
Zwischenbericht

zum Verwaltungsreformprojekt

Zielbild

2020



Maßnahmen zur Stärkung des
städtischen Ordnungsdienstes

Projektlaufzeit: 15.11.2017 – 31.12.2020

Stand: 24.04.2019

I. 2017 – heute

Das Projekt „Zielbild 2020 – Maßnahmen zur Stärkung des städtischen Ordnungsdienstes“ umfasst insgesamt 34 umfangreiche Einzelmaßnahmen, die den Arbeitspaketen Ausstattung, Personalgewinnung, Personalqualifizierung, Personalerhaltung und Organisation zugeordnet sind. Seit Projektbeginn konnten einige Maßnahmen angegangen und Teilprojekte auch bereits umgesetzt werden. Die Laufzeit des Projektes endet am 31.12.2020.

Der Bereich des Ordnungsdienstes ist einer der Bereiche der Verwaltung, die spätestens seit den Silvesterereignissen 2015/2016 zahlreichen Veränderungen und deutlich gestiegenen Anforderungen unterworfen ist. Der umfangreiche Veränderungsprozess im Rahmen des Projektes beginnt mit der Einstellung einer großen Vielzahl neuer Ordnungsdienstkräfte, die (berufsfremd) persönlich und fachlich integriert werden müssen, dem Weggang vieler „alter“ Kräfte, der langwierigen Suche nach einer geeigneten Unterbringung für den Ordnungsdienst in Verbindung mit einem möglichen Umzug in ein neues Dienstgebäude, Veränderungen in der Aufbauorganisation und Hierarchieebene beim Ordnungsdienst und der geplanten Einführung eines neuen Schicht- und Dienstplanmodells.

Neben den angesprochenen 34 Einzelmaßnahmen aus dem „Zielbild 2020“ bringen vor allem die geänderte Erwartungshaltung von außen, geänderte Einsatzkonzepte, ein deutlich gestiegenes Aggressionspotenzial bei Bürgerinnen und Bürgern sowie weitere Veränderungen aus dem Gesamtreformprozess sehr viel Unsicherheit, Unruhe und Unzufriedenheit mit sich. Hinzu kommt, dass einige Maßnahmen durch Erfahrungswerte im Projekt und neue Anforderungen laufend angepasst werden müssen.

Im Sinne eines guten Gelingens des Reformpaketes „Zielbild 2020“ hat die Verwaltung für den Ordnungsdienst daher eine externe Beraterin als flankierende Unterstützungsmaßnahme für den Projektprozess gewinnen können. Die externe Beraterin ist Kommunikationscoach und hat bereits Großunternehmen und andere Behörden bei ähnlich anspruchsvollen Veränderungsprozessen erfolgreich begleitet. Sie soll den Ordnungsdienst insbesondere in der Findung eines klaren Rollenbildes sowie bei der Kommunikation auf allen Ebenen im Rahmen eines Changemanagements bis 2020 aktiv beraten und begleiten.

Das Führungsteam des Ordnungsdienstes hatte bereits im Frühjahr 2018 geschlossen an dem Seminar „Führen in Veränderungsprozessen“ teilgenommen. Auch und insbesondere in diesem Seminar hat sich gezeigt, dass die Veränderungsprozesse für das Führungsteam und die aktuell rund 150 Mitarbeitenden eine sehr große Herausforderung darstellen. Aufgrund des bereits bestehenden Vertrauensverhältnisses und der erfolgten Einarbeitung in die Thematik ist die Dozentin als externe Beraterin von allen Führungskräften als geeignete und erforderliche Unterstützung ausgewählt worden.

