

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Gemeinde Havixbeck
Bauhof

GPA NRW

*Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333*

Inhaltsverzeichnis

Bauhof	1
Struktur	1
Inhalte, Ziele und Methodik	2
Organisation und Steuerung	3
Aufgabenanalyse	6
Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis	8
Produktivität	12
Maschinen und Fuhrpark	20
Gesamtbetrachtung Bauhof	25

Bauhof

Struktur

Das Gemeindegebiet der zum Kreis Coesfeld zählenden Gemeinde Havixbeck umfasst eine Fläche von 52,98 km² in zwei Ortschaften und zehn Bauernschaften, in denen 11.805 Einwohner (30.06.2011) leben.

Der Bauhof überwacht und unterhält das Straßennetz im Gemeindegebiet:

- 54 km Gesamtlänge der Straßen
- davon 9 km Wirtschaftswege, Wald u. Wiesenwege
- davon 45 km Gemeindestraßen und
Gemeindeverbindungswege

Auffallend ist in Havixbeck der geringe Anteil der gemeindlichen Wirtschaftswege mit 9 km. Allerdings sind 59,7 km Wirtschaftswege vorhanden, die als „Interessentenwege“ ausgewiesen sind. Gemäß dem „Gesetz über die durch ein Auseinandersetzungsverfahren begründeten gemeinschaftlichen Angelegenheiten“ ist der Bürgermeister der Interessentenvorsteher. Derzeit bestehen in Havixbeck 19 Interessentengemeinschaften. Die einzelnen Interessenten beseitigen Schäden selbst. Aufwendungen für erforderliche Materialbeschaffungen oder der Einsatz von Firmen werden aus der Interessentenkasse bezahlt. Während dieser Prüfung konnte die Frage nicht beantwortet werden, ob seitens der Gemeinde Havixbeck irgendwelche Verpflichtungen (z. B. Verkehrssicherungspflicht) bestehen, die Auswirkungen auf den gemeindlichen Haushalt und das Aufgabenportfolio des Bauhofes begründen. Eine entsprechende rechtliche Prüfung wurde vom Fachbereich eingeleitet.

Bezogen auf das Produkt „Straßenerhaltung“ übernimmt der Bauhof die „kleine“ bauliche Straßenunterhaltung, z. B. die Beseitigung von Schadstellen und Oberflächenbehandlungen, die Pflege des Straßenbegleitgrüns, Verkehrssicherungspflichten sowie den Winterdienst (vgl. Kapitel „Aufgabenanalyse“).

Derzeit (Stand März 2012) wird der Aufgabenumfang von acht Mitarbeitern (acht vollzeitverrechnete Stellen) wahrgenommen. Hinzu kommen zwei Mitarbeiter im Rahmen der Jobperspektive gem § 16e SGB II (1,5 vollzeitverrechnete Stellen). Bei diesen Mitarbeitern kann nach Erfah-

rungswerten aus dem Jobcenter nur von einer anrechenbaren Arbeitsleistung von 50-75 Prozent ausgegangen werden.

Zwei Mitarbeiter des Bauhofes sind mit einem großen Zeitanteil für Reparaturen/Eigenbauten in Schulen und in Übergangwohnheimen eingesetzt.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Produktprüfung¹ Bauhof erstreckt sich auf die aufbau- und ablauforganisatorische Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung sowie den ganzheitlichen Ansatz der Leistungserbringung in strategischer und operativer Hinsicht.

Unsere Prüfung gliedert sich wie folgt:

- **Steuerung und Organisation**
Abbildung der Organisation und Steuerung des Bauhofes sowie seiner Leistungserbringung in betriebswirtschaftlicher Hinsicht unter strategischen und operativen Aspekten
- **Aufgabenanalyse**
Darstellung des gesamten Aufgabenportfolios handwerklicher Gewerke und Identifikation der Kernkompetenzen
- **Produktivität**
Messung der Leistungsfähigkeit unter Einbeziehung von Produktivitätskennzahlen

Ziel unserer Prüfung ist, in den Arbeitsabläufen und Prozessen der Bauhöfe eine systematische, nachhaltige Steuerung sowie eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung auf optimierter Basis zu ermöglichen.

Methodisch liegt der Betrachtung eine Stärken-Schwächen-Analyse zugrunde, die neben einzelnen ausgewählten interkommunalen Kennzah-

¹ Zur Definitionen von Aufgabenfeldern und Produkten sind allgemeine Ausführungen im Vorbericht.

lenvergleichen insbesondere individuelle Ansatzpunkte zur Optimierung aufzeigt.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung analysieren wir komprimiert auf der Grundlage der Kennzahl „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof“. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation im Bauhof der Gemeinde Havixbeck einem aus unserer Sicht optimierten Betrieb entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 2 bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Bauhöfe.

Der nachstehende Fragebogen wurde mit dem Leiter des Fachbereichs III und den den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern im Fachbereich in mehreren Gesprächen eingehend erörtert.

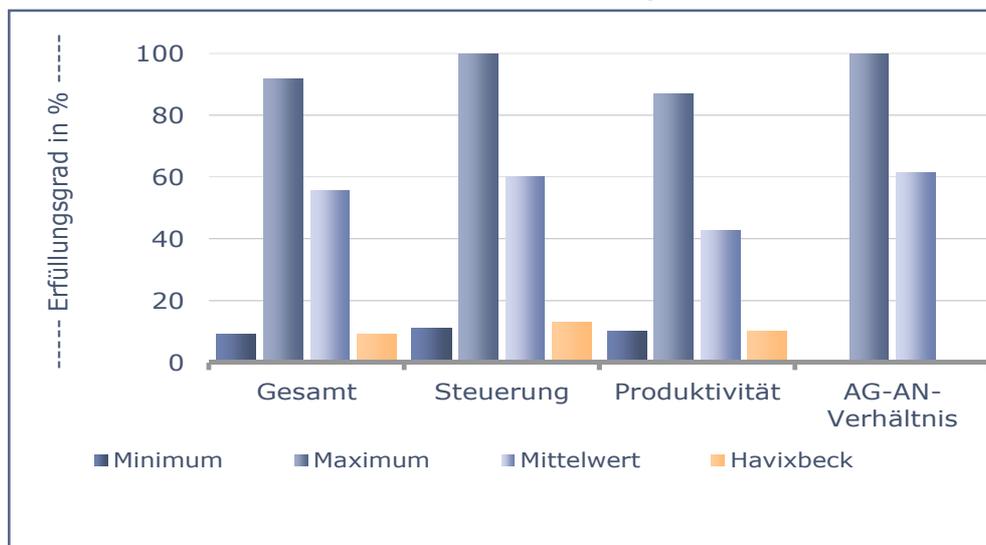
Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“				
	j/n	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis				
Erhält der Bauhof schriftliche Aufträge durch andere Organisationseinheiten?	n	0	0	2
Werden die Leistungen des Bauhofes über die Aufträge abgerechnet?	n	0	0	2
Sind wiederkehrende Aufgaben als Daueraufträge standardisiert?	n	0	0	2
Erfolgen Aufträge nur durch die Stelle, die für die Bewirtschaftung der entsprechenden Haushaltsstelle verantwortlich ist?	n	0	0	1
Erfolgt durch den Auftraggeber eine vollständige Leistungsbeschreibung?	n	0	0	2
Steuert der Auftraggeber über Leistungsbeschreibungen?	n	0	0	2
Zwischensumme				0 %
Produktivität				
Sind Pausen- und Rüstzeiten optimiert?	n	0	0	3
Sind flexible Arbeitszeiten vereinbart?	n	0	0	3

Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“				
	j/n	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Erfolgt die Einsatzplanung langfristig auf der Grundlage auskömmlicher Tourenpläne?	j	1	1	1
Werden Kennzahlen zur Produktivität gebildet?	n	0	0	2
Werden Leistungsdaten ausgewertet?	n	0	0	2
Nimmt die Bauhofleitung gezielt Einfluss auf die Produktivität und das Leistungsvermögen?	n	0	0	2
Ist der Bauhof interkommunale Kooperationen mit anderen Kommunen/dem Kreis eingegangen?	j	2	1	2
Zwischensumme				10 %
Finanzwirtschaftliche Steuerung				
Ist der Bauhof als interner Dienstleister im Haushalt im Produktbereich 01 geführt?	j	4	2	2
Ist die Produktverantwortung vollständig auf die Bauhofleitung übertragen?	j	1	1	1
Verfügt der Bauhof über ein internes Rechnungswesen? (Kostenrechnung)	n	0	0	3
Werden die betriebsbedingten Kosten vollständig erfasst?	n	0	0	3
Werden die Kosten in der Kostenstellenrechnung verursachungsgerecht aufgeteilt?	n	0	0	3
Erfolgt die Abrechnung der Leistungen des Bauhofes verursachungsgerecht gegenüber den Produktverantwortlichen Haushaltsstellen?	n	0	0	3
Führt das interne Rechnungswesen folgerichtig zu einer Kostenträgerrechnung?	n	0	0	3
Können im Wege der Kostenträgerrechnung arbeitszeitunabhängige Leistungspreise ermittelt werden?	n	0	0	2
Werden Kostenverläufe unterjährig mit Hilfe von Plan-Ist-Vergleichen ausgewertet?	n	0	0	2
Nimmt die Bauhofleitung bei Abweichungen gezielt Einfluss auf die Kostenentwicklung?	j	2	1	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	n	0	0	2
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen nachgewiesen?	n	0	0	2
Zwischensumme				13 %
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				10
Optimalwert				108
Erfüllungsgrad				9 %

Interkommunaler Vergleich

Im interkommunalen Vergleich bildet die Gemeinde Havixbeck in der Gesamtbewertung den derzeitigen Minimumwert:

Erfüllungsgrad der Gemeinde Havixbeck im interkommunalen Vergleich



Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“ in Prozent im interkommunalen Vergleich			
Verteilung der Ergebnisse			
bis 25	26 - 50	51 - 75	über 75
4	11	14	9

Von den 38 bisher von uns untersuchten Bauhöfen bildet der Bauhof der Gemeinde Havixbeck in der Bewertung von neun Prozent den Minimumwert. Der nächste ungünstige Bauhof wurde mit 10 Prozent bewertet.

Die Stadt Billerbeck sowie die Gemeinden Rosendahl, Nottuln und Havixbeck sind Anfang 2009 für die Bauhöfe einen Kooperationsvertrag zur Erschließung von Synergien durch die Zusammenarbeit der Baubetriebshöfe und darüber hinausgehenden Aufgabenstellungen bei der Unterhaltung der örtlichen Infrastruktur (Straßen-, Grünanlagen-, Baum-, Sportanlagen- und Spielplatzunterhaltung) eingegangen. Bis heute liegen noch keine vorweisbaren Ergebnisse vor.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- In allen Teilbereichen erkennen wir deutliche Handlungsnotwendigkeiten.
- Eine Bauhofsoftware für die Aufgabenplanung und zur finanzwirtschaftlichen Steuerung ist bisher noch nicht im Einsatz. Excel-Nutzung findet nur in einem geringen Umfang statt.
- Das Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis ist noch nicht ausgestaltet.
- Ein Leistungskatalog aus dem Jahr 2005 liegt in den Grundlagen vor. Dieser wurde vom Bauhof entwickelt und dann nicht mehr fortgeschrieben.
- Eine nachvollziehbare Investitionsplanung für Fahrzeuge und Geräte liegt weder dem Finanzbereich noch dem Bauhof vor.
- Arbeitszeiten, Überstundenregelungen (Jahresarbeitszeitkonto) und grundsätzliche Pausenregelungen sind in einer Dienstanweisung für den Bauhof noch nicht beschrieben worden.

Handlungsempfehlungen

- Wir erkennen Handlungsnotwendigkeiten in allen Teilbereichen und beschreiben einige Schwerpunkte nachfolgend.

Aufgabenanalyse

Im Rahmen der Aufgabenanalyse erfassen wir alle Tätigkeitsbereiche des Bauhofes und analysieren diese hinsichtlich seiner Kernkompetenzen.

Bisher wird für den Bauhof noch keine Fachsoftware eingesetzt. Seitens der Verwaltung wurden inzwischen konkrete Überlegungen angestellt und damit begonnen, ein Anforderungsprofil zu erstellen. Vom Fachbereich wird eine Softwarelösung für das Gebäudemanagement, Ener-

giemanagement, etc. favorisiert, über die auch die internen Leistungsverrechnungen vorgenommen werden könnten.

Eine Bauhofsoftware muss mindestens folgende Aufgabenschwerpunkte unterstützen:

- Auftragswesen,
- Arbeitsplanung,
- Bewirtschaftung der Fahrzeuge und Geräte,
- Rechnungswesen und Abschlüsse (incl. Controlling).

