in Reaktion und Vorbereitung auf die sich heute bereits abzeichnenden Herausforderungen<sup>1</sup> zu optimieren und dabei unter Beteiligung aller Interessensträger Wege zu finden, knappe Ressourcen zukünftig ziel- und wirkungsorientiert einzusetzen.

Dies erfordert ein auf allen Ebenen des Kreises akzeptiertes und von diesen getragenes Handeln.

Der erste Projektschritt gliedert sich in drei wesentliche Teile.

- a. Erarbeitung einer strategischen Zielplanung
- b. Durchführung einer produktkritischen Bestandsaufnahme
- c. Erstellung einer Stärken-/Schwächenanalyse

Immanent ist dabei die inhaltliche Verzahnung im Projektverlauf, wie im Weiteren noch gezeigt wird.

Im Rahmen der **strategischen Zielplanung** hat die KGSt alle wesentlichen Planungsdokumente<sup>2</sup> und Beschlusslagen ausgewertet, Gespräche mit den hauptamtlichen Dezernenten und Leitungskräften des Hauses geführt und in einer ersten Bestandsaufnahme die wesentlichen durch den Kreistag und Kreisausschuss bereits vorgegebenen Zielsetzungen der Kreisverwaltung erhoben. In der Diskussion der daraus gewonnenen Ergebnisse durch die KGSt mit den drei hauptamtlichen Dezernenten wurden diese auf Basis eines ersten Entwurfes handlungsfeldbezogen strukturiert und ein strategisches Oberziel definiert, unter das die immanent bereits erfolgten Zielsetzungen untergeordnet werden konnten. Im Wesentlichen sorgt ein Landkreis für den infrastrukturellen Rahmen des Zusammenlebens<sup>3</sup> in seinen kreisangehörigen Kommunen. Hierbei darf der Begriff der Infrastruktur aber nicht im engeren Sinn verstanden werden, sondern in einer umfassenden, auch die Umwelt und die sozialen Fragen unserer Tage einschließenden, Definition.

Der vorliegende Entwurf ist dabei inhaltlich nur eine Vorarbeit und ein Diskussionspapier für den Kreistag, der über die bereits heute getroffenen Beschlüsse kraft seiner Zuständigkeit die Grundsätze, nach denen die Kreisverwaltung handelt, also die Ziele, festlegt und deren Einhaltung überwacht.

Am Ende der Diskussion steht neben der inhaltlichen Zielplanung dann auch eine Methodik zur Verfügung, wie der Kreistag über Zielvorgaben das Handeln der Verwaltung steuern und über definierte Kennzahlen im Rahmen eines Berichtswesen die Zielerreichung und Wirkung einzelner

---

<sup>1</sup> wie die älter werdende Gesellschaft, den heute bereits wahrnehmbaren Fachkräftemangel, die knapper werdenden Ressourcen, eine geänderte Erwartungshaltung an Verwaltungshandeln, ...

<sup>2</sup> z. B. Koalitionsvereinbarung 2011-2016, Bericht zur sozialen Lage, Altenplan, Ziele der Volkshochschule, wesentliche Beschlüsse des Kreistages und Kreisausschusses, wie beispielhaft des Konzept „Jugendsozialarbeit an Schule“

<sup>3</sup> § 2 Absatz 1 letzter Satz Hessische Landkreisordnung

Maßnahmen überwachen und ggf. regelnd eingreifen kann.

Beispielhaft könnte ein Ziel lauten, die bauliche Infrastrukturentwicklung dadurch zu stärken, dass Bauanträge im vereinfachten Verfahren in 90 % der Fälle nach zwei Drittel der gesetzlichen Frist (drei Monate) entschieden sein müssen. Im Rahmen des Berichtswesens wäre seitens des Kreisausschusses mindestens über die Bearbeitungszeit je vereinfachtem Bauantrag zu berichten. Im Fall von Abweichungen wären dann zudem auch Vorschläge zu unterbreiten, wie das Ziel, z. B. durch höheren Personaleinsatz, Maßnahmen der Personalentwicklung oder Veränderungen in der Organisation, erreicht werden kann.