Die externe Beratung soll insofern auf folgende Bereiche abzielen:

- Beratung der Führungskräfte für einen sozialverträglichen Veränderungsprozess mit Hauptaugenmerk auf dem „Zielbild 2020“
- Beratung der Führungskräfte zu einer einheitlichen und sinnvollen Kommunikationsstrategie

- Beratung bei der Planung und der Umsetzung des Rollenbildes des Ordnungsdienstes (Formulierung eines Rollenbildes wurde unter anderem durch den AVR-Beschluss zum Antrag AN/0629/2018 eingefordert)
- Beteiligung der Mitarbeitenden und allgemeine Kommunikation zum Thema Umsetzung eines neuen Schichtdienstmodells
- Beratung bei der Problematik der Einstellungschargen beim Ordnungsdienst durch mehr als 150 neue Kräfte in den kommenden Jahren, insbesondere Willkommensstruktur und soziale Integration, sowie Aufrechterhaltung der Corporate Identity beim Bestandspersonal

Zu den einzelnen Arbeitspaketen des Projektes „Zielbild 2020“:

Ausstattung

Es konnte bereits eine Verbesserung im Bereich der Mobilität des Ordnungsdienstes erreicht werden. So wurden zunächst 12 zusätzliche PKW mit herkömmlicher Antriebsart zur Sicherstellung und Erweiterung des Fuhrparks angeschafft. Im nächsten Schritt konnte der Fuhrpark um weitere 14 Dienstfahrzeuge mit Hybridantrieb erweitert werden. Zusätzlich wird der Ordnungsdienst zum Aufbau und zur Durchführung einer Fahrradstreife mit E-Bikes und entsprechender Dienstkleidung/Ausrüstung ausgestattet. So möchte auch der Ordnungsdienst zum Umweltbewusstsein der Stadt Köln beitragen.

Die Ergänzung der persönlichen Schutzausrüstung findet sukzessive statt. Nach der Erstellung einer Handlungsanweisung und der Erarbeitung von Dienstanweisungen bzw. Dienstvereinbarungen für das neue RSG 8 und den Teleskopabwehrstock werden nunmehr alle Ordnungsdienstkräfte im Umgang mit den Führungs- und Einsatzmitteln ausführlich geschult. Die Ersts Schulungen für den Teleskopabwehrstock dauern 5 Tage und beinhalten eine Abschlussprüfung. Erst nach bestandener Prüfung wird der Teleskopabwehrstock ausgehändigt.

Zudem wurden Anregungen von den Mitarbeitenden für einfach umzusetzende Maßnahmen geprüft und umgesetzt. So konnten als zusätzliche Hilfsmittel für den täglichen Einsatz Durchsuchungshandschuhe (Ersatz für Einmalhandschuhe) und Schulterleuchten (handfreies Leuchten im Dunklen) zur Verfügung gestellt werden.

Die GPS-Ortungssoftware wird nach mehreren Testläufen nun dauerhaft unter Beachtung strikter Vorgaben zum Schutz der Mitarbeitenden eingesetzt.

Personalgewinnung

Im Rahmen des Ratsbeschlusses „Mehr Präsenz und Ahndung durch personell verstärkten Ordnungsdienst“ aus 2015 und des „Zielbild 2020“ soll eine sukzessive Aufstockung der Planstellen im Ordnungsdienst auf 303,5 umgesetzt werden.

Die Besetzung der vakanten Stellen gestaltet sich allerdings aufgrund der aktuell sehr begrenzten Raumsituation schwierig. Durch interne Umzüge, den Auszug der Bußgeldstelle aus dem Stadthaus Ost und letztlich durch den Umzug des Ordnungsdienstes in ein eigenes Dienstgebäude soll die Raumnot sukzessive gelöst werden und Neueinstellungen zur Erhöhung des Personalbestandes wieder erfolgen.

Konkret konnten im Dezember 2018 nach Freigabe des Personalrats acht externe Bewerberinnen und Bewerber eingestellt werden. Die neuen Mitarbeitenden werden nach

theoretischer und fachpraktischer Einarbeitung sowie Absolvieren des Einsatz- und Lagetrainings den Ordnungsdienst als vollwertige Kräfte verstärken. Eine weitere Einstellungscharge von 20 neuen Kräften ist für Juni 2019 geplant. Außerdem werden acht Ersteinsatzkräfte den Ordnungsdienst ab Ende Juni 2019 verstärken können.

Es ist vorgesehen, die zukünftigen Einstellungschargen jeweils in einer Personenstärke von 20 Personen im Zyklus von 6 Monaten vorzunehmen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine zu schnelle Einstellung zu vieler berufsfremder Mitarbeitender die Qualität der Arbeit sowie die soziale Integration und den Erhalt der Corporate Identity des Ordnungsdienstes nachhaltig irritiert bzw. beeinträchtigt.