Empfehlung

Für eine zeitgemäße Aufgabenerledigung ist eine spezielle Bauhofsoftware notwendig. Wir empfehlen zunächst das Anforderungsprofil an eine Software zu beschreiben, um dann ein für Havixbeck geeignetes und ausreichendes Produkt zu finden.

Im Rahmen dieser Prüfung haben wir uns die einzelnen Arbeitsschritte der verwaltungsmäßigen Auftragsabwicklung im Bauhof vorführen lassen.

Sämtliche beim Bauhof anfallenden Tätigkeiten sind in einem im Jahr 2005 erstellten Aufgabenkatalog aufgelistet. Eine Aktualisierung/Fortschreibung erfolgte bis heute nicht. Der Bauhofleiter erteilt die Arbeitsaufträge den einzelnen Mitarbeitern/Arbeitsgruppen. Diese erstellen dann täglich Stundennachweise, die – außer einer Sichtprüfung – nicht weiter ausgewertet werden.

Feststellung

Wir haben im Rahmen dieser Prüfung festgestellt, dass der Bauhof lediglich die ihm im Laufe der Jahre unorganisiert zugewiesenen Aufgaben aufgelistet hat und diese in fast eigener Verantwortung ausführt. Die Aufgabenerledigung wird seitens der Verwaltung nicht strukturiert hinterfragt und auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht.

Ob die erbrachten Arbeitsleistungen „wirtschaftlich optimal“ erbracht werden, konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht annähernd beurteilt werden. Daher sollten vorrangig von der Gemeinde Havixbeck nachfolgende Themenfelder auf einen zeitgemäßen Stand gebracht werden:

Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnis

Die vom Bauhof durchzuführenden Aufgaben, deren Durchführungsin-
tensität bzw. die Intervalle bei wiederkehrenden pflegerischen Arbeiten
wurden bisher nicht zwischen den jeweiligen Fachabteilungen als Auf-
traggeber und dem Bauhof als Auftragnehmer schriftlich vereinbart. Der
Bauhof hat im Jahr 2005 lediglich Aufgaben in einer Übersicht darge-
stellt. Eine Beschreibung der Aufgaben, wie z. B. Grünpflege und Rasen-
schnitte, sind nicht nach Menge und Umfang (Intervalle) in irgendeiner
Form verbindlich und nachprüfbar festgelegt. Diese Aufgaben werden im
Jahresablauf aufgrund von Erfahrungswerten und je nach den zur Verfü-
gung stehenden personellen Ressourcen ausgeführt.

Hinzu kommen noch diverse Aufgaben, die auf „Zuruf“ zu erledigen sind.
Ein formelles schriftliches Auftragsverfahren ist nicht verbindlich vorge-
schrieben.

Die geleisteten Arbeitsstunden und der Fahrzeugeinsatz werden täglich
von den Mitarbeitern aufgezeichnet. Aufzeichnungen über den Maschi-
nen- und Materialeinsatz sind unvollständig. Eine weitere betriebswirt-
schaftliche Analyse erfolgt nicht.

Die gesamten Aufwendungen des Bauhofes verbleiben im Produkt 0106
– Bauhof – . Eine verursachergerechte Aufteilung der Aufwendungen –
innere Leistungsverrechnung – ist noch nicht installiert.

Handlungsempfehlungen

Der Bauhof fungiert als Servicestelle, als interner Dienstleister für ande-
re Fachabteilungen des Hauses, die entsprechende Leistungen für die
Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Kosten, die der Bauhof verur-
sacht, sollten sich somit in tatsächlicher Höhe in den Rechnungsergeb-
nissen der Fachabteilungen wieder finden, für die der Bauhof Leistungen
erbracht hat. Diese Daten müssen transparent sein und die Wirklichkeit
des Ressourcenverbrauches muss entsprechend abgebildet sein. Gleich-

zeitig müssen sich beide Seiten über den Umfang der Leistung einig sein. Steuerung und Einflussnahme auf die Kosten des Bauhofes sind nur möglich, wenn beide Seiten sich über Umfang und Kosten der Leistung im Klaren sind. Die hierfür erforderlichen Instrumente wurden im Fragenkomplex „Auftraggeber-Auftragnehmer Verhältnis“ untersucht.

Wir vertreten die Auffassung, dass Optimierungen des Bauhofes zunächst damit beginnen müssen, das Auftraggeber-/ Auftragnehmerverhältnis zu definieren. Hierfür beschreiben wir nachfolgend einige Fakten:

- Die schriftliche Beauftragung des Bauhofes ist Grundvoraussetzung für die Nachvollziehbarkeit des Umfangs der Bauhofleistungen. Über die Auftragslage werden letztendlich die Aufgaben des Bauhofes fixiert. Daher darf es weder aufseiten des Auftraggebers noch aufseiten des Auftragnehmers Zweifel geben, ob die Leistung in dem Umfang überhaupt beauftragt ist.

Die schriftliche Beauftragung zwingt den Auftraggeber, sich mit Zuständigkeiten (wer darf beauftragen), Leistungsbeschreibungen und Standards der Aufgabe auseinanderzusetzen, aufseiten des Bauhofes ermöglichen schriftliche standardisierte Aufträge die Logistik, die Aufzeichnung und die Abrechnung der Leistungen.

Telefonische oder mündliche Beauftragungen sollten daher ausschließlich im Rahmen der sofortigen Gefahrenabwehr durch den Bauhof akzeptiert werden.

Empfehlung

Aufträge an den Bauhof dürfen grundsätzlich nur schriftlich erfolgen.

Damit ist gewährleistet, dass Auftraggeber und Auftragnehmer den Leistungsumfang übereinstimmend dokumentiert haben und eine präzise Abrechnung erfolgen kann. Ausnahmen sollten nur im Rahmen der unmittelbaren Gefahrenabwehr zulässig sein.

Hinsichtlich der bestehenden Organisationsstruktur in Havixbeck empfehlen wir, dass die Aufträge an den Bauhof über den Fachbereich III erfolgen. Die Koordination obliegt der Bauhofleitung und die Abrechnung erfolgt im Fachbereich III.

- Die Leistungen des Bauhofes sollten über die Aufträge abgerechnet und verursachergerecht zugeordnet werden.

Ohne schriftliches Auftragswesen ist eine genaue Zuordnung der Leistungen auf die einzelnen Aufträge kaum möglich, die Abrechnung erfolgt damit nicht verursachungsgerecht.