In der weiteren Entwicklung einer strategischen Zielplanung kommt dieser auch unter haushaltsrechtlichen Aspekten eine besondere Bedeutung zu.

Im Rahmen knapper werdender Finanz- und nicht weiter ausbaubarer Personalressourcen kann und muss ein solches Planungsdokument auch die Grundlage für die „Verteilung der freien Ressourcen“<sup>4</sup> sein. Spannend wird dabei die Diskussion zwischen Kreistag als politischer Vertretung und Kreisausschuss als oberster Verwaltungsbehörde hinsichtlich der Abgrenzung der Zuständigkeiten, konkret bei der Definition und Ausarbeitung von Zielen<sup>5</sup>. Es ist absehbar, dass eine allgemeingültige Festlegung auf Grund politischer, sich verändernder Ziel- und Schwerpunktsetzungen kaum möglich ist, aber auch, dass eine Zielorientierung zukünftig eine permanente und strukturierte Reflexion erfordert.

Hierzu ist ergänzend anzumerken, dass damit auch zukünftig eine geänderte Form der Haushaltsplanung möglich wäre, in der die Vertretungskörperschaft zunächst die Eckwerte des Haushaltes vorgibt, das Verwaltungsorgan nach einer vorgegebenen Schwerpunktsetzung eine Planung aufstellt und –wie bekannt– zur Beschlussfassung vorlegt. Auch hierfür kann eine Zielplanung als verbindliches Dokument des Kreistages eine Leitlinie und Vorgabe für das Handeln des Verwaltungsorgans darstellen.

Die **produktkritische Bestandsaufnahme**<sup>6</sup> beschäftigt sich mit dem „historisch“ gewachsenen Aufgabenspektrum der Kreisverwaltung. Dem Grundsatz "Das haben wir schon immer so gemacht!" folgend, in Kenntnis der Einnahmeprognosen zukünftiger Jahre und der Verpflichtung sorgfältig mit Steuergeldern umzugehen, hinterfragt sich die Kreisverwaltung, ob bei Absenkung gesetzter Standards einer Aufgabe, nicht doch eine vergleichbare Wirkung erzielt werden kann bzw. wenn eine Leistung keine zielfördernde Wirkung hat, ob diese Aufgabe nicht entbehrlich ist.

Hierzu haben die drei hauptamtlichen Dezernenten gemeinsam mit allen Leitungskräften das gesamte Leistungsspektrum der Kreisverwaltung kritisch betrachtet und eine Einschätzung der Auswirkungen bei Standardreduzierung und Verzicht vorgenommen. In diesen Prozess hat die KGSt aus einem umfangreichen Vorschlagskatalog weitere produktkritische Vorschläge eingebracht und die Leitungskräfte auch um Einschätzung hierzu gebeten. Am Ende dieses Projektschrittes stehen eine umfassende produktkritische Betrachtung aller Leistungen der Kreisverwaltung und ein entsprechender Umsetzungsvorschlag.

Grundlage für dessen Beurteilung ist aber das Ergebnis der strategischen Zielplanung, ohne das eine Bewertung der Vorschläge nicht möglich ist. Wichtig ist dabei auch die Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben<sup>7</sup>.

Bezogen auf das oben konstruierte Beispiel könnte ein produktkritischer Vorschlag lauten, die gesetzlich für vereinfachte Bauantragsverfahren vorgesehene Frist von drei Monaten möglichst vollständig auszunutzen (Standardreduzierung), was zu einem geringeren Personalbedarf in diesem

---

<sup>4</sup> also der Ressourcen, die nach Erstellung pflichtiger Leistungen verbleiben und den eigentlichen Gestaltungsspielraum einer Kreisverwaltung darstellen

<sup>5</sup> wobei diese „Problematik“ nicht neu ist, da der Kreistag seit jeher die Grundsätze, nach denen der Kreisausschuss die Verwaltung führt, bestimmt und die Kompetenzabgrenzung besonders im Konfliktfall ein Thema war/ist

<sup>6</sup> kurz: Produktkritik

<sup>7</sup> Pflichtig in obigem Sinne sind alle durch normative Vorgabe des Bundes- oder Landesgesetzgebers vom Landkreis zu erfüllenden Aufgaben. Alle weiteren heute wahrgenommenen Aufgaben sind freiwillig.