Parallel wurde gemeinsam mit dem Bewerbercenter im Rahmen der Arbeitsgruppe „zielgruppenorientiertes Recruiting“ eine Projektvereinbarung geschlossen, die wiederum über 30 Einzelmaßnahmen für eine verbesserte Recruiting-Strategie beinhaltet. Durch regelmäßige Treffen und den engeren Austausch mit dem Bewerbercenter können gemeinsame Schwerpunktaktionen (u.a. Messebesuche) konsequent und kontinuierlich geplant und umgesetzt werden.

Als nächstes Teilprojekt wird derzeit eine Imagekampagne für den Ordnungsdienst umgesetzt. Dies ist dringend zur Identitätsstiftung und Akzeptanz notwendig, da die Bürgerinnen und Bürger nach wie vor ordnungsbehördliche Kompetenzen und Aufgaben nicht klar zuordnen können und es zu Verwechslungen z. B. mit dem Verkehrsdienst kommt. Zunächst soll eine Stadtinformationskampagne genutzt werden. Für diese ist der Ordnungsdienst in Gesprächen mit einer externen Werbeagentur, um eine zielgruppenorientierte Kampagne zu erstellen. Die Plakatkampagne soll dazu beitragen, die breite Bevölkerung über das Tätigkeitsspektrum des Ordnungsdienstes aufzuklären. Der Ordnungsdienst verspricht sich so ein höheres Verständnis für die eigenen Aufgaben und Befugnisse bei den Menschen in Köln.

Im Anschluss werden die Erfahrungen der Stadtinformationskampagne genutzt, um eine umfassende Kommunikationsstrategie zu erarbeiten und nachhaltige Imageverbesserung zu betreiben.

Personalqualifizierung

Das „3-Säulen-Modell“ (Qualifizierung von neuem Personal, Nachqualifizierung des Bestandspersonals, Einführung der Ausbildung „Verwaltungsfachangestellte/r öffentliche Ordnung“) inklusive einem eigenen Schulungszentrum für den Ordnungsdienst befindet sich derzeit in der Umsetzungsphase.

Qualifizierung von neuem Personal

Zur Qualifizierung von neuem Personal wurde ein umfassendes Schulungskonzept erarbeitet und bereits seit Ende 2018 umgesetzt. So sieht das Konzept u.a. vor, dass sich die theoretische Ausbildung in einen derzeit dreiwöchigen Einarbeitungs- und Qualifizierungskurs (EQV) beim Rheinischen Studieninstitut und die Fachschulungen zum Ordnungsrecht durch das Schulungszentrum gliedert. Die Fachschulungen bestehen aus verschiedenen Theorieblöcken („Modulen“) und Rollenspielen sowie als fachpraktische Komponenten aus Hospitationen bei Fachabteilungen, Praxisabschnitten in den Dienstgruppen und dem Einsatz- und Lagetraining.

Ergänzend zu den spezialordnungsrechtlichen Theoriemodulen und Rollenspielen nehmen neue Kräfte an den Seminaren

- Aufbau und Arbeitsweise der Stadtverwaltung („Stadt Köln-wie funktioniert unser Unternehmen“)

- Gesprächsführung und Konfliktprävention, Deeskalation
- Verfügungstechnik und Schriftverkehr

teil. Diese Seminare werden je nach Verfügbarkeit der Dozenten in Abstimmung mit dem Ausbildungsteam in die Einarbeitungsphase integriert.

Nachqualifizierung des Bestandspersonals

In der Neuorganisation des Innendienstes wurde ein organisatorischer Aufbau geschaffen, der sicherstellen wird, dass künftig Bestandsschulungen systematisch angegangen werden können (siehe auch Punkt „Organisation“).

Einführung der Ausbildung „Verwaltungsfachangestellte/r öffentliche Ordnung

Ab 2019 soll der neue Ausbildungsgang „Verwaltungsfachangestellter (w/m/d) öffentliche Ordnung“ eingeführt werden, um hierdurch zusätzliches, selbst ausgebildetes Personal zu akquirieren. Die Verwaltung hat zu diesem Zweck aktiv für die neue Ausbildung geworben und die verschiedensten Veröffentlichungswege genutzt, um möglichst viele potenzielle Bewerberinnen und Bewerber auf das Angebot aufmerksam zu machen.

