

110-10.42.10-64/72/1

## Organisationsuntersuchung Stadtplanungsamt (Stpl)

hier: Abschlussbericht

### I. Bericht

Beim Stadtplanungsamt (Stpl) wurde in den vergangenen drei Jahren eine Organisationsuntersuchung vorbereitet, ausgeschrieben und durchgeführt, die extern durch die Firma „Rambøll Management Consulting GmbH“ (kurz: „**rambøll**“) begleitet wurde.

Wesentliche Schwerpunkte dieser Untersuchung, die im November 2020 abgeschlossen werden konnte, waren die Themenfelder „Aufgabenanalyse“, „Prozessmanagement“, „Organisationsstruktur“, „Schnittstellenanalyse“ und „Personalbemessung“. Der formale Abschluss der Organisationsuntersuchung erfolgte indes pandemiebedingt erst mit der Abschlussveranstaltung für die Mitarbeitenden des Stadtplanungsamtes am 05.08.2021, so dass sich die abschließende Berichterstattung im Ausschuss leider etwas verzögert hat. Im Folgenden soll in Ergänzung zum Abschlussbericht von **rambøll** (Anlage A - Abschlussbericht **rambøll** zur Organisationsuntersuchung Stadtplanungsamt) über die wesentlichen, im Laufe der Organisationsuntersuchung erarbeiteten Ergebnisse sowie deren aktuellen Umsetzungsstand, berichtet werden.

#### Aufgabenanalyse

Für die Aufgabenanalyse wurden **rambøll** bereits im Vorfeld der Untersuchung durch das Projektleitungsteam Unterlagen bereitgestellt, die in einem ersten Schritt ausgewertet und aufbereitet wurden. Diese umfassten insbesondere die Aufgabenbeschreibung aus den Ausschreibungsunterlagen, Organisationspläne der jeweiligen Abteilungen und Stabstellen sowie den Aufgabengliederungsplan. Darauf aufbauend wurden Interviews mit den Abteilungsleitungen und Stabstellen geführt und Workshops zur Aufgabenerhebung und -analyse mit den drei ursprünglichen Abteilungen, der Graphischen Einheit und den Vorzimmern durchgeführt. Zusammenfassend ließ sich feststellen, dass im Zuge einer parallel durchgeführten Aufgabenkritik keine Aufgaben ermittelt werden konnten, deren weitere Wahrnehmung diskutiert hätte werden müssen. Vielmehr wurden Aufgabenfelder ermittelt, die Stpl in der „alten“ Struktur und mit der gegebenen Personalausstattung nicht in der erforderlichen Intensität wahrnehmen konnte. Hierbei wurde den folgenden zentralen Überlegungen Rechnung getragen:

- Die Leistungserwartung an eine funktionierende Stadtplanung und -entwicklung durch starkes Wachstum bei begrenzten Flächen ist hoch. Im besonderen Fokus stehen daher die Schaffung von Baurecht, die Nachverdichtung und Umnutzung sowie Gestaltung des öffentlichen Raumes.
- Kontrastreiche soziale, ökonomische und ökologische Aspekte werden durch die begrenzten Flächen und unterschiedliche Interessenlagen bezüglich deren Verwendung immer komplexer.
- Es besteht eine Notwendigkeit für eine integrierte und proaktive Herangehensweise der Stadtplanungsämter, in Bezug auf Klima- und Artenschutz, Verkehrsinfrastruktur und Mobilität, Einzelhandelssteuerung, Öko-Diversität oder neue Arbeits- und Wohnkonzepte.
- Die Gestaltung innovativer und moderner Lebensräume muss durch eine integrative digitale Entwicklung begleitet werden.

Generell bleiben die meisten Aufgaben in der relativen Bedeutung gleich, müssen aber mit dem Ziel, Synergien besser zu nutzen und dadurch insgesamt mehr Wirkung zu erzielen, stärker integriert und verzahnt werden. Bei einigen Aufgaben, wie beispielsweise der Ausübung des

Vorkaufsrechts, wurde festgestellt, dass eine prozessuale Bündelung und strukturelle Zusammenführung eine strategische, zielführendere Ausübung ermöglichen würde. Darüber hinaus legt der Wachstumsdruck einen klaren Schwerpunkt auf die konsequente und strategisch ausgerichtete Schaffung von Baurecht. Dennoch müssen bestehende Instrumente, wie z. B. die strukturierte Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts, weiterentwickelt werden, welche der wachsenden Verdichtung und dadurch auch der wachsenden sozialen Spannungen stadtplanerisch Rechnung tragen.