Empfehlung

Wir empfehlen, die Leistungen des Bauhofes verursachungsgerecht abzurechnen, um den tatsächlichen Ressourcenverbrauch der Infrastrukturunterhaltung abzubilden.

- Zur Vereinfachung der Beauftragung sollten ständig wiederkehrende Tätigkeiten, die in bestimmten Abständen jährlich häufig anfallen, als Dauerauftrag oder Jahresauftrag zusammengefasst sein. Dieser Dauerauftrag erleichtert die Beauftragung und Abrechnung der Leistungen, die Aufzeichnungen auf einen Auftrag können auch unterjährig kontrolliert und somit Kostenabweichungen, bezogen auf diese Aufgaben unterjährig erkannt und beeinflusst werden.

Empfehlung

Wir empfehlen zur Verwaltungsvereinfachung, wiederkehrende Tätigkeiten in Daueraufträgen zu fassen.

- Aufträge an den Bauhof sollten nur durch die Stellen, die für die Bewirtschaftung der entsprechenden Haushaltsstellen verantwortlich sind, erfolgen.

Empfehlung

Wir empfehlen, den Zuständigkeiten für die Auftragsvergabe an den Bauhof entsprechende eigenverantwortlich zu bewirtschaftende Ressourcen zuzuordnen. Es dürfen keine Diskrepanzen zwischen Fachkompetenz und Bewirtschaftungskompetenz im Haushaltsplan entstehen.

- Durch den Auftraggeber sollte eine ausreichende Leistungsbeschreibung erfolgen.

Aufträge an den Bauhof müssen genauso deutlich beschrieben werden, wie gegenüber privaten Unternehmen. Damit wird der Auftraggeber in die Lage versetzt, über Umfang der Leistung, Standards und Häufigkeiten genaue Vorgaben zu machen. Anhand dieser Vorgaben kann später aufseiten des Auftraggebers die Leistung kostenmäßig gesteuert werden. Diese Vorgaben sind grundsätzlich Aufgabe des Auftraggebers. In allen Fällen, in denen der Bauhof als Auftragnehmer diese Vorgaben erstellt und nicht mit dem Auftraggeber abstimmt, können diese Stellschrauben nicht zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung genutzt werden.

Deshalb müssen diese in der Verantwortung des Auftraggebers liegenden Faktoren und Einflussgrößen im Auftrag beschrieben sein. Dies kann anhand an der fünf W-Fragen (Wann, Was, Wie, Wo, Wie oft) geprüft werden. Beispiel: Zweimal jährlich (Wie häufig) im Februar und im November (Wann) sollen die Ligusterhecken (Was) am Schulzentrum (Wo) auf 1,50 Meter (Wie) zurück geschnitten werden.

Empfehlung

Die Auftrag gebenden Stellen der Verwaltung sollten die Aufträge an den Bauhof genau beschreiben. Aus der Auftragsbeschreibung sollten mindestens der Ort der Leistungserbringung, die Tätigkeit, Angaben zum Leistungsumfang, Mengen und Rhythmus hervorgehen.

EDV-Verfahren / Softwarelösungen

Andere Bauhöfe mit einem guten Erfüllungsgrad setzen für die Abwicklung der Aufträge, dem Abrechnungsverfahren und für die Analyse der Wirtschaftlichkeit zum Teil einfache, aber effektive Softwarelösungen ein. In Havixbeck war bis zum Beginn der Prüfung noch kein Verfahren im Einsatz. Es wurden zwei Verfahren hinsichtlich der Schnittstellenkompatibilität geprüft. Nach Abschluss unserer Prüfung hat die Gemeinde eine Entscheidung getroffen und im August 2012 ein Programm installieren lassen.

Produktivität

Eine hohe Produktivität bedeutet ein hohes Leistungsvermögen. In den Blick nehmen wir dabei in erster Linie den Produktionsfaktor Arbeit, wobei die eingesetzten Maschinen und Geräte ebenso wie der Fuhrpark nicht außer Acht gelassen werden.

Arbeitsproduktivität

Die Personalausstattung des Bauhofes stellt sich wie folgt dar:

Personalausstattung des Bauhofes			
	2009	2010	2011
Mitarbeiter im Jahresdurchschnitt	8,50	8,58	8,00
Mitarbeiter im Rahmen der Jobperspektive	2,00	2,00	2,00
Stellen vollzeitverrechnet manueller Bereich	8,43	8,48	7,9
Stellen vollzeitverrechnet Verwaltungsbereich	0,20	0,20	0,20

Von den 10 Mitarbeitern sind zwei Mitarbeiter im Rahmen der „Jobperspektive gem. § 16e SGB II“ angestellt. Da diese Mitarbeiter zum Teil leistungsgemindert sind, können bei zukünftigen Analysen keine in vollem Umfang vollzeitverrechneten Stellen (bisher zwei MA) berücksichtigt werden. Die Stelle für den Verwaltungsbereich war bis 2011 nicht besetzt bzw. definiert.

Von den Bauhofmitarbeitern werden arbeitstäglich Stundenaufzeichnungen gefertigt. Diese werden nach einer Sichtprüfung durch den Bauhofleiter chronologisch abgeheftet. Eine Auswertung, inwieweit die Jahresproduktivstunden gemäß den KGST-Richtzahlen (Kosten eines Arbeitsplatzes: 1.575 Stunden/Jahr bei einer 39-Stunden-Woche und einem durchschnittlichen Krankenstand von 6,3 Prozent) erreicht oder überschritten werden, findet nicht statt. Ferner werden die Arbeitsleistungen nicht auf die einzelnen Arbeitsfelder (z. B. Straßenunterhaltung, Grünpflege, etc.) verteilt. Somit standen für unsere weitere Analyse keine Daten zur Verfügung.

Damit überhaupt Leistungsdaten erhoben werden können, müssen die Mitarbeiter/innen ihre Leistungen dokumentieren. Dies ist der erste Schritt zu einer Steuerung des Bauhofes überhaupt und gehört in allen Bauhöfen zum Standard. Dennoch sollte darauf geachtet werden, dass das Verfahren nicht zu komplex ausgerichtet ist und die Mitarbeiter/innen damit überfordert werden. Dies führt zu einer hohen Fehleranfälligkeit und damit zu einem hohen Grad der Verfälschung. Insgesamt sollten die wesentlichen Informationen aus den Stundenaufzeichnungen hervorgehen. Dazu gehören Auftragsbezeichnung, geleistete Arbeitszeit für den Auftrag, geleistete Tätigkeit, Materialentnahme, verwendete Maschinen und Fahrzeuge.