So wurde insbesondere eine eigenständige Stadtinformationskampagne mit Plakaten in KVB-Fahrzeugen initiiert. Die Plakate wurden zudem in allen städtischen Gebäuden und einigen Jobcentern sowie dem Berufsinformationszentrum und den Kundenzentren der Stadt Köln ausgehängt. Zudem wurden Anzeigen in allen regionalen Wochenzeitungen und dem Kölner Stadtanzeiger, Express und der Kölnischen Rundschau geschaltet. Die Anzeige wurde zusätzlich über die sozialen Medien Facebook, Twitter und Instagram veröffentlicht. Aktuell finden die Auswahlrunden zum neuen Ausbildungsgang statt.

Personalerhaltung

Die Bewertungsstruktur der Ordnungsdienstkräfte wurde angepasst: So werden die Stellen rückwirkend zum 01.01.2017 einheitlich mit der EG 9a TVöD bewertet. Die Bewertung ist nunmehr vergleichbar mit der Bewertung der umliegenden Kommunen und anderer Großstädte NRWs. Im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden ist das Aufgabengebiet des Ordnungsdienstes der Stadt Köln durch die zahlreichen bundesweit bekannten Großveranstaltungen (Karneval, Silvester, 11.11., Jeck im Sunnesching, Kölner Lichter, zahllose Straßenfeste und Konzerte, CSD und sportliche Events) und die Vielzahl an Hotspots mit Problemlagen viel komplexer, anspruchsvoller und arbeitsintensiver. Um hier – bei der ohnehin schon angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt – Personal dauerhaft für den Ordnungsdienst zu gewinnen, muss die Stadt Köln die Anreize höher ansetzen, um im Vergleich zu den Nachbargemeinden konkurrenzfähig zu werden.

Weitere Maßnahmen zur Personalerhaltung sind insbesondere im Rahmen des geplanten Umzuges in ein eigenes Dienstgebäude vorgesehen. So sollen dort Räumlichkeiten für Sport, eine ausreichende Anzahl an Duschen, Umkleiden und Sozialräumen sowie weitere Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitszufriedenheit berücksichtigt werden.

Organisation

Die bislang vom Bezirksordnungsdienst wahrgenommenen Ermittlungstätigkeiten in den Stadtbezirken (Ermittlungen nach dem Bundesmeldegesetz sowie KFZ-Stilllegungen und Halterermittlungen) wurden zwischenzeitlich organisatorisch dem neuen Amt „34-Bürgerdienste“ zugeordnet. Die weiteren dem Bezirksordnungsdienst bis zum 30.04.2018 zugewiesenen Einzeltätigkeiten, wie z. B. die Befassung mit der Sauberkeit in den Bezirken, Schrottfahrrädern usw. sind dagegen seit dem 01.05.2018 „32-Amt für öffentliche Ordnung“ bzw. dem zentralen Ordnungsdienst zugeordnet.

Durch die Neuorganisation des Ordnungsdienstes und die Aufgabenübertragung

ordnungsbehördlicher Maßnahmen aus den Bezirken wurde die Effektivität bei der Aufgabenerledigung erhöht: Während 2017 insgesamt 3810 Schrottfahrräder und 3243 Schrottfahrzeuge beklebt wurden, wurden in 2018 5000 Schrottfahrräder und 5303 Schrottfahrzeuge beklebt. Zudem haben die Abfallwirtschaftsbetriebe Köln (AWB) eine App entwickelt, die die Abwicklung der Beseitigung von Schrottfahrrädern für die Ordnungsdienstkräfte stark erleichtert. Außerdem ist der Ordnungsdienst in den Bezirken und insbesondere den Hotspots deutlich präsenter.