Die Aufgabenanalyse bildete die Basis für die weitere Erhebung der Kernprozesse, die Schnittstellenanalyse und die Personalbedarfsermittlung (siehe auch Anlage B – Meilensteinbericht **rambøll** – Aufgabenwahrnehmung).

### Prozessmanagement

Im ersten Schritt des Leistungsbereichs „Erhebung und Optimierung wesentlicher Kernprozesse“ wurden die Qualitätskriterien für die Kernprozesse

- Fortschreibung des Flächennutzungsplanes einschließlich Landschaftsplan (vorbereitende Bauleitplanung),
- Erarbeitung von Bebauungsplänen (verbindliche Bauleitplanung),
- Erstellung, Verhandlung u. Abschluss von städtebaulichen Verträgen,
- Baurechtliche Beratung, planungsrechtliche Stellungnahmen zu Anträgen im Zusammenspiel mit der Präsenzplicht im DLZ Bau,
- Stellungnahmen zu Sondernutzungen im öffentlichen Raum und Bodenverkehr, etc., nach BauGB/BauNVO,
- Ausübung von Vorkaufsrechten,
- Planung von Plätzen und öffentlichen Räumen,
- Vergabe von Leistungen (VgV-Verfahren, etc.) sowie
- Auslobung und Durchführung von städtebaulichen Wettbewerben

erfasst. Die Abgrenzung und Konkretisierung für die jeweiligen Prozesse war in enger Abstimmung mit der städtischen Projektleitung erfolgt, um sowohl die spezifischen Anforderungen für die Ergebnisse jedes einzelnen Prozesses zu erfassen, als auch die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure herauszuarbeiten. Darauf aufbauend wurden je Kernprozess ein bis zwei Ist-Erhebungs-Workshops durchgeführt, um die tatsächlich gelebten Prozesse zu erheben und zu modellieren. Auf dieser Grundlage bereitete **rambøll** die Prozessanalyse entlang des abgestimmten Analyserasters vor und entwickelte daraus für jeden der acht Prozesse spezifische Analysefragen für die anschließenden Soll-Optimierungs-Workshops. In Vorbereitung auf die Prozessoptimierung lag zusätzlich ein Augenmerk auf jenen Einflussfaktoren und „Gelingensbedingungen“, die für die Prozesserfüllung in einer künftigen Struktur relevant waren. Als Grundlage diente das bis dahin nur in Teilen feststehende Zielorganigramm, das zwar bereits auf eine „Gebietsstruktur“ analog der bei der Bauordnungsbehörde abstellte, in dem einzelne Aufgaben jedoch noch nicht final zugeordnet, bzw. aufgeteilt waren.

Im Anschluss wurde je Prozess ein Produktpaket erarbeitet, welches zum einen Druckpunkte und Optimierungshebel - zunächst unabhängig von der „Gebietsstruktur“ – zum anderen die Zielstruktur und Zuordnungsvarianten enthielt (siehe auch Anlage C – Meilensteinbericht **rambøll** – Kernprozesse).

## Organisationsstruktur

Hinsichtlich der „neuen“ Organisationsstruktur von Stpl war bereits in den Ausschreibungsunterlagen zur Organisationsuntersuchung die Vorgabe formuliert, dass eine Umstrukturierung erfolgen müsse. Die **Organisationsstruktur folgt dabei der Strategie** Stadtplanung, -entwicklung und -gestaltung stärker an die Spezifika und Anforderungen von Stadtgebieten und der Bedarfslage der jeweiligen Bewohner auszurichten. Die in den Gebietssegmenten verorteten Aufgaben sollen stärker integriert gedacht sowie wahrgenommen werden und so die Geschäftsbereichs- und Dienststellenstrategie besser abbilden. Zum anderen folgt die Aufteilung der künftig noch stärker serviceorientierten Einheiten mit dem Ziel die funktionale Gliederung sowie die entsprechenden Nachteile siloartiger Strukturen möglichst zu vermeiden. Die Gebietsstruktur soll somit auch die Grundlage dafür schaffen anpassungsfähiger und zügiger auf Bedarfslagen in einem dynamischen Umfeld zu reagieren.