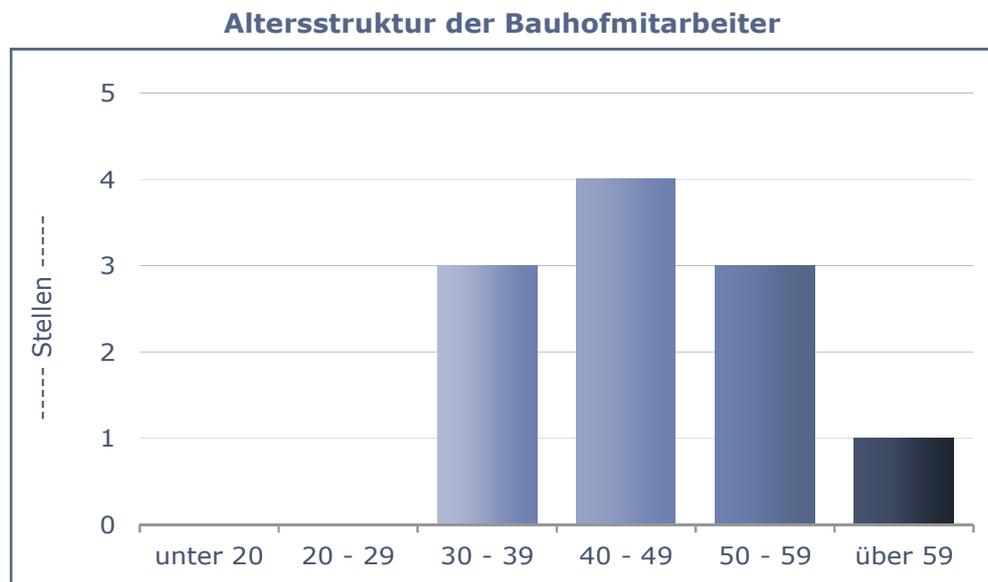
Empfehlung

Die Leistungen des Bauhofes sollten unbedingt schriftlich über Aufzeichnungen der Mitarbeiter erfasst und dokumentiert werden.

Diese Empfehlung wurde bereits im Prüfungsverlauf vom Fachbereich aufgegriffen. Auf der Basis der Produkte des Haushaltes der Gemeinde wird ein Datenblatt als Grundlage für innere Verrechnungen entwickelt und soll kurzfristig eingesetzt werden. U. U. könnte es möglich sein, bereits für das Jahr 2012 eine erste – wenn auch noch lückenhafte – Auswertung zu erstellen.

Fluktuationsanalyse

Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter des Bauhofes beträgt 47,2 Jahre. Vier Bauhofmitarbeiter befinden sich im Alterssegment 50-65 Jahre.



Es ist ersichtlich, dass sich in naher Zukunft der Personalbestand verändern wird. Entsprechend der eigenen Zielsetzung für die zukünftigen Aufgabenerfüllungen des Bauhofes werden durch altersbedingtes Ausscheiden einzelner Kräfte sowohl eine Verschlankung als auch eine Verjüngung des Personalbestandes ebenso möglich wie eine Anpassung an die perspektivisch erforderlichen Qualifikationen. Der Entscheidungsfindung sollten hinreichende Analysedaten zugrunde gelegt werden.

Krankenstand

Der Krankenstand der Bauhofwerker im manuellen Bereich stellt sich wie folgt dar:

2009	228 Tage = 8,7 Prozent
2010	272 Tage = 13,6 Prozent
2011	130 Tage = 6,5 Prozent.

Ausgehend von den KGSt-Richtwerten (ca. 6,3 Prozent) ist der Krankenstand ab 2011 unauffällig.

Rüst- und Pausenzeiten

Das Betriebshofgelände einschließlich des Betriebsgebäudes ist neben dem Personal und der Maschinenausstattung eine der tragenden Säulen eines jeden Baubetriebshofes. Nur wenn das Betriebsgelände mit den Gebäuden den vielfältigen Ansprüchen gerecht wird, können Leistungen betriebswirtschaftlich erbracht werden. Insofern sind die Auswahl des Standortes und die Bewirtschaftung der Betriebsstätte von besonderer Wichtigkeit.

Am 8. März 2012 haben wir den Bauhof unangemeldet besichtigt. Auffällig war die Lagerung einer Vielzahl nicht mehr benötigter Gegenstände. Bei etlichen Gegenständen besteht Zweifel, ob diese überhaupt in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Aufgaben eines Bauhofes stehen.

Im Hinblick auf das Ziel geringer Rüstzeiten war auf dem Bauhof eine Systematik nicht erkennbar. In den großflächigen Lagerhallen befanden sich Maschinen, Geräte, Materialien, Lagergut, Altmaterial usw. ohne einen erkennbaren Zusammenhang. Gerade eine durchdachte und übersichtliche Lagerwirtschaft führt zu einer Optimierung der Rüstzeiten. Rüstzeiten können ebenfalls minimiert werden, in dem Gegenstände auf dem Fahrzeug belassen werden, die regelmäßig gebraucht werden, die Arbeitsplanung bereits am Vortag bekannt ist, sodass die Fahrzeuge abends gleichzeitig be- und entladen werden können, damit morgens keine großen Rüstzeiten entstehen.

Für die Rüstzeiten liegt derzeit noch keine strukturierte Analyse vor.

Empfehlung

In einem ersten Schritt sollte zeitnah aus den Lagerhallen nicht mehr benötigtes Lagergut entfernt werden.

In einem weiteren Schritt sollten die Rüstzeiten für die einzelnen Arbeitsschritte und den Werkzeug- und Maschineneinsatz, einschließlich der Lagerhaltung (Hallen und Außengelände), strukturiert analysiert werden, um Optimierungsmöglichkeiten zu lokalisieren.

Nach Auskunft des Fachbereiches während dieser Prüfung erfolgen derzeit Preisabfragen bezüglich der Entsorgung und Metallverwertung sowie die Schaffung von geeigneten Schuttboxen. Die Entrümpelung und Ver-

wertung soll in Kürze erfolgen. Die Schuttboxen werden, sobald die Haushaltsmittel dafür bereitgestellt werden, errichtet. Allerdings hängt das auch davon ab, ob der Standort erhalten bleibt.

Arbeitszeiten

Die Arbeitszeiten für die Mitarbeiter/Innen der Gemeinde Havixbeck sind in einer Dienstanweisung vom 1. Oktober 2009 geregelt. Danach haben auch die Mitarbeiter des Bauhofes feste Rahmenarbeitszeiten

Mo.-Fr. 7.00 Uhr – 19.00 Uhr.