Hervorzuheben ist ebenfalls die Zusammenarbeit der einzelnen Dienstgruppen mit den jeweiligen Bürgerämtern. Die Dienstgruppenleitungen bzw. Stellvertretungen sind im Rahmen ihrer Steuerfunktion der jeweiligen Bezirksgruppen ständiger und verbindlicher Ansprechpartner für die Bürgeramtsleitungen. So finden u.a. regelmäßige Rücksprachen zwischen den Bürgeramtsleitungen und den entsprechenden Dienstgruppenleitungen statt. Zudem besteht eine telefonische Erreichbarkeit, über welche im Bedarfsfall sofort Kräfte angefordert werden können. Die Arbeit wird von allen Seiten als zielführend und konstruktiv bewertet. Problemlagen können schneller und effizienter als zuvor abgearbeitet werden.

Zusätzlich werden ab 2019 jährliche zielgerichtete Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen allen Bürgerämtern und den jeweiligen Dienstgruppen unter Berücksichtigung von bezirklichen Besonderheiten und Hotspots geschlossen. Die Vereinbarungen werden derzeit verhandelt, beschlossen und die Maßnahmen zur Zielerreichung bereits sukzessive umgesetzt. Durch die gemeinsamen Zielvereinbarungen erhält die Zusammenarbeit eine nachhaltige und fokussierte Verbindlichkeit.

Im Rahmen der Maßnahme „Überprüfung der Stellenausstattung und -struktur des Innendienstes“ wurde die Aufbau- und Ablauforganisation des Ordnungsdienstes den aktuellen konzeptionellen, personellen und strukturellen Erfordernissen angepasst. Insbesondere wurden ein Schulungszentrum und das Einsatz- und Lagetraining dauerhaft in einem Schulungs- und Wissenszentrum implementiert. Zusätzlich wurden ein Team „Innendienst“ und zwei Teams für das operative Geschäft des Außendienstes eingerichtet, um zukünftig die Dienst- und Handlungsfähigkeit des gesamten Ordnungsdienstes nachhaltig sicherzustellen.

Die Einführung eines neuen Schicht- und Dienstzeitmodells wurde strukturell vorbereitet. Die Umsetzung ist erst mit Einführung einer Dienstplansoftware und einer ausreichend großen Personalausstattung möglich. Das geplante 3-Schicht-Modell ist daher zunächst zurückzustellen.

II. Ausblick

Die einzelnen Maßnahmen der fünf Arbeitspakete bauen aufeinander auf und bedingen einander. So können neue Kräfte nur eingestellt werden, wenn die derzeit sehr angespannte Raumsituation gelöst wird. Die Anmietung eines neuen Dienstgebäudes, das allen Anforderungen eines modernen Ordnungsdienstes genügt, ist ein umfangreicher Prozess. Insofern zieht eine Verzögerung in der Maßnahme „Raumausstattung“ eine Verzögerung bei der Maßnahme „Besetzung der vakanten Stellen“ nach sich.

In Abhängigkeit zu der Personalgewinnung verzögert sich auch die Einführung neuer Einsatzzeiten bzw. eines 3-Schicht-Modells, da die Umsetzung nur mit einer ausreichenden Personaldecke möglich ist.

Um allerdings im Rahmen der Möglichkeiten die Personalstärke zu verbessern, wird in 2019 besondere Priorität auf die Bereiche der Personalakquise und –erhaltung gelegt. Neben Kampagnen zur Gewinnung von neuem Personal, wird die Imagekampagne für den Ordnungsdienst gestartet. Dabei werden auch neue Kanäle wie Social-Media bedient.

Gleichzeitig sollen alle Kampagnen identitätsstiftend für das Bestandspersonal sein und damit der Personalerhaltung und -bindung gleichermaßen dienen.

Ebenso ist für 2019 ein Fuhrparkkonzept geplant, um die Mobilität des Ordnungsdienstes auch bei Personalzuwachs sicherzustellen und gleichzeitig dem Ziel nach mehr Umweltbewusstsein (Hybrid-Fahrzeuge, E-Bikes etc.) nachzukommen.

Zudem steht weiterhin das bezirkliche Arbeiten im Vordergrund. Die individuell mit den Bürgerämtern geschlossenen Zielvereinbarungen werden gelebt und weiterentwickelt.

Die 2018 angegangenen und zum Teil bereits umgesetzten Maßnahmen müssen auch in 2019 weiterentwickelt und im laufenden Tagesgeschäft etabliert werden.