Die in Teilen vorgegebene Neustruktur des Stadtplanungsamtes bot bei einigen Beschäftigten Anlass zu Kritik, da der Eindruck entstanden war, dass die Kolleginnen und Kollegen nicht mehr an der Erarbeitung der künftigen Struktur beteiligt werden sollten. Dagegen waren die Vorgaben jedoch nur dahingehend formuliert, dass die neue Amtsstruktur einer räumlichen Teilung mit Gebietszuständigkeiten unterliegen solle. Diese Gebietszuständigkeit sollte sich mindestens auf die Arbeitsbereiche „Verbindliche Bauleitplanung“ und „Planungsrechtliche Begutachtung/Beratung“ beziehen, die weiteren Arbeitsbereiche mussten sinnvoll in eine Neustruktur eingebettet werden. Hierzu wurden verschiedenste Zuordnungsvarianten mit dem Projektteam, der Dienststelle und dem Geschäftsbereich Ref. VI erörtert - hier flossen auch die Anmerkungen der Mitarbeitenden aus zahlreichen Workshops und anderen Beteiligungsverfahren ein -, die schließlich unter Würdigung der bei der Erhebung und Optimierung der Kernprozesse ermittelten Bündelungserfordernisse und weiterer maßgeblicher Faktoren wie z.B. das Erfordernis eindeutig geklärter Zuständigkeiten und Ansprechpersonen in eine Neustruktur mündeten, die neben den 3 „Gebietsabteilungen“ eine Abteilung „Gesamtstadt“ und eine Abteilung „Zentrale Aufgaben“ aufweist (Anlage F – Organigramm der Neustruktur Stpl).

Die neue Amtsstruktur wurde zum 01.06.2020 per Organisationsverfügung Stpl/D in Kraft gesetzt und unter Vollzug des POA-Beschlusses vom 29.09.2020 rückwirkend im Stellenplan Stpl umgesetzt. Nachdem Stpl seit nunmehr über einem Jahr in der neuen Struktur arbeitet, hat sich diese weitestgehend gefestigt, auch wenn die kritischen Stimmen in der Dienststelle in diesem herausfordernden Veränderungsprojekt noch nicht ganz verklungen sind. Zur Festigung der Strukturen und weitgehenden Akzeptanz der neuen Organisationsstruktur, dürfte auch die Bereitschaft des Stadtrates beigetragen haben, Stpl im Rahmen der Stellenschaffungen zum Haushalt 2021 einen Großteil des benötigten, zusätzlichen Personals bereitzustellen (siehe auch Schwerpunkt „Personalbemessung“).

## Schnittstellenanalyse

Für die Erstellung der Schnittstellenanalyse wurden durch **rambøll** Erhebungsgespräche mit den Mitarbeitenden des Stadtplanungsamtes sowie eine gutachterliche Analyse der erhobenen Befunde in Bezug auf interne Schnittstellen durchgeführt. Die Erhebungsgespräche wurden zwar bereits vor der Umstrukturierung des Amtes durchgeführt, die Analyse im Übertrag jedoch schon mit Blick auf die neue Struktur angelegt. Der Fokus der Analyse und der Optimierungsvorschläge wurde auf die internen Schnittstellen gelegt, da eine umfassende Betrachtung der externen Schnittstellen den Rahmen der Organisationsuntersuchung gesprengt hätte. Die Detailergebnisse der Schnittstellenanalyse sind im dritten Meilensteinbericht (Anlage D – 3. Meilensteinbericht **rambøll** - Schnittstellenanalyse) und in einer umfassenden, dem Meilensteinbericht beigefügten Schnittstellenmatrix (Anlage E - Schnittstellenmatrix zum 3. Meilenstein **rambøll**) dargestellt. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die internen Schnittstellen sind größtenteils funktionell gestaltet.
- Durch die Gebietsstruktur werden veränderte Schnittstellen geschaffen, die zumindest in der Restrukturierungsphase Komplexität erhöhen. Sie bedürfen angepasster institutionalisierter Abstimmungs- und Kommunikationsmechanismen sowie klarer Verantwortlichkeiten. Die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten sollten klar definiert und auch nach außen kommuniziert werden.
- Durch die Gebietsstruktur werden Schnittstellen ausdifferenzierter. Auf Anschlussfähigkeit der Arbeitsergebnisse zwischen den Abteilungen muss in einer Übergangsphase verstärkt geachtet werden.
- In nahezu allen Prozessen können einheitliche und (dienststellenintern) transparente Informationsgrundlagen zur überregionalen Qualitätssicherung beitragen. Gerade die Funktionsfähigkeit der neuen Gebietsstruktur wird zentral davon abhängen, im Sinne der Strategie gestaltete Standards weiterhin zu sichern.
- Eine klare Priorisierung im Amt muss abteilungsübergreifend gelten und die Ausgestaltung von Schnittstellen definieren. Die Gebietsaufteilung erfordert an dieser Stelle erhöhte Koordination und klare Entscheidungsregelungen.
- Eine Definition von Bring- und Holschuld von Informationen sowie von Zeitpunkten in Prozessen, in denen Informationen im Stadtplanungsamt geteilt werden, ist als erprobtes Mittel zur Schnittstellenoptimierung für fast alle Aufgaben im Amt zu empfehlen.