Andere Regelungen sind in Absprache mit der Abteilungsleitung möglich. Uns konnte während der Prüfung keine verbindliche Regelung vorgelegt werden. Somit gehen wir davon aus, dass derzeit für den Bauhof der Gemeinde Havixbeck noch keine in einer Dienstanweisung geregelte allgemeine Flexibilität der Arbeitszeit zur Anpassung an schwankende Aufgabenmengen und Arbeitsbedingungen besteht. Diese wäre aber gerade bei den Bereichen mit überwiegenden Arbeiten im Freien von großer Bedeutung. Die Arbeitsmengen schwanken vegetationsbedingt bei der Pflege und Unterhaltung der Grünanlagen und der Baum- und Heckenpflege. Die Arbeitsbedingungen wechseln jahreszeitlich durch Frostperioden, anhaltende Regenfälle, wechselnde Tageslichtzeiten u. a.

Flexible Arbeitszeit führt zu höherer Arbeitseffizienz und zur größeren Wirtschaftlichkeit. Durch den Tarifvertrag (TVöD §§ 6 bis 10) eröffnen sich für die Arbeitszeitgestaltung Möglichkeiten einer Flexibilisierung:

- Sommer- und Winterarbeitszeit mit produktiverer Ausnutzung des Tageslichts,
- Reduzierung von Weg- und Wartezeiten (Warten auf den Feierabend, Pausen auf dem Baubetriebshof),
- Verlängerung der Maschinenlaufzeiten (bessere Auslastung),
- mehr Eigenverantwortung im Team (selbstbestimmte Arbeitszeit).

Ziel sollte ein (Jahres-)Arbeitszeitkonto sein, um auch z. B. die im Winterdienst anfallenden Überstunden abfeiern zu können.

Empfehlung

Wir empfehlen zur Optimierung der Auslastung der Personalkapazitäten die Arbeitszeiten zu flexibilisieren und zur Anpassung an die unterschiedlichen und wechselnden Arbeitsbedingungen bzw. Aufgabenstellungen geeignete und zweckmäßige Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln.

Dazu ist es erforderlich, das für Havixbeck zweckmäßige Arbeitszeitmodell im Rahmen von Dienstvereinbarungen verbindlich zu regeln.

Wir haben den Verantwortlichen eine „Musterdienstanweisung“ zur Verfügung gestellt.

Für Bauhöfe kommen nach unseren Erfahrungen u. a. folgende Arbeitszeitmodelle in Betracht:

- **Modell 1**
Saisonale Erhöhung bzw. Verringerung der Wochenarbeitszeit
 - bei fünf Arbeitstagen pro Woche
 - bei weniger Arbeitstagen pro Woche
- **Modell 2**
Veränderung des täglichen Arbeitsbeginns und Arbeitsendes zur Anpassung an die Tageslichtbedingungen bei Außenarbeiten
 - Sommerzeit
 - Winterzeit
- **Modell 3**
Gleitzeit mit individuellen freien Tagen (Zeitkontensystem)
 - zum Ausgleich von Mehrarbeit in bestimmten Fällen (z. B. erhöhter Arbeitsanfall durch Winterdienst).

Die Modelle 1 und 2 müssen jeweils für alle Mitarbeiter einer Organisationseinheit insgesamt eingeführt werden. Das Modell 3 kann für einzelne Mitarbeiter gelten und entspricht dem Freizeitausgleich von Überstunden.

Beim **Modell 1** kann die Arbeitszeit z. B. wie folgt geregelt werden:

Januar – März	34,5 Stunden/Woche
April - September	42,5 Stunden/Woche
Oktober – Dezember	34,5 Stunden/Woche

oder

Januar – März	36,5 Stunden/Woche
April - September	40,5 Stunden/Woche
Oktober - Dezember	36,5 Stunden/Woche

oder andere entsprechende Zeitmodelle, die insgesamt aber immer im Jahresdurchschnitt eine Wochenarbeitszeit von 39 Stunden je Mitarbeiter ergeben müssen.

Dabei kann die verkürzte Wochenarbeitszeit auf nur vier Wochentage verteilt werden, wofür die jeweils betrieblichen Gegebenheiten maßgebend sein müssen.

Das **Modell 2** kann unabhängig vom Model 1 oder auch im Rahmen von dessen Regelungen realisiert werden. In den Sommermonaten beginnt die Arbeitszeit z. B. bereits um 6.30 Uhr und endet entsprechend früher, während in den Wintermonaten z. B. erst um 8.00 Uhr begonnen wird, mit entsprechend späterem Arbeitsende. Bei gleichzeitiger Anwendung von Modell 1 lassen sich hierbei besonders leicht vertretbare Regelungen finden, die auch von den Mitarbeitern problemlos akzeptiert werden können.

Der Leistungsbedarf in den betrieblichen Aufgabenbereichen ist in den Jahreszeiten Frühjahr, Sommer und Herbst höher als im Winter. So sind z. B. alle Arbeiten im Freien bei Dunkelheit nicht oder nur mit geringer Effizienz möglich. Manche Arbeiten sind in der Winterzeit bzw. bei Frostwetter nicht durchführbar bzw. nicht sinnvoll (z. B. Belagsarbeiten).

Zur Flexibilisierung der Arbeitszeit für die Beschäftigten des Bauhofes wären dabei im Rahmen einer zu erstellenden Dienstanweisung u. a. folgende Aspekte zu regeln:

- Wöchentliche Arbeitszeit (z. Zt. 39 Std.)
- Gleitrahmenarbeitszeit und Regelarbeitszeit für Sommer/Winter, ggf. Schichtdienst,
- Umfang von Zeitguthaben, ggf. auch Fehlzeiten,
- Festlegung des Ausgleichszeitraums (z. B. innerhalb von zwölf Monaten).

Das Modell 3 ist darüber hinaus geeignet, die negativen Folgen von Arbeitsunterbrechungen wegen Ende der täglichen Arbeitszeit zu vermeiden oder wenigstens abzuschwächen.

Unterbrechungen ergeben sich daraus, dass die Mitarbeiter die tariflich festgelegte Arbeitszeit nicht überschreiten dürfen bzw. anfallende Überstunden nicht vergütet bzw. ausgeglichen werden (keine Gleitzeiten). In einigen Arbeitsbereichen (vor allem Tiefbauunterhaltung, Grünpflegearbeiten) werden deshalb Arbeiten an einem Einsatzort unterbrochen und müssen am Folgetag wegen eventueller geringfügiger Restarbeiten bzw. kurzem Arbeitseinsatz wieder aufgenommen werden (zusätzliche Ab- und Anfahrt, Sichern der Arbeitsstelle, Aufräumen bzw. Verladen von Werkzeugen, Geräten und Material).