Bereich führen und die Möglichkeit eines Einsatzes des vorhandenen Personals in anderen Aufgabenfeldern mit Personaldefizit eröffnen würde. Offensichtlich wird an dieser Stelle, dass die rein unter Konsolidierungsgesichtspunkten positiv zu wertende Umsetzung der produktkritischen Maßnahme einer weiter oben definierten Zielerreichung der Verkürzung der Bearbeitungszeiten entgegen laufen würde und daher eine Verzahnung und Abstimmung der Projektschritte dringend erforderlich ist.

Die Erfahrungen und Kenntnisse der Bediensteten der Kreisverwaltung wurden in insgesamt 13 Workshops mit 298 Teilnehmenden in der **Stärken- und Schwächenanalyse** mit dem Ziel aufgenommen, die geprägten Abläufe der Leistungserstellung zu optimieren. Unter der Fragestellung „Tun wir das, was wir tun müssen, richtig?“ bestand die Möglichkeit Fragen und Probleme der Aufbau- und Ablauforganisation, der Kommunikation, der Sachmittelausstattung, der Führung usw. zu thematisieren; immer unter der Vorgabe auch gleichzeitig entsprechende Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Auf Grundlage dieser Workshop-Ergebnisse, deren konkrete Herkunft nur der KGSt bekannt ist<sup>8</sup>, hat die KGSt entsprechende Optimierungsvorschläge erarbeitet, die von organisatorischen Veränderungen bezogen auf die Gesamtverwaltung und den Zuschnitt von Dezernaten und einzelner Abteilungen bis hin zu konkreten Einzelvorschlägen reichen und in Kürze veröffentlicht werden. Etwas geringer anzusetzen, aber doch zu berücksichtigen, sind auch hier die Vorgaben, die sich aus der strategischen Zielplanung aber auch der Produktkritik ergeben. Wiederum bezogen auf das Beispiel des vereinfachten Bauantragsverfahrens ist die als aufbau- und ablauforganisatorisch sinnvoll erkannte, aber aufwändige Zusammenführung von einzelnen, im Bauantragsverfahren zu beteiligenden, Fach- und Prüfbehörden in einem Dezernat oder direkt der Bauaufsicht zu beurteilen. Trägt der Einsatz knapper Ressourcen für die Umstrukturierung<sup>9</sup> zu einer Zielerreichung (Verkürzung der Genehmigungszeiten) bei oder nicht und können die Mittel anderweitig zielfördernd eingesetzt werden.

Der personell-organisatorische Projektteil gliedert sich in

- a. grundlegende Aktualisierung des vorhandenen Geschäftsverteilungsplanes,
- b. Erstellung von Stellenbeschreibungen einschließlich Anforderungsprofil für alle Stellen der Kreisverwaltung und
- c. Erstellung von Arbeitsplatz-/Dienstpostenbeschreibungen für alle Stellen der Kreisverwaltung mit anschließender Bewertung und

stellt damit den zwingend erforderlichen Unterbau für alle im ersten Teil des Projekts als richtig erkannten Veränderungen dar.