Einige Schnittstellen benötigen innerhalb der „Change-Phase“ eine schnelle Umstellung/Neuausrichtung, da sie besonders dringlich und/oder erfolgskritisch für die neue Struktur sind. Diese Schnittstellen finden sich vor allem in den folgenden Aufgabenbereichen:

- Stadterneuerung und Integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte,
- Strategische räumliche Planung,
- Städtebauliche Planung/Bebauungsplanung mit Grünordnung/Städtebauliche Verträge,
- Bebauungsplanverfahren.

Ein wesentliches Erfolgskriterium für die neue „Gebietsstruktur“ des Stadtplanungsamtes ist die Einrichtung und Etablierung verschiedenster Abstimmungsmechanismen und Qualitätssicherungsinstrumente, die gerade die einheitliche Sachbearbeitung über die drei Gebietsabteilungen hinweg sicherstellen sollen. Diese befinden sich derzeit zum Teil noch im Aufbau.

Stpl hat zudem im Laufe der durchgeführten Organisationsuntersuchung immer wieder auf die Problematik der zahlreichen externen Schnittstellen hingewiesen, die teilweise dringend einer Optimierung bedürfen, um auf Dauer eine reibungslose und zügige Baurechtsschaffung gewährleisten zu können. Nachdem die Betrachtung externer Schnittstellen im Rahmen des Projektes nur rudimentär erfolgen konnte und eine Optimierung derselben überhaupt nicht möglich war, soll in einem Folgeprojekt die Betrachtung einzelner dienststellen- und geschäftsbereichsübergreifender Schnittstellen erfolgen.

### Personalbemessung

Aufsetzend auf den in der Phase „Aufgabenanalyse“ erhobenen Aufgabenkatalog wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Stpl gebeten, in einem durch **rambøll** zur Verfügung gestellten Online-Tool die prozentuale Verteilung der einzelnen Tätigkeiten auf die Ausprägungsstufen „einfacher Fall“, „Normalfall“ und „schwieriger Fall“ sowie die jeweiligen, geschätzten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten je Fall zu erfassen. Die Erfassung dieser Bearbeitungszeiten erfolgte anonym und wurde von über 90 % der Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter bei Stpl durchgeführt. Aus den so ermittelten Bearbeitungszeiten der Tätigkeiten wurde jeweils ein Mittelwert gebildet, welcher dann gemeinsam mit den erhobenen Fallzahlen eine Aussage über die erforderlichen Personalressourcen zuließ. Diese wurden über die Ebenen Teilaufgabe und Aufgabe aggregiert und ließen sich so den jeweiligen Sachgebieten in der alten Organisationsstruktur zuordnen. Die so ermittelten Rohdaten wurden in mehreren Runden mit der städtischen Projektleitung und der Dienststelle validiert.

Im Ergebnis wurde insgesamt ein zusätzlicher struktureller Personalbedarf in Höhe von 13,5 VK ermittelt, der zusammen mit weiteren 7,5 VK, die Stpl für „neue Themen“ wie „Digitale Fachstrategien“, „Einführung XPlanung“, „Neue Projekte Planung öffentlicher Raum“ und „Schaffung von Baurecht TUN“ beantragt hatte, in das Stellenschaffungsverfahren zum Haushalt 2021 eingebracht wurde.

Der Stadtrat beschloss für Stpl die Schaffung von insgesamt 14,88 VK (davon 11,13 VK im Rahmen des erkennbaren, strukturellen Personalbedarfs) zum Haushalt 2021. Stpl hat die aus Sicht der Dienststelle noch erforderlichen, nicht beschlossenen Kapazitäten, im Rahmen des Schaffungsverfahrens zum Haushalt 2022 erneut beantragt. Damit konnte eine der auch von der Personalvertretung stets angemahnten, wichtigsten „Gelingensbedingungen“ - nämlich die Zurverfügungstellung der erforderlichen Kapazitäten – weitestgehend erfüllt werden.

### Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen einer digital durchgeführten Abschlussveranstaltung für die Mitarbeitenden des Stadtplanungsamtes am 05.08.2021 legte **rambøll** noch einmal die Vorgehensweise und die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung dar und bot Kolleginnen und Kollegen an, in einem Online-Tool Anmerkungen und Kritik zur Durchführung zu hinterlassen. Die geposteten Anmerkungen waren in ihrer Zufriedenheit mit Vorgehen und Ergebnissen sehr heterogen. Neben einigen Beiträgen, die nach wie vor die Vorgabe der Gebietsstruktur kritisieren und diese als weniger handlungsfähig als die „alte“ Struktur erachten, fanden sich ebenso viele Beiträge, die anerkennen, dass sich die Dienststelle auf den Weg gemacht hat und vor allem die lange erbetene, jetzt möglich gemachte Ausstattung mit zusätzlichen Kapazitäten, positiv betrachten. Auf die Ausführungen zur Notwendigkeit der Einrichtung verschiedener Abstimmungsmechanismen und Qualitätssicherungsinstrumente zur weiteren Optimierung der dienststelleninternen und dienststellenübergreifenden Schnittstellen unter dem Punkt „Schnittstellenanalyse“ wird verwiesen.

Im Zuge eines „Aufstiegsprojekts 4.QE“ wird derzeit das gesamte Portfolio der Arbeitsplatzbeschreibungen des Stadtplanungsamtes erneuert, ergänzt und an die neuen Strukturen des Amtes angepasst. Weiterhin sollen in einem zweiten Schritt dann auch die Bewertungen der einzelnen Stellen überprüft werden.

Die neue Organisationsstruktur befindet sich derzeit in einer Phase, in der Maßnahmen zur vollständigen, erfolgreichen Implementierung im Weiteren noch erfolgen müssen. Zudem sind nach wie vor viele vakante Stellen zu besetzen. Bereits jetzt zeigt sich ein großer fachlicher und organisatorischer Schulungsbedarf für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Stpl und die Führungskräfte der Dienststelle. Die Realisierung bleibt damit zunächst eine herausfordernde (Veränderungs-)Managementaufgabe.

## II. Laufweg im DMS

OE	Unterschrieben am	Unterschrieben von	Unterschriftenart	Bemerkung
DiP	21.09.2021	Knabel, André	Schlusszeichen	
DiP/PrO	21.09.2021	Franke, Bernd	Kenntnisnahme	

BDR	22.09.2021	Kuch, Olaf	Genehmigung	
-----	------------	------------	-------------	--

III. Ref VI

IV. Stpl

V. PR Ref. VI  
GPR  
GSBV

VI. DiP

VII. BDR-POA

Nürnberg, 21.09.2021  
Amt für Digitalisierung und  
Prozessorganisation

gez. Knabel (25 65)  
(Unterschrift liegt elektronisch vor)

#### Anlagen

- A. Abschlussbericht **rambøll** zur Organisationsuntersuchung Stadtplanungsamt
- B. 1. Meilensteinbericht **rambøll** - Aufgabenwahrnehmung
- C. 2. Meilensteinbericht **rambøll** - Kernprozesse
- D. 3. Meilensteinbericht **rambøll** - Schnittstellenanalyse
- E. Schnittstellenmatrix zum 3. Meilenstein **rambøll**
- F. Organigramm der Neustruktur Stpl