Eine Verlängerung der Einsatzzeit (z. B. oftmals um etwa eine halbe bis eine Stunde) bis zur Fertigstellung der Arbeit könnte hierbei erhebliche Kosteneinsparungen zur Folge haben. Der Fall, dass eine Arbeit am Nachmittag nicht mehr aufgenommen wird, weil es sich wegen des nahen Arbeitszeitendes „nicht mehr lohnt“, den Einsatzort anzufahren und die Arbeit zu beginnen, tritt mit ebenfalls negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auch auf.

Flexible Arbeitszeit-Regelungen sind in fast allen Arbeitsbereichen sinnvoll, weil Arbeitsmengen, Zeitbedarf für bestimmte Leistungen, Einsatzmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen erheblich wechseln bzw. von Witterung und Jahreszeiten abhängig sind. Zum Beispiel sind im Bereich der Straßenunterhaltung im Winter Belagsarbeiten und bei Frost Pflasterregulierungsarbeiten/Beseitigung von Stolperstellen nicht möglich.

In den Grünanlagen besteht erhöhter Leistungsbedarf mit Beginn der Vegetationszeit im Frühjahr, ab Herbst sind manche Arbeiten nur mehr stark eingeschränkt und im Winter gar nicht durchführbar.

Maschinen und Fuhrpark

Investitionsplanung

Eine strukturierte Investitionsplanung bestand bis zum Prüfungszeitpunkt weder im gemeindlichen Finanzhaushalt noch beim Bauhof selbst.

Empfehlung

Wir empfehlen, auf der Grundlage des derzeitigen Bestandes eine Investitionsplanung, die bei den Großgeräten die gesamte Nutzungsdauer umfassen kann, zu entwickeln.

Für die Fahrzeuge und die Großmaschinen sollte eine Investitionsplanung u. a. folgende Angaben enthalten:

- Fahrzeug/Großgerät / Anschaffungsjahr / Anschaffungswert / gegenwärtiger Zeitwert,
- Voraussichtliche Nutzungsdauer / Wiederbeschaffungszeitraum / Aufwand für Ersatzbeschaffung
- Verwendungszweck
- Jährliche Kosten / Abgleich mit Index / zu erwartende Großreparaturen
- Alternativen zur Ersatzbeschaffung
- u. a.

Investitionsquote

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir uns auch mit dem Anlagevermögen insgesamt beschäftigt:

Bilanzwerte und Anlagevermögen des Bauhofes				
		2009	2010	2011
Bilanzwert Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge	Euro	154.917,73	121.878,56	89.808,92
Bilanzwert Betriebs- und Geschäftsausstattung	Euro	3.654,44	3.919,30	3.957,37
Investitionen Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge	Euro	1.123,56	3.583,83	4.553,36
Investitionen Betriebs- und Geschäftsausstattung	Euro	4.105,55	3.764,86	3.538,07
Abschreibungen und Abgänge Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge	Euro	36.623,00	36.623,00	36.623,00
Abschreibungen und Abgänge Betriebs- und Geschäftsausstattung	Euro	3.500,00	3.500,00	3.500,00
Investitionsquote	%	13	18	20

Da erst seit Kurzem die Eröffnungsbilanz vorliegt und damit keine 100prozentige Vollständigkeit der Anlagen- und Abschreibungstabellen sichergestellt werden kann, werden derzeit alle notwendigen Buchungen für die Jahresabschlüsse 2009 – 2011 durchgeführt. Diese sind aber noch nicht abgeschlossen und werden noch Zeit in Anspruch nehmen, sodass bei den Abschreibungen und Abgängen derzeit nur Planwerte angegeben werden können. Dennoch zeigt sich eine geringe Investitionsquote. Der Substanzverzehr wird durch die Investitionen nicht annähernd ausgeglichen.

Aufwendungen für Personal und Maschinen

Dem Gebührentarif zur Verwaltungsgebührensatzung der Gemeinde Havixbeck vom 23.10.2001 entnehmen wir aus Ziffer 12, dass für den Einsatz von Fahrzeugen und Geräten je Stunde folgende Gebühren erhoben werden:

- Einsatz von Fahrzeugen des Bauhofes 17,00 €
- Einsatz von Kleingeräten, z. B. Tauchpumpe 4,50 €
- Einsatz Großgeräte (z. B. Häcksler) 17,00 €

Eine Kalkulation der Gebührensätze konnte uns nicht vorgelegt werden. Für den Personaleinsatz werden Aufwendungen analog den KGSt-Berechnungen „Kosten eines Arbeitsplatzes“ erhoben.

Empfehlung

Als Grundlage für eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung ist es notwendig die Aufwendungen für Personal und Maschinen auf der Grundlage der örtlichen Gegebenheiten zu errechnen.

Leistungsmengen

Im Rahmen der Prüfung konnten uns nur vage Angaben über die zu erbringenden Leistungsmengen gemacht werden. Ein aktuelles Flächenkataster (m² Rasenflächen, m² Bodendecker- und Mischflächen, lfd. Meter Strauch-, Wild- und Formschnitt, Sommerbewässerung, etc.) lag zu diesem Zeitpunkt nicht vor. Ebenso gab es keine verbindlichen Standardbeschreibungen.

Als „Groborientierung“ dienten ein in 2005 gefertigtes Kataster und eine Leistungsbeschreibung. Diese wurden aber in den Folgejahren nicht aktualisiert. Die Steuerung von Leistungsmengen und Leistungsqualität erfolgte somit nicht. Den verschiedenen internen Auftraggebern ist nicht bekannt, welche Kosten durch die Beauftragung verursacht werden und welche Alternativen in der Art und Weise der Aufgabenerledigung möglich sind. Damit steuert der Bauhof bis dato selber, welche Standards er mit den verfügbaren Personalressourcen definiert und aufrechterhält.

Der Haushaltsansatz bzw. das Rechnungsergebnis des Bauhofes stellt kein brauchbares Steuerungsinstrument für die Gemeinde Havixbeck dar.