Während die **Geschäftsverteilungspläne** die grundsätzliche funktionelle Zuständigkeit, d. h. die konkrete Zuständigkeit regeln, dokumentiert die **Stellenbeschreibung** die Eingliederung einer Stelle in die Organisationsstruktur der Verwaltung, indem sie – personenunabhängig – ihre Ziele, Aufgaben und Kompetenzen verbindlich definiert. Sie beinhaltet darüber hinaus mit dem Anforderungsprofil die benötigten fachlichen, sozialen und methodischen Kompetenzen. Stellenbeschreibungen werden damit zum wichtigen Organisations- und Führungsmittel, indem sie

- durch die Darstellung von Funktionen und Verantwortungsbereichen die Optimierung der Organisationsstruktur ermöglichen,
- die Grundlage zur Ermittlung des quantitativen und qualitativen Personalbedarfs bilden,
- über die Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten das Risiko von Organisationsverschulden mindern,
- Informationen für interne und externe Stellenausschreibungen liefern,
- eine diskriminierungsfreie Bewerberauswahl unterstützen,
- als Informationsquelle bei der Einarbeitung neuer/umgesetzter Mitarbeiter/innen dienen,

---

<sup>8</sup> Den Teilnehmenden wurde Anonymität seitens der Behördenleitung zugesichert. Die Frauenbeauftragte und der Personalrat hatten an allen Veranstaltungen bis auf den Workshop der Führungskräfte, die Möglichkeit teilzunehmen.

<sup>9</sup> Zum Beispiel für eine Geschäftsprozessanalyse und anschließende Prozessanpassungen, Fortbildung der Bediensteten und ein erforderliches Akzeptanzmanagement.

- die Grundlage für Mitarbeitergespräche und Leistungsbeurteilungen bilden und
- die Feststellung von individuellen Qualifikationsbedarfen sowie
- die Entwicklung von Aufstiegskonzepten (Laufbahn- und Nachfolgeplanung) ermöglichen und damit
- die Personalentwicklung unterstützen.

Im dritten Schritt erstellen alle Bediensteten je für ihre Stelle eine **Arbeitsplatz-/Dienstpostenbeschreibung** nach einheitlichen Vorgaben, auf deren Grundlage eine flächendeckende und einheitliche **Bewertung** der konkreten Stelle und damit Zuordnung zu den einzelnen Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen erfolgt.

In Kombination der Ergebnisse dieses Projektteils wird nicht nur wie bereits dargestellt der Unterbau für jede weitere organisatorische Maßnahme, sondern auch die Grundlage für einen entgelt- und besoldungskonformen Personaleinsatz gelegt. Davon ausgehend, dass bereits heute ein hohes Maß an Konformität besteht, lässt sich für die Zukunft damit in jedem Fall aber das Risiko individueller Fehlentscheidungen in Einzelfällen reduzieren.

Zusammengefasst sei darauf hingewiesen, dass mit dem hier skizzierten Projektumfang selbstverständlich auch Konsolidierungspotentiale verbunden sind. Die einzelnen Schritte bieten dabei den Ausgangspunkt, ohne Außerachtlassung wichtiger, politisch gewollter Zielsetzungen des Landkreises, diese intelligent und zielgerichtet, über eine pauschale, unreflektierte Kürzung von Personal und Sachmitteln hinausgehend, umzusetzen und eine optimal strukturierte Verwaltung sowohl in sachlicher, fachlicher und personeller Hinsicht zukunftsorientiert an Sach- und Fachzielen aus politischer und verwaltungsinterner Sicht zu implementieren.

Im ersten Schritt ist nunmehr der von der KGSt erarbeitete und sodann mit den hauptamtlichen Dezernenten abgestimmte Entwurf der strategischen Zielplanung zu bearbeiten und der Projektschritt abzuschließen, auf den unmittelbar die weitere Bearbeitung der produktkritischen Bestandsaufnahme aufbauen und erste konkrete Ergebnisse liefern kann.

Nach den Vorgaben der Hessischen Landkreisordnung (§ 30 HKO) liegt die Grundsatzkompetenz, also nach welchen Grundsätzen die Verwaltung geführt wird, ausschließlich beim Kreistag. Insofern obliegt die Entscheidung, wie mit dem erarbeiteten Entwurf formal und inhaltlich umgegangen wird ausschließlich bei der Vertretungskörperschaft.

### **Anlage:**

- Anlage 1: Entwurf der strategischen Zielplanung