Empfehlung

Die Erstellung eines Flächen- und Mengenkatasters mit Standardfestlegungen und deren Aktualisierung ist notwendig. Im Zuge des Abstimmungsverfahrens haben wir ergänzend die Information erhalten, dass NKF-Grundlagendaten zwischenzeitlich erarbeitet wurden. Diese sollten im Steuerungsinteresse weiter aufbereitet und insbesondere regelmäßig fortgeschrieben werden.

In einem ersten Schritt sollten die Leistungsumfänge in Qualität und Menge genau definiert werden. Hierzu sollte ein Aufgabenkatalog erstellt werden, der eine genaue Zuordnung im Hinblick auf Produktivität, Ziel-

erreichung, Quantität und Qualität zulässt. Die Qualität in Produkt- und Fertigungsqualität, insbesondere in der Bürger- und Kundenorientierung sowie die Effizienzsteigerung in Form von optimalem Kosten- und Leistungsverhältnis sollte danach messbar sein. Die Leistungen müssen mit den internen Auftraggebern (Abteilungen) abgestimmt werden.

In einem „Kundenforum“ zur Prüfung der kommunalen Bedarfe können die tatsächlichen Erfordernisse und Bedarfe der abnehmenden Bereiche (Schulen, Kindergärten, etc.) erfasst werden und damit eine outputorientierte Bedarfsermittlung erfolgen, an der die Aufgabenerledigung und die notwendigen Ressourcen des Bauhofes ausgerichtet werden können.

Kosten- und Leistungsrechnung

Die Steuerung dieses Prozesses erfordert den Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung zur grundlegenden Datengewinnung. Bei der Kostenrechnung wird dargestellt, um welche Kostenarten (Personal-, Material-, Kalkulatorische Kosten) es sich handelt, wo die Kosten angefallen sind (Kostenstellen) und für welches Produkt sie entstanden sind (Kostenträger). Es erfolgt eine Verrechnung der angefallenen Kosten auf den zuvor beschriebenen Aufgabenkatalog und bildet damit die Basis für eine kostengerechte Kalkulation des jeweiligen Verrechnungspreises. Je nach Ausgestaltung des Aufgabenkataloges können dann beispielsweise die Kosten je Straßenmeter bei der Straßenunterhaltung genau ermittelt werden.

Die Leistungsrechnung unterscheidet zwischen Leistungsmenge (Outputmenge) und Leistungspreis (Outputpreis). Erst im Rahmen der Leistungsrechnung können Aussagen über die Wirtschaftlichkeit getroffen werden. Dies erfolgt durch geeignete Ziel-Mittel-Beziehungen, hierbei werden die Kosten den erbrachten Leistungen gegenübergestellt (Wirtschaftlichkeitskennzahl).

Die zuvor ermittelten Verrechnungspreise für die Aufgaben laut Aufgabenkatalog bzw. Produktkatalog bilden die Grundlage für die künftige Haushaltsplanung des Bauhofes sowie der einzelnen Dienststellen der Gemeinde Havixbeck. Die Abteilungen müssen künftig im Rahmen der Haushaltsanmeldungen anhand des Produktkataloges entscheiden, welche Leistungen sie im laufenden Haushaltsjahr abnehmen werden. Damit erhält der Aufgabenbereich des Bauhofes echte Budgetrelevanz. Die Leistungsmengen und die Leistungspreise haben dann direkten Einfluss auf die Handlungsweise der jeweiligen Abteilung als Auftraggeber.

Bei einer flächendeckenden Budgetierung führen Mehrausgaben durch steigende Leistungsstandards zwangsläufig dazu, dass die Dienststelle an anderer Stelle Einsparungen vornehmen muss, damit das Gesamtbudget nicht überschritten wird.

Nach der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sollte geprüft werden, inwieweit Fremdvergaben tatsächlich wirtschaftlicher sind als die Eigenleistung des Bauhofes und eine strategische Ausrichtung der Bauhofleistungen hinsichtlich Eigenleistung und Fremdvergabe erfolgen.

Solange Kapazitäten beim Bauhof vorgehalten werden, muss der Kontrahierungszwang zur Abnahme der Bauhofleistungen nach den beschriebenen Kriterien aufrechterhalten bleiben. Wenn es dem Bauhof nach Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung dauerhaft nicht möglich ist, konkurrenzfähig zu arbeiten, so sind intensivere Konsolidierungsmaßnahmen zur Verwirklichung einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung im Bauhof angezeigt.

Gesamtbetrachtung Bauhof

In der Gesamtbetrachtung erkennen wir für den Bauhof Handlungsnotwendigkeiten.

Bei einer Inaugenscheinnahme des Bauhofes wurden uns vor Ort zum Arbeitsablauf und den Investitionsgütern ergänzende Erklärungen gegeben.

KIWI-Bewertung „Bauhof“

Wir haben die inneren Strukturen des Bauhofes näher betrachtet. Hinsichtlich der Qualität der Daten, die für eine ganzheitliche und zielgerichtete Steuerung des Ressourceneinsatzes des Bauhofes der Gemeinde Havixbeck notwendig sind, ist ein prozessbezogenes Optimierungspotenzial festzustellen.

Die zuvor betrachteten Teilaspekte zur Optimierung des Bauhofes führen wir abschließend in der KIWI-Bewertung zusammen.

Ist-Situation

- Das Auftraggeber- Auftragnehmerverhältnis ist noch nicht ausgestaltet. Es ist noch nicht klar definiert, wer innerhalb der Verwaltung als Auftraggeber fungiert.
- Eine nachvollziehbare Investitionsplanung besteht noch nicht.
- Es fehlen noch verbindliche Regelungen für die Arbeitszeiten.
- Eine Kosten- und Leistungsrechnung kann wegen fehlender Datengrundlagen (Flächen, Mengen, etc.) nicht implementiert werden.

Handlungsempfehlungen

- Das Aufgabenportfolio (Dauer- und Einzelaufträge) des Bauhofes muss als Grundlage aller weiteren Optimierungen beschrieben werden.
- Die erbrachten Arbeitsleistungen (Personal und Maschinen) sollten Kostenstellen und damit den Budgets zugeordnet werden.
- Ein ständig aktualisiertes Flächen- und Mengenkataster ist als Grundlage für eine Kosten- und Leistungsrechnung notwendig.
- Optimierungspotenziale erkennen wir bei den Arbeitszeiten. Hier sind zeitgerechte Lösungen zu entwickeln.

KIWI Bewertung

In der Gesamtbetrachtung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsempfehlungen bewerten wir das Handlungsfeld „Bauhof“ mit dem Index